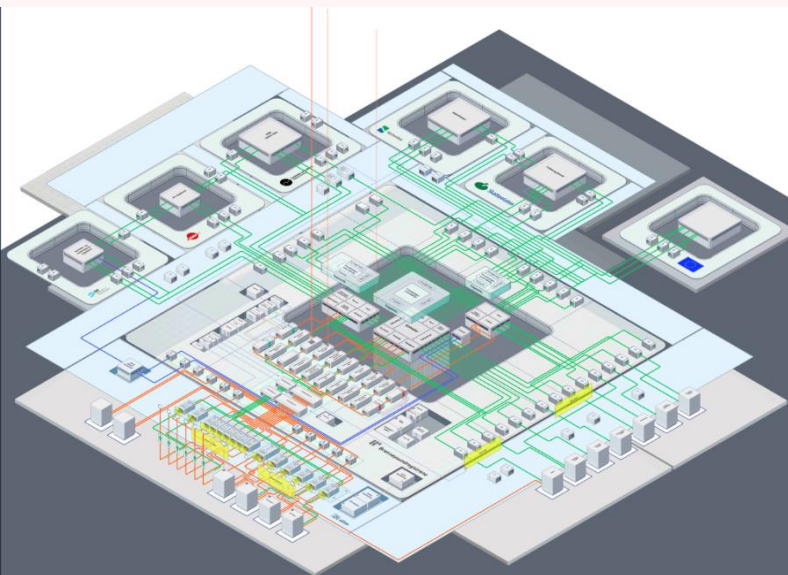


Riksrevisjonens rapport om informasjonssikkerheten og ny registerplattform i Brønnøysundregistrene

Rapportert i Dokument 1 (2021–2022)



Kilde: Digi.no, illustrasjonsbilde av den nye registerplattformen (BRsys) i Brønnøysundregistrene og Brønnøysundregistrene, Foreklingsbloggen, illustrasjonsbilde av den nye registerplattformen (BRsys)

ISBN-978-82-8229-519-2

Mottaker: Nærings- og fiskeridepartementet

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	6
2.1	Ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)	6
2.2	Riksrevisjonen har påpekt svakheter i IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene siden 2002 og senest i 2015	9
3	Revisjonens mål og problemstillinger	10
4	Revisjonskriterier	11
4.1	Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og deres overordnede ansvar for styring og oppfølging av Brønnøysundregistrene	11
4.2	Krav til Brønnøysundregistrenes interne styring og kontroll	13
4.3	Krav til Brønnøysundregistrenes rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet	16
4.4	Krav til Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget	16
5	Metoder	17
5.1	Dokumentanalyse.....	17
5.2	Intervjuer og skriftlige spørsmål	18
6	Brønnøysundregistrene gjennomfører ikke prosjektet BRsys som forutsatt	19
6.1	BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt.....	19
6.2	Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne er lav	22
6.3	Nye oppgaver fører til ytterligere forsinkelser i BRsys	28
7	Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger	32
7.1	Styringssystemet for informasjonssikkerhet er ikke implementert i rutiner for virksomhetens drift ...	33
7.2	Brønnøysundregistrene har ikke oversikt over informasjon med verdi for organisasjonen	34
7.3	Vesentlig etterslep i gjennomføring av tiltak etter risikoanalyser	36
7.4	Mangelfull hendelses- og avvikshåndtering	38
7.5	Mangler i prosesser for å forbedre styringssystemet for informasjonssikkerhet.....	40
8	Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten	42
8.1	Departementet endret ikke styringssignalene før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdrift og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet.....	42
8.2	Departementet tildeler nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene til tross for forsinkelser i pågående og komplekse utviklingsprosjekter	46
8.3	Departementet har ikke fulgt opp at Brønnøysundregistrene har gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll av informasjonssikkerheten i virksomheten	47
9	Nærings- og fiskeridepartementet rapporterer til Stortinget om manglende framdrift i BRsys-prosjektet, men rapporteringen om informasjonssikkerheten er mangelfull	50
9.1	Departementet rapporterer til Stortinget om den manglende framdriften i BRsys-prosjektet	50
9.2	Departementets rapportering om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er mangelfull .	51
10	Konklusjoner	53

Ordliste og forkortelser

BRsys	Navnet på prosjektet for en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene
Forberedelsesprosjektet	Internt forberedelsesprosjekt i Brønnøysundregistrene for å planlegge og tilrettelegge for å gjennomføre BRsys
Prosjektet Brukervennlige registertjenester	Prosjekt i Brønnøysundregistrene for å bidra til økt effektivisering og samhandling med brukere, næringsliv og offentlig forvaltning
KS1	Kvalitetssikring av konseptvalget til prosjektet
KS2	Kvalitetssikring av styringsunderlaget til prosjektet
NS ISO/IEC 27001:2017	Internasjonal standard for styringssystem for informasjonssikkerhet
NS ISO/IEC 27002:2017	Internasjonal standard som inneholder beste praksis for sikringstiltak når en virksomhet har et styringssystem for informasjonssikkerhet
Hovedleveranser HL1–HL6	BRsys er delt inn i seks hovedleveranser med et visst antall registre og fellesløsninger for disse
Prince2	Et internasjonalt anerkjent rammeverk for beste praksis for prosjektgjennomføring
CPI	Produktivitetsindeks / Cost Performance Index. Et mål på kostnadseffektivitet basert på forholdet mellom inntjent verdi og kostnader
Kravpoeng	Et mål på arbeidsomfanget og framdriften i BRsys. Ett kravpoeng har en budsjettverdi på 240 timer i prosjektet. Det totale omfanget var estimert til 1749 kravpoeng = 419 760 timer

1 Sammendrag

Ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) er det største utviklingsprosjektet i Brønnøysundregistrenes historie. Prosjektet skulle gjennomføres i perioden 2017–2022 og hadde en samlet kostnadsramme på 1,2 milliarder kroner. Styringsrammen var på 1,1 milliarder kroner.¹

Alle registre, som i dag behandles i 14 ulike systemer, skal samles på én felles plattform. Den viktigste grunnen til at Brønnøysundregistrene utvikler en ny registerplattform og saksbehandlingsløsning, er fordi de må erstatte utdatert teknologi og systemløsninger før de slutter å fungere. Det skal legges til rette for mer automatisk saksbehandling med mest mulig automatiserte vedtak.

BRsys ble delt opp i seks hovedleveranser, hvor de ulike registrene skulle overføres fortløpende.² Prosjektet fikk høy prioritet i både virksomheten og departementet.³

Målet med revisjonen er å undersøke om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er det undersøkt om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er forbedret slik at Stortingets vedtak og forutsetninger ivaretas.

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten, er i hovedsak utledet fra *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomiregelverket) og eForvaltningsforskriften om styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

Revisjonen har gjennomført dokumentanalyser og intervjuer med Brønnøysundregistrene og Nærings- og fiskeridepartementet. Datainnsamlingen fant sted i perioden mai 2020 til april 2021.

Revisjonen viser at ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys) ikke blir levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og at det fortsatt er svakheter i styringen av informasjonssikkerheten.

Revisjonen viser:

- BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt.
- Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten.
- I departementets rapportering til Stortinget for årene 2017–2019 er det underkommunisert at informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene ikke er forbedret slik Stortinget har forutsatt, og at drift og utvikling av to parallelle registerplattformer vil utfordre Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne og informasjonssikkerheten ytterligere.

Utkast til rapport ble lagt fram for Nærings- og fiskeridepartementet i brev av 4. mai 2021. Departementet har i brev av 27. mai 2021 gitt sine kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er vurdert og i hovedsak tatt inn i rapporten, uten at de har påvirket konklusjonene.

¹ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

² Brønnøysundregistrene (2015). *Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, godkjent 20. februar 2015.

³ Prop. 1 S (2017–2018) Nærings- og fiskeridepartementet.

2 Innledning

Brønnøysundregistrene er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Virksomheten skal bidra til økt verdiskaping ved å forvalte nasjonale registerdata. Deres 17 registre inneholder informasjon om selskaper, foreninger, pantsettelse, rettigheter og plikter knyttet til dette.

Det er viktig for både allmennheten og det offentlige at opplysningene i registrene er korrekte og tilgjengelige. Brønnøysundregistrenes hovedmål er som følger:

1. Registervirksomheten skal føre til at samfunnet har tillit til at registrerte data er sikre og korrekte.
2. Registerløsningene skal føre til en effektiv digital samhandling med næringslivet, frivillig sektor, offentlig sektor og privatpersoner.

Norsk næringsliv er avhengig av et fungerende registersystem, blant annet for å opprette og endre foretak og for å kunngjøre selskapsbeslutninger. Korrekt og hurtig registrering av selskapsinformasjon og beslutninger er av samfunnskritisk betydning og avgjørende for tilliten til registeret.⁴ Brønnøysundregistrenes tjenester er integrert i alle deler av samfunnet,⁵ og i 2020 ble det gjort mer enn 1,1 milliard oppslag i registrene.⁶

I denne revisjonen vurderer vi om Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene etterlever Stortingets vedtak og forutsetninger om

- bevilgningene til prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)
- informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene

2.1 Ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)

BRsys er det største utviklingsprosjektet i Brønnøysundregistrenes historie. Aktiviteter før 2017 inngår ikke i denne undersøkelsen, men vi vil likevel beskrive noen sentrale hendelser før 2017 for å gi nødvendig bakgrunnsinformasjon.

I 2009 fikk Brønnøysundregistrene i oppdrag fra daværende Nærings- og handelsdepartementet å utrede behovet for et framtidig nytt elektronisk saksbehandlingssystem og nye systemløsninger for registrene. Forstudiefasen til BRsys varte i perioden 2009 til 2011.

I 2012 utførte tre konsultantselskaper på oppdrag fra Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet kvalitetssikring (KS1) av forstudierapporten til BRsys.⁷ I kvalitetssikringsrapporten ble det anbefalt at Brønnøysundregistrene skulle gjøre en grundig planlegging av prosjektets oppstartsfasen, med vekt på kompetansebygging og en trinnvis opptrapping av prosjektorganisasjonen. Rapporten framhevet at det var stor usikkerhet rundt prosjektet, blant annet knyttet til

- prosjektets omfang og kompleksitet

⁴ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵ Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2019.

⁶ Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2020.

⁷ PROMIS AS, Terramar og Oslo Economics AS (20. januar 2012). *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1). Saksbehandlingssystem tilpasset eBR.*

- endringer i driftskostnader

I 2015 ble det satt i gang et internt forberedelsesprosjekt i Brønnøysundregistrene for å planlegge og tilrettelegge for å gjennomføre BRsys.⁸ Forberedelsesprosjektet skulle pågå parallelt med kvalitetssikringen og legge til rette for en god oppstart og gjennomføring av BRsys-prosjektet.

I 2015 utførte to konsultantselskaper kvalitetssikringen (KS2) av prosjektets styringsdokumenter.⁹ Kvalitetssikrerne uttalte at styringsdokumentet var godt gjennomarbeidet. De største risikofaktorene som ble framhevet i rapporten, var egen gjennomføringsevne, den tekniske løsningen og utviklingsmetodikken. Kvalitetssikrerne anbefalte å iverksette en rekke tiltak for å redusere risikoen, blant annet

- kompetanseheving på kritiske kompetanseområder i forberedelsesprosjektet
- prosjektplanlegging som sikrer tilstrekkelig tilgang på kritisk kompetanse til rett tid
- pilotgjennomføring og uttesting av ny arkitektur og ny teknologi i forberedelsesprosjektet

Kvalitetssikrerne anbefalte også at det i forkant av prosjektoppstart ble foretatt en etterkontroll for å verifisere om grunnlaget for oppstarten var godt nok.¹⁰ Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene gjennomførte imidlertid ikke en slik kontroll.¹¹

Regjeringen foreslo i budsjettproposisjonen for 2016 en bevilgning på 205 millioner kroner til en ny registerløsning for Brønnøysundregistrene. Som følge av økte bevilgningsbehov innenfor asyl- og innvandringsområdet høsten 2015, ble det i en tilleggsproposisjon¹² til budsjettet foreslått at prosjektet likevel ikke skulle starte opp i 2016. Bevilgningen ble satt til 0.

Nærings- og fiskeridepartementet uttalte at det var et sterkt behov for å skifte ut dagens plattform for å sikre en stabil og effektiv drift og mulighet for å hente ut ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster.¹³

Figur 1, på neste side, viser tidslinjen over planleggingen av BRsys fra starten i 2009 til prosjektoppstarten i 2017.

⁸ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

⁹ PROMIS AS og Atkins Norge (20. april 2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*.

¹⁰ PROMIS AS og Atkins Norge (20. april 2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*.

¹¹ Informasjon fra Brønnøysundregistrene, mottatt 28. september 2020.

¹² Prop. 1 S Tillegg nr. 1 (2015–2016) Finansdepartementet.

¹³ Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet.

Figur 1 Tidslinje over planleggingen av BRsys



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

I 2017 ga Stortinget den første bevilgningen til BRsys-prosjektet, som skulle gjennomføres i perioden 2017–2022. Prosjektet hadde en samlet kostnadsramme på 1,2 milliarder kroner og en styringsramme på 1,1 milliarder kroner.¹⁴

BRsys ble delt opp i seks hovedleveranser, hvor de ulike registrene skulle overføres fortløpende.¹⁵ Prosjektet skulle gis høy prioritet i både etaten og departementet.¹⁶

Faktaboks 1 BRsys

Brønnøysundregistrene beskriver prosjektet BRsys på sin blogg Forenklingsbloggen:

Nå skal 17 registre, som behandles i 14 ulike systemer, samles på én felles plattform. Den viktigste grunnen til at Brønnøysundregistrene lager en ny registerplattform og saksbehandlingsløsning, er fordi de må erstatte utdatert teknologi og systemløsninger før de slutter å fungere. Den eldste teknologien som brukes i dag, skriver seg helt fra 1992. Den nye plattformen blir en sentral bærebjelke for digital kommunikasjon mellom næringslivet, innbyggere og myndigheter.

Det skal legges til rette for mer automatisk saksbehandling med mest mulig automatiserte vedtak. [...] Fornyingsarbeidet inkluderer også alle støttesystemer og øvrig funksjonalitet som hører til de ulike registrene, for eksempel kunderegister, bestillingssystem, abonnements tjenester, søk og statistikk.

Kilde: Brønnøysundregistrenes blogg, Forenklingsbloggen

Ifølge Brønnøysundregistrene er BRsys det første prosjektet deres for å oppnå ambisjonen om en heldigital registerforvaltning. Det neste prosjektet, brukervennlige registertjenester, skal levere et heldigitalt mottak av informasjon til registrene og en heldigital tilgjengeliggjøring fra registrene. Prosjektet er under planlegging, og det har blitt gjennomført ekstern kvalitetssikring av konseptvalget.

¹⁴ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁵ Brønnøysundregistrene (2015). *Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, godkjent 20. februar 2015.

¹⁶ Prop. 1 S (2017–2018) Nærings- og fiskeridepartementet.

2.2 Riksrevisjonen har påpekt svakheter i IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene siden 2002 og senest i 2015

Brønnøysundregistrene skal ha god styring og kontroll med informasjonssikkerheten i virksomheten. Informasjonssikkerheten skal både ivareta og beskytte viktige verdier i Brønnøysundregistrene og sikre en trygg viderefremming av data/informasjon til andre brukere.¹⁷

Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt betydelige utfordringer med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene, senest i 2015.¹⁸

Faktaboks 2 Riksrevisjonens merknader til informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene

I 2002¹⁹ og 2009²⁰ hadde vi vesentlige merknader til IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene. Svakheterne omfattet blant annet mangler ved rutiner for logging og vedlikehold av tilganger til systemene. Nærings- og handelsdepartementet ble i 2009 kritisert for manglende oppfølging av IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene.

I 2013 var det fremdeles vesentlige svakheter ved IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene, og flere av manglene som det var rapportert om tidligere år, var ikke rettet opp. Vi uttalte at det er alvorlig at departementet ikke har fulgt opp virksomhetens arbeid med informasjonssikkerhet og internkontroll i samsvar med kravene i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket) § 15.

Revisjonen i 2014 viste at svakheter fremdeles ikke var utbedret. Det var svakheter både i registersystemene og i den underliggende infrastrukturen. Det ble også påvist svakheter ved informasjonssikkerheten i økonomisystemene.

Riksrevisjonen konstaterte i Dokument 1 for budsjettåret 2015 at Brønnøysundregistrene ikke hadde etablert et styringssystem for informasjonssikkerhet som var basert på anerkjente standarder. Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at departementets etatsstyring ikke hadde sikret god nok informasjonssikkerhet i en av departementets underliggende virksomheter.

Kilde: Riksrevisjonen, Dokument 1

Det pågående prosjektet, BRsys, er i tillegg til å modernisere registrene ment å være det langsiktige tiltaket for å nå akseptabel risiko og ønsket sikkerhetsnivå i Brønnøysundregistrene.²¹

¹⁷ Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020.

¹⁸ Riksrevisjonen, Dokument 1 for budsjettårene 2002, 2009, 2013, 2014 og 2015.

¹⁹ Riksrevisjonen, Dokument 1 (2003–2004).

²⁰ Riksrevisjonen, Dokument 1 (2010–2011).

²¹ Brønnøysundregistrene – overordnet risikovurdering for 2017 og 2018.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er det undersøkt om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er forbedret slik at Stortingets vedtak og forutsetninger ivaretas.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Gjennomfører Brønnøysundregistrene prosjektet BRsys og forbedrer virksomheten informasjonssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?
 - 1.1. Gjennomfører Brønnøysundregistrene prosjektet BRsys i tråd med kravene i økonomiregelverket?
 - 1.2. Har Brønnøysundregistrene gjennomført nødvendige aktiviteter for å forbedre styringen og gjennomføringen av informasjonssikkerheten?
2. Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet BRsys og ivaretar informasjonssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?
 - 2.1. Etterlever Nærings- og fiskeridepartementet økonomiregelverkets krav om at de skal ha kontroll med at Brønnøysundregistrene utfører oppgavene sine i henhold til bestemmelsen i § 15, jf. §14?
 - 2.2. Rapporterer Nærings- og fiskeridepartementet til Stortinget om resultatene av arbeidet med BRsys og informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene i henhold til kravene i bevilgningsreglementet og økonomiregelverket?

4 Revisjonskriterier

4.1 Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og deres overordnede ansvar for styring og oppfølging av Brønnøysundregistrene

Det følger av økonomireglementet § 15 at overordnede virksomheter skal kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Kapittel 1 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) peker på at departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten bruker ressurser effektivt og rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.

4.1.1 Krav til gjennomføring av budsjettet

Stortingets vedtak og forutsetninger for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene og prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene framgår av vedtak fra Stortingets behandling av budsjettproposisjoner i perioden 2014–2020 og innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Stortinget har i mange år framhevet betydningen av nye IKT-systemer i Brønnøysundregistrene og at det i påvente av nye systemer må jobbes med å forbedre sikkerheten i de nåværende systemene.²²

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013, bemerket komiteen at Riksrevisjonen er kritisk til at Nærings- og handelsdepartementet ikke har forsikret seg om at det er iverksatt tiltak for å styrke IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene. Ifølge komiteen var det alvorlig at departementet ikke hadde fulgt opp informasjonssikkerhet og internkontroll i virksomheten, og komiteen sa seg enig med Riksrevisjonen i at oppfølging er avgjørende for at svakheter blir identifisert og utbedret.²³

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2014 viste komiteen til at Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å påse at informasjonssikkerheten er i samsvar med gjeldende regelverk - blant annet økonomiregelverket, digitaliseringsrundskrivet og eForvaltningsforskriften. Komiteen merket seg at departementet uttalte at de jobber for å få nye IKT-systemer og at de i mellomtiden jobber med å forbedre sikkerheten i nåværende systemer. Komiteen uttalte at den ser fram til resultatet av dette arbeidet.²⁴

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015 bemerket komiteen at Nærings- og fiskeridepartementet arbeider for å få på plass nye IKT-systemer i Brønnøysundregistrene, og at det i mellomtiden jobbes med å forbedre sikkerheten i de nåværende systemene. Komiteen uttalte at den ser fram til resultatet av dette arbeidet, og at den forventer at departementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.²⁵

²² Innst. 169 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen* og Innst. 144 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

²³ Innst. 130 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

²⁴ Innst. 169 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

²⁵ Innst. 144 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2017 å bevilge 172 millioner kroner til en ny registerplattform for Brønnøysundregistrene. Næringskomiteen påpekte i sin innstilling at Brønnøysundregistrene hadde startet arbeidet med å etablere en ny fellesløsning som skal bidra til sikker og effektiv kommunikasjon mellom forvaltning og virksomheter, og komiteen uttalte at den var tilfreds med at det ble bevilget 172 millioner kroner til en ny registerplattform.²⁶

Næringskomiteen uttalte i sin innstilling til statsbudsjettet for 2018 at prosjektet for en ny registerplattform er avgjørende for å sikre at registrene også for fremtiden oppfyller målene om å sørge for tilgang til nødvendig informasjon, og at nødvendige oppgaveplikter kan utføres enklest mulig. Komiteen pekte også på muligheten for å kunne videreutvikle tjenestene i tråd med framtidige krav til funksjonalitet.²⁷

Næringskomiteen understreket i sin innstilling til statsbudsjettet for 2019 på nytt viktigheten av arbeidet med en ny registerplattform. Komiteen bemerket at det var forsinkelser i prosjektet, og framhevet behovet for god prosjektstyring framover.²⁸

I næringskomiteens innstilling til statsbudsjettet for 2020 viste komiteen til at prosjektet for en ny registerplattform var inne i sitt andre år i 2018. Komiteen bemerket at framdriften i prosjektet har vært for lav, og at det har ført til at prosjektet er blitt forsinket. Videre påpekte komiteen at det i 2018 var gjennomført tiltak for å forbedre effektiviteten i leveransene.²⁹

Næringskomiteen bemerket i sin innstilling til statsbudsjettet for 2021 at det er en forsinkelse i framdriftsplanen for en ny registerplattform, og at det skyldes manglende tilgang til eksterne konsulenter og sviktende gjennomføringsevne. Prosjektperioden er utvidet til 2023.³⁰

I forbindelse med bevilgningsvedtakene til Brønnøysundregistrene i årene 2017–2020 har Stortinget understreket betydningen av at registertjenestene er korrekte, sikre og tilgjengelige for næringslivet og offentlig forvaltning.

Nærings- og fiskeridepartementet skriver i Prop. 1 S (2016–2017):

«Brønnøysundregistrene har i dag en IKT-plattform som består av 14 saksbehandlingssystemer som betjener 18 registre. Systemet er komplisert, uoversiktlig og bærer preg av nødløsninger. Dagens registerplattform i Brønnøysundregistrene er basert på over 20 år gammel teknologi og nærmer seg slutten av sin levetid, og systemet legger store begrensninger på muligheten for videreutvikling. Norsk næringsliv er avhengig av et fungerende registersystem bl.a. ved opprettelse og senere endringer av foretak og for å kunngjøre selskapsbeslutninger.» [...] Det er en økende fare for at all videreutvikling av systemene, og til slutt også driften, vil stoppe opp.»³¹

I budsjettinnstillingen for 2017 gjentar næringskomiteen en av departementets bemerkninger:

«Dagens registerplattform baserer seg på over 20 år gammel teknologi og nærmer seg slutten av sin levetid.»³²

Departementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak følger av bevilgningsreglementet³³ § 10. Reglementet tilsier at utgiftsbevilgningene er en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet.

²⁶ Innst. 8 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen*.

²⁷ Innst. 8 S (2017–2018) *Innstilling fra næringskomiteen*.

²⁸ Innst. 8 S (2018–2019) *Innstilling fra næringskomiteen*.

²⁹ Innst. 8 S (2019–2020) *Innstilling fra næringskomiteen*.

³⁰ Innst. 8 S (2020–2021) *Innstilling fra næringskomiteen*.

³¹ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

³² Innst. 8 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen*.

³³ Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005).

Økonomireglementet § 6 sier at departementet skal treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettet.

4.1.2 Departementets styring, oppfølging og kontroll

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 1.3 første ledd bokstav a, har departementet et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet har også ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt, og at den rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.

Departementet skal planlegge sin styring av underliggende virksomheter med både et ettårig og et flerårig perspektiv, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.4 tredje ledd.

Det følger av økonomireglementet § 15 at det overordnede departementet skal kontrollere at underliggende virksomheter utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte. I denne bestemmelsen vises det til § 14, som gir regler om at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll. Departementet skal følge opp virksomhetens informasjonssikkerhetsarbeid basert på vesentlighet og risiko, jf. kapittel 3 i *Nasjonal strategi for digital sikkerhet* og kapittel 9 i *Én digital offentlig sektor*³⁴.

Departementets kontroll av underliggende virksomheter skal ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.6.2 første ledd inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomhetene. Behovet for eventuelle tilleggskontroller skal vurderes ut fra den enkelte virksomhets egenart, risiko og vesentlighet samt virksomhetens internkontroll.

I henhold til bestemmelsens punkt 1.6.2 skal departementet sikre seg at alle underliggende virksomheter har en tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Når det gjelder Brønnøysundregistrene, skal Nærings- og fiskeridepartementet sikre at virksomheten etablerer systemer og rutiner som ivaretar kravene til informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

I *Miniveileder om oppfølging av informasjonssikkerhet i styringsdialogen*³⁵ slås det fast at kravene i reglementet og bestemmelsene om etatsstyring og statlige virksomheters interne styring også gjelder for oppfølging og styring av informasjonssikkerhet. Veilederen er en utledning av økonomiregelverkets krav, men den er ikke obligatorisk å følge for departementet. I revisjonen henviser vi til veilederen der vi vurderer at den er egnet til å forklare og utdype kravene som følger av regelverket for økonomistyring i staten.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.3 bokstav c har departementene et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.

4.2 Krav til Brønnøysundregistrenes interne styring og kontroll

Det følger av bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.2 om myndighet og ansvar at virksomhetens ledelse blant annet har ansvaret for

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

³⁵ www.dfo.no (10. februar 2020). *Miniveileder om oppfølging av informasjonssikkerhet i styringsdialogen*.

- å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet
- å sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, inkludert resultat- og regnskapsrapportering
- å etablere internkontroll

4.2.1 Internkontroll

Ifølge reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 14, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4, skal Brønnøysundregistrene etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll. Ettersom Brønnøysundregistrene skal ha god styring og oppfølging, må de etablere en internkontroll som bidrar til at fastsatte mål og resultatkrav nås. Internkontrollen skal blant annet bidra til

- at beløpsmessige rammer ikke overskrides, og at forutsatte inntekter kommer inn
- at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- at ressursbruken er effektiv
- at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være innebygget i virksomhetens interne styring, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4.

Krav til styring og kontroll med informasjonssikkerheten framgår av *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 15, som omhandler internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. § 15 første ledd lyder:

«Forvaltningsorgan som benytter elektronisk kommunikasjon skal ha beskrevet mål og strategi for informasjonssikkerhet i virksomheten (sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi). Disse skal danne grunnlaget for forvaltningsorganets internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet. Sikkerhetsstrategien og internkontrollen skal inkludere relevante krav som er fastsatt i annen lov, forskrift eller instruks.»

Virksomheten er pålagt å ha en internkontroll og et styringssystem på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder, jf. eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd.

ISO/IEC 27001³⁶ er en internasjonal standard for ledelsessystemer for informasjonssikkerhet. Standarden stiller krav til etablering, implementering, vedlikehold og kontinuerlig forbedring av et ledelsessystem for informasjonssikkerhet.

ISO/IEC 27002³⁷ er en internasjonal standard for administrasjon av informasjonssikkerhet (sikringstiltak). Standarden beskriver beste praksis når det gjelder kontrollmål og krav innenfor informasjonssikkerhet. Videre beskriver standarden sikringsteknikker, og den setter krav til interne kontrolltiltak for å sikre informasjonen i informasjons- og kommunikasjonssystemer. Standarden setter også krav til klassifisering og ulike sikringstiltak basert på hvilken type informasjon som skal beskyttes.

Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) gjelder for statlige organer og skal blant annet bidra til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet, jf. § 1-1. Virksomheter som har objekter som

³⁶ NS-EN ISO/IEC 27001:2017. *Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet – Krav.*

³⁷ NS-EN ISO/IEC 27002:2017. *Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Tiltak for informasjonssikring.*

er klassifisert som skjermingsverdige, er underlagt sikkerhetsloven med forskrifter og er omfattet av krav til sikring, jf. sikkerhetsloven kapittel 7.

Nasjonal sikkerhetsmyndighets veiledninger til sikkerhetsloven utdyper regelverkforståelsen, blant annet den tematiske sammenhengen mellom ulike bestemmelser i sikkerhetsloven og tilhørende forskrifter. Veilederne representerer Nasjonal sikkerhetsmyndighets syn på hvordan lov og forskrifter skal forstås, og danner et grunnlag for virksomhetenes arbeid med å etterleve regelverket.

Lederen for en virksomhet skal årlig foreta en helhetlig gjennomgang av virksomhetens forebyggende sikkerhetsarbeid for å vurdere om styringssystemet for sikkerhet fungerer etter hensikten.³⁸

*Nasjonal strategi for digital sikkerhet*³⁹ omfatter en ny nasjonal strategi for digital sikkerhet og en delstrategi for digital sikkerhetskompetanse. Regjeringen ønsker at strategiene skal skape et felles grunnlag for å håndtere digitale sikkerhetsutfordringer. To av de overordnede målene i strategien er:

1. Norske virksomheter digitaliserer på en sikker og tillitvekkende måte og har bedre evne til egenbeskyttelse mot uønskede digitale hendelser.
2. Kritiske samfunnsfunksjoner er understøttet av en robust og pålitelig digital infrastruktur.

Det framgår av *Nasjonal strategi for digital sikkerhet* at det først og fremst er et virksomhetsansvar å ivareta digital sikkerhet. Nærmere bestemt er det virksomhetsledere som er ansvarlige for å gjøre risikovurderinger og gjennomføre tilstrekkelige tiltak. I tillegg har hver enkelt statsråd et overordnet ansvar for å ivareta digital sikkerhet i egen sektor.⁴⁰

4.2.2 God praksis for styring av IKT-prosjekter

Prosjektveiviseren er Digitaliseringsdirektoratets overordnede prosjektmodell for god styring av digitaliseringsprosjekter. Den bygger på Prince2, som er et internasjonalt anerkjent rammeverk for beste praksis for prosjektgjennomføring.

Prosjektveiviserens formål er å bidra til flere vellykkede prosjekter. Den beskriver virksomhetens overordnede styring av egne prosjekter, basert på faser og beslutningspunkter. Ved hvert beslutningspunkt godkjenner virksomhetsledelsen/prosjekteieren overgangen fra en fase til den neste.⁴¹

Noen av de overordnede prinsippene for styring etter prosjektmodellen Prince2 er:

- Å lære fra erfaringer – hvert prosjekt skal lære fra tidligere erfaringer og dokumentere og bruke dem gjennom hele prosjektets levetid.
- Å styre i faser – prosjektet blir planlagt, overvåket og kontrollert i faser. Ledelsen har faste kontrollpunkter gjennom hele prosjektet. Prosjektets status og grunnlag for å fortsette blir vurdert i hver fase, og avgjørelsen om prosjektet skal fortsette eller ikke, tas på disse tidspunktene.
- Å drive avviksledelse – IKT-prosjekter har definerte toleranser for hvert prosjektmål som speiler grensene for delegert autoritet på hvert nivå. Slike toleranser muliggjør en passende eierstyring fordi man definerer ansvaret for å styre, lede og levere prosjektet. Ved å sikre at avgjørelser blir tatt på rett nivå i organisasjonen, får man en effektiv bruk av ledelsens tid ettersom det reduserer tidsbelastningen uten å fjerne styringen.

³⁸ Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften) § 10.

³⁹ *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*, 30. januar 2019.

⁴⁰ *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*, 30. januar 2019.

⁴¹ www.prosjektveiviseren.no/hva-er-prosjektveiviseren.

- Å tilpasse seg prosjektmogivelsene – det er viktig å sikre at prosjektets tekniske løsning blir sett i sammenheng med nødvendige endringer i arbeidsprosesser og organisering slik at det er mulig å realisere de ønskede gevinstene. Videre må løsningen være forenlig med tekniske rammebetingelser, virksomhetens IKT-strategi og interne standarder og retningslinjer. Den må også ivareta informasjonssikkerheten.

4.3 Krav til Brønnøysundregistrenes rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

Av økonomibestemmelsene punkt 2.3.3 tredje ledd framgår det at virksomheten skal rapportere til departementet i henhold til fastsatte krav og frister. Virksomhetens årsrapport skal gi et dekkende bilde av resultater og gi departementet et grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.

4.4 Krav til Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget

Det følger av økonomireglementet § 11 at hvert departement i sin budsjettproposisjon skal rapportere til Stortinget om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde. Det framgår av bevilgningsreglementet § 9 andre ledd at det skal gis opplysninger om oppnådde resultater som er av betydning for å vurdere bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Av hovedbudsjettskrivet for 2020 framgår det at departementet skal rapportere om oppnådde resultater i 2018 på et overordnet nivå. Resultatrapporteringen skal først og fremst vise til og henge sammen med målene slik de allerede er presentert for Stortinget. Rapporteringen skal være strukturert og poengtert. Departementet må unngå lange skildringer, og det understrekes at resultatinformasjonen om oppnådde virkninger bør være overordnet. Dersom det er store avvik, må departementet redegjøre for årsakene til dette.⁴²

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den deler Riksrevisjonens oppfatning av at pålitelig og relevant informasjon om resultatene er avgjørende for at mål og resultatkrav skal kunne innfris. Komiteen forutsetter balansert rapportering om både gode og dårlige resultater og har understreket regjeringens plikt til å gi Stortinget fyllestgjørende informasjon når den rapporterer om oppnådde resultater.⁴³

⁴² Rundskriv R-4/2019. *Hovedbudsjettskriv for 2020. Retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for budsjettåret 2020.*

⁴³ Innst. 72 S (2019–2020) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning.* Dokument 3:10 (2018–2019).

5 Metoder

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført dokumentanalyser og intervjuer. Datainnsamlingen fant sted i perioden mai 2020 til april 2021.

Innledningsvis og avslutningsvis i revisjonen har vi hatt møter med næringspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet. Underveis i revisjonen har vi hatt flere møter med ledelsen i Brønnøysundregistrene.

5.1 Dokumentanalyse

Revisjonen omfatter hovedsakelig budsjettåret 2020. Vi har også gjennomgått relevante dokumenter fra perioden 2017–2019 for å belyse forberedelser og planlegging av prosjektet BRsys og utviklingen av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Vi omtaler i tillegg hendelser og dokumenter fra før 2017 som har betydning for sakskomplekset. I tillegg har vi gjennomgått en rekke sentrale rapporter og dokumenter som beskriver status og utfordringer i arbeidet med en ny registerplattform.

Følgende dokumenter har vi gjennomgått og analysert for å belyse om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene forbedres.

Storingsproposisjoner:

- Storingsproposisjoner med tilhørende innstillinger for budsjettårene 2014–2020 som belyser Stortingets vedtak om bevilgninger til Brønnøysundregistrene

Dokumenter om utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten:

- PROMIS AS, Terramar og Oslo Economics AS (20. januar 2012). Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR
- PROMIS AS og Atkins Norge (20. april 2015). Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR

Dokumenter fra Brønnøysundregistrene om planlegging og gjennomføring av BRsys, blant annet:

- plan for forberedelsesprosjektet
- sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR
- planer og rapporter fra prosjektet til styringsgruppen, inkludert statusrapporter
- tertialrapporter i perioden 2017–2019
- framdriftsrapporter fra BRsys i perioden 2017–2019 med vedlegg med tallgrunnlag og historikk, gevinstvurderinger og referater fra møter i styringsgruppen

Dokumenter om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene, blant annet:

- dokumenter som inngår i Brønnøysundregistrenes styringssystem for informasjonssikkerhet
- Brønnøysundregistrenes risikovurderinger og vurderinger av sikkerhetstilstanden
- ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for årene 2017–2020
- handlingsplaner for informasjonssikkerhet for årene 2018–2020
- et utvalg av dokumentasjon fra gjennomførte risikoanalyser i 2019 og 2020
- rapporter fra eksterne evalueringer av informasjonssikkerheten fra 2018 og 2019
- dokumenter som viser Brønnøysundregistrenes oversikt over aktiva, blant annet en rekke behandlingsprotokoller som er utarbeidet ut fra krav i personopplysningsloven
- dokumentet «Gjennomførte tiltak for informasjonssikkerhet 2015–2020»

Dokumenter fra den årlige styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene i perioden 2017–2020:

- departementets tildelingsbrev
- referater fra etatsstyringsmøter
- referater fra fagmøter
- risikovurderinger og økonomirapporter fra virksomheten
- virksomhetens årsrapporter
- budsjettinnspill
- departementets referater fra møter med virksomheten

Eksterne rapporter:

- A-2 Norge AS (4. mai 2020). Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet. Gjennomgang av prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)
- KPMG (4. mai 2020). Gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring utført på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet
- PwC (5. juli 2019). Styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS), internrevisjonsrapport.
- Gartner (29. november 2019). Modenhetsvurdering og veikart for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene

5.2 Intervjuer og skriftlige spørsmål

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra seksjon for budsjett- og etatsstyring og budsjetteamet i administrasjonsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet. Formålet har vært å innhente informasjon om forberedelsene, planleggingen og gjennomføringen av prosjektet BRsys og informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene i tillegg til å belyse departementets styring.

Vi har også intervjuet ledelsen i Brønnøysundregistrene, nøkkelpersoner i BRsys-prosjektet og noen av dem som er ansvarlige for informasjonssikkerheten i virksomheten. Formålet med intervjuene har vært å belyse arbeidet med BRsys og status i arbeidet med å forbedre informasjonssikkerheten. Videre har vi gjennomført et møte med Brønnøysundregistrene som ble initiert av dem, der de orienterte om en konsekvensanalyse av forsinkelser i BRsys-prosjektet.

Referatene fra alle intervjuene er verifisert. Intervjuene har blitt supplert med skriftlige spørsmål. På grunn av koronapandemien er intervjuene avholdt som digitale møter.

6 Brønnøysundregistrene gjennomfører ikke prosjektet BRsys som forutsatt

Relevante kriterier⁴⁴

- Brønnøysundregistrene har ansvar for å gjennomføre prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys).
- Brønnøysundregistrenes internkontroll skal være tilpasset risiko og vesentlighet og være innebygget i virksomhetens interne styring.
- Brønnøysundregistrene skal følge krav til styring og kontroll med informasjonssikkerheten.
- Brønnøysundregistrene skal rapportere til departementet om resultatene.
- Stortinget har understreket betydningen av at nye IKT-systemer i Brønnøysundregistrene kommer på plass.

Hovedfunn

- BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt:
 - En plattform med fellesfunksjonalitet for de nye registertjenestene ble i hovedsak ferdigstilt i 2020.
 - Ingen registre er levert ved utgangen av 2020.
 - 6 av 17 opprinnelige registre er en del av den reviderte prosjektplanen. Dette er de viktigste registrene som omfatter om lag to tredeler av prosjektomfanget.
 - Styringsrammen er utvidet til prosjektets kostnadsramme, som betyr en økning på 140 millioner kroner tilsvarende en total styringsramme på 1,2 milliarder kroner fra 2021.
 - Det er ingen plan for å overføre de registrene som er tatt ut av prosjektet.
- Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne er lav.
- Nye ressurskrevende oppgaver som departementet tildeler Brønnøysundregistrene fører til ytterligere forsinkelser i BRsys-prosjektet.

6.1 BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt

Brønnøysundregistrenes 17 registre med saksbehandlingssystemer og tilhørende infrastruktur skulle i henhold til den opprinnelige planen moderniseres gjennom prosjektet BRsys innen 2022.⁴⁵

Brønnøysundregistrene har imidlertid ikke klart å levere BRsys i henhold til planen. Virksomheten har heller ikke klart å levere prosjektet i henhold til reviderte planer⁴⁶.

Prosjektet ble delt opp i seks hovedleveranser. Tre av dem – som omfattet ni registre – skulle vært levert innen utgangen av 2021. Utviklingen av de første tjenestene for Løsøreregisteret og sentrale deler av plattformen for de nye registertjenestene er ferdigstilt, men ingen registre er hittil modernisert.⁴⁷ Fram til

⁴⁴ Se kapittel 4 *Revisjonskriterier*.

⁴⁵ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁴⁶ Brønnøysundregistrene (20. november 2019). *Revidert langtidsbudsjett og prosjektplan for BRsys*.

⁴⁷ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

april 2021 har prosjektet kun levert én delleveranse av Løsøreregisteret, som opprinnelig skulle ta fire måneder.⁴⁸ Arbeidet som gjenstår, har et betydelig større omfang enn det som ble levert fra 2017 til 2021.⁴⁹

Brønnøysundregistrene har rapportert om et kontinuerlig mindreforbruk, store forsinkelser og lav kostnadseffektivitet i prosjektet siden 2017.⁵⁰ Departementet opplyser⁵¹ at prosjektet har gjennomført en rekke tiltak, som blant annet har bidratt til:

- En bedre oversikt over det faktiske omfanget av prosjektet, som grunnlag for videre prioritering.
- Flere utviklingsteam plassert andre steder enn i Brønnøysund.
- En justert arbeidsmetodikk.

Tiltakene gjennomføres for å øke produktiviteten i BRsys. Brønnøysundregistrene og Nærings- og fiskeridepartementet har også gjennomgått og vurdert oppfølging av forslag til tiltak som framkommer i A-2 Norges gjennomgang av prosjektet. Tiltakene har ikke løst utfordringene Brønnøysundregistrene har med gjennomføringen av BRsys.

6.1.1 Prosjektet er også forsinket i henhold til reviderte planer

I november 2019 reviderte Brønnøysundregistrene framdriftsplanen for BRsys. Nærings og fiskeridepartementet godkjente den reviderte framdriftsplanen i juli 2020, med forutsetning om at det skulle leveres et revidert sentralt styringsdokument 10. desember 2020.⁵² Den opprinnelige planen ble nedjustert fra seks til to hovedleveranser som skal modernisere 6 av 17 registre innen 2. tertial 2023. Prosjektets styringsramme ble i 2020 utvidet fra 1072 til 1213 millioner kroner ved å ta i bruk hele kostnadsrammen.⁵³

Revidert framdriftsplan innebærer at BRsys skulle ha levert registrene Løsøreregisteret og Ektepaktregisteret innen utgangen av 2020 (Hovedleveranse 1). Ingen av disse registrene er levert per juni 2021. BRsys skal levere registrene Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret innen 2. tertial 2023 (Hovedleveranse 3).

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser⁵⁴ at saksvolumet i de seks registrene som er med i revidert framdriftsplan, utgjør 85 prosent av saksvolumet som behandles ved Brønnøysundregistrene. Løsøreregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregistret har et vesentlig større saksvolum enn de øvrige registrene som BRsys opprinnelig skulle omfatte. Gevinstene i BRsys-prosjektet er størst ved overføring av disse tre registrene til ny plattform.

BRsys er imidlertid forsinket og vil koste mer også i henhold til den reviderte framdriftsplanen fra 2019. Prosjektet har rapportert om lavere framdrift og effektivitet enn forutsatt i revidert framdriftsplan siden den ble lagt til grunn i november 2019. Ifølge Brønnøysundregistrene har tiltak i forbindelse med koronapandemien bidratt til å redusere kostnadseffektiviteten i prosjektet med mellom 5 og 15 prosent.⁵⁵ Høsten 2020

⁴⁸ Brønnøysundregistrene (2015). *Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, godkjent 20. februar 2015.

⁴⁹ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

⁵⁰ Brønnøysundregistrenes årsrapporter for 2017–2019.

⁵¹ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵² Brev av 3. juli 2020 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Brønnøysundregistrene.

⁵³ Prop 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵⁴ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵⁵ Brønnøysundregistrene, *tertialsuttrapport T3-2020*, BRsys – Ny registerplattform.

rapporterte Brønnøysundregistrene at BRsys, med redusert omfang, vil kunne ferdigstilles i slutten av 2024.⁵⁶

Forsinkelsene har økt ytterligere fordi Brønnøysundregistrene ble tildelt nye oppgaver under koronapandemien. Virksomheten overtok ansvaret for utgifter til innreisekarantene og utbetalinger under kompensasjonsordningene for næringslivet.

Arbeidet med kompensasjonsordningene ble prioritert i perioden oktober 2020 til første halvdel av 2021. Om lag to tredeler av BRsys-prosjektets kapasitet ble avsatt til arbeidet med de to kompensasjonsordningene.⁵⁷ Denne kapasiteten inkluderer kritisk kompetanse som prosjektet har begrenset tilgang til, og det medfører økte forsinkelser i BRsys. Den gjenstående kapasiteten i prosjektet delte tiden mellom å forvalte nyutviklede tjenester og å opprettholde framdriften i utviklingen av Løsøreregisteret.⁵⁸

Departementet rapporterte i revidert nasjonalbudsjett for 2021 om at prosjektperioden er utvidet til 2023, og at prosjektet er ytterligere forsinket på grunn av arbeidet med kompensasjonsordningene.⁵⁹

6.1.2 Brønnøysundregistrene forbereder framleggelse av reviderte styringsdokumenter

Brønnøysundregistrene reviderer prosjektets sentrale styringsdokument i 2021, og et forslag ble sendt til Nærings- og fiskeridepartementet i mai 2021. Virksomheten opplyser at de er forsinket i henhold til den reviderte framdriftsplanen fra 2019, og at de vil planlegge framdriftsplanen for hovedleveranse 3 på nytt.⁶⁰ Leveransen skal deles opp i nye delleveranser og planlegges sammen med prosjektet brukervennlige registertjenester.

⁵⁶ Brønnøysundregistrene. *Framdriftsrapport til NFD. Ny registerplattform, periode: 24. august – 4. oktober 2020.*

⁵⁷ Brønnøysundregistrene, *tertiplan T1-2021*, BRsys – Ny registerplattform.

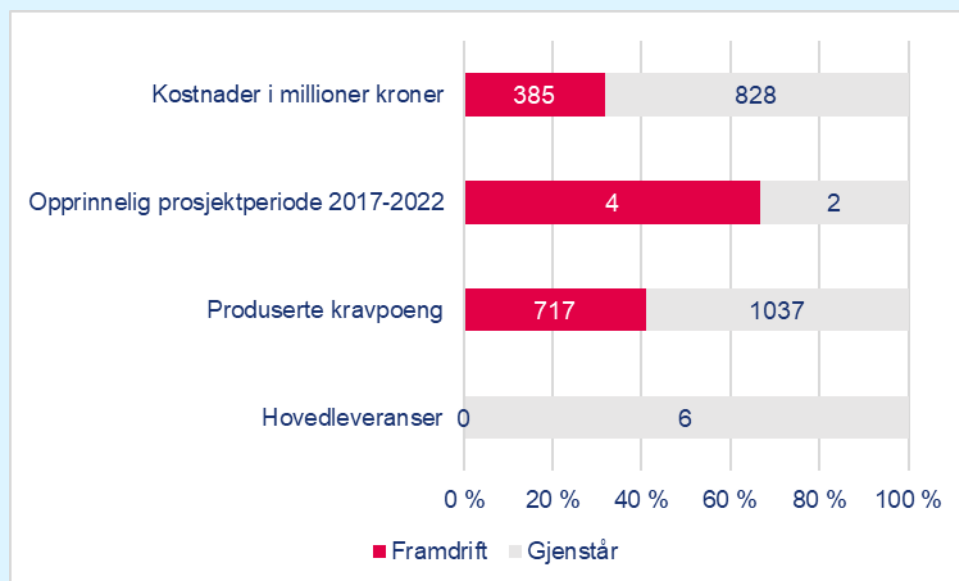
⁵⁸ BRsys *tertiplanrapportering*, 2020–2021.

⁵⁹ Prop. 195 S (2020–2021), Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021.

⁶⁰ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

Figur 2 viser status i prosjektet når det gjelder tid, kostnader og leveranser ved utgangen av 2020.

Figur 2 BRsys er betydelig forsinket, har et stort mindreforbruk og ingen hovedleveranser



Kilde: Brønnøysundregistrenes årsrapporter for 2017–2020 og intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021

6.2 Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne er lav

Den største usikkerheten i BRsys-prosjektet har helt siden planleggingen vært Brønnøysundregistrenes egen gjennomføringsevne.⁶¹ Brønnøysundregistrene har selv pekt på at den lave gjennomføringsevnen er hovedgrunnen til forsinkelsene og den lave kostnadseffektiviteten i prosjektet.⁶²

Departementet har i tildelingsbrevet for 2019⁶³ og 2020⁶⁴ framhevet at Brønnøysundregistrene må prioritere arbeidet med å øke produktiviteten og framdriften i prosjektet. Brønnøysundregistrene har iverksatt tiltak for å øke framdriften og heve kostnadseffektiviteten, men prosjektets rapportering viser at begge deler har hatt en negativ utvikling underveis i prosjektgjennomføringen.

Ved utgangen av 2020 hadde prosjektet brukt 385 millioner, som er mer enn en tredel av BRsys opprinnelige styringsramme. Prosjektet jobber fortsatt med første hovedleveranse, og Brønnøysundregistrene rapporterer at arbeidet har vært mer omfattende enn planlagt. I forbindelse med at prosjektets omfang ble redusert i 2020, ble Stortinget orientert om at prosjektet utvider styringsrammen til å ta i bruk hele kostnadsrammen på 1213 millioner kroner.⁶⁵

⁶¹ PROMIS AS, Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR, 20. april 2015.

⁶² Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2018 og 2019.

⁶³ Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020.

⁶⁴ Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020.

⁶⁵ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

6.2.1 BRsys har vært et stort og komplekst utviklingsprosjekt for Brønnøysundregistrene

BRsys er det største prosjektet i Brønnøysundregistrenes historie og skulle prioriteres høyt.⁶⁶ I rapportene fra den eksterne kvalitetssikringen i planleggingen av prosjektet, KS1⁶⁷ og KS2⁶⁸, ble det påpekt at Brønnøysundregistrene ikke hadde erfaring med å gjennomføre et så stort og komplekst prosjekt:

- I KS1 ble det anbefalt å sette av nok tid og ressurser til å utvikle kompetanse, tilrettelegge en teknologisk plattform og etablere prosjektet med nødvendige rutiner og prosedyrer.⁶⁹
- I KS2 ble det anbefalt å styrke prosjektorganisasjonen med personell som hadde erfaring fra tilsvarende prosjekter.⁷⁰

Nærings- og fiskeridepartementet opplyste i 2020 at det var mye usikkerhet i prosjektet som ikke kunne avklares før prosjektoppstart.⁷¹ I budsjettproposisjonen for 2017 henviste departementet imidlertid til at den eksterne kvalitetssikreren hadde uttalt at prosjektkonseptet var veldefinert og tilfredsstillende, og at det sentrale styringsdokumentet framsto som grundig og gjennomarbeidet.⁷²

To sentrale strategiske grep ble gjort i forberedelsene for å redusere risikoen i gjennomføringen:

- Prosjektet ble delt i seks hovedleveranser for å redusere prosjektets omfang til håndterbare størrelser.
- Smidig utvikling skulle anvendes som en effektiv arbeidsmåte i produksjonen av leveransene.

Hovedleveransene skulle ikke strekkes ut i tid, og den maksimale varigheten for hver skulle være to år eller mindre.⁷³

Revisjonen viser at inndelingen i hovedleveranser og delleveranser ikke har vært tilstrekkelig til å redusere prosjektets omfang til håndterbare størrelser:

- BRsys har etter fire prosjektår fremdeles ikke levert den første hovedleveransen. Det er to år på overtid i henhold til det som ble angitt som maksimal varighet for hver hovedleveranse.
- Prosjektet har hittil levert én delleveranse, som skulle ta fire måneder å utvikle.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at:⁷⁴

«Det har vært en forutsetning at store deler av registerplattformen måtte realiseres før konkrete registerfunksjonaliteter kunne leveres. [...] [Brønnøysundregistrene] påpeker at i utviklingen av BRsys i årene 2015–2020 er det anvendt betydelige ressurser og nedlagt mye arbeid i å bygge den nye registerplattformen.»

⁶⁶ Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2016.

⁶⁷ PROMIS AS, Terramar og Oslo Economics AS (20. januar 2012). *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1). Saksbehandlingssystem tilpasset eBR.*

⁶⁸ PROMIS AS (20. april 2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR.*

⁶⁹ PROMIS AS, Terramar og Oslo Economics AS (20. januar 2012). *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR.*

⁷⁰ PROMIS AS, (20. april 2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR.*

⁷¹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

⁷² Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁷³ Brønnøysundregistrene (2015). *Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, godkjent 20. februar 2015.

⁷⁴ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Departementet viser til vurderinger fra den eksterne gjennomgangen av prosjektet, som ble gjennomført av konsultantselskapet A-2.^{75 76}

- Brønnøysundregistrene har ikke tatt høyde for økte faste driftskostnader som følge av prosjektet eller ekstra driftskostnader som følge av en periode med drift av to teknologiplattformer (gammel plattform for eksisterende registre og BRsys).
- Arbeidsomfanget har vært større enn først antatt [...]. Vi finner det også sannsynlig at estimatene fra sentralt styringsdokument ikke i stor nok grad tar høyde for prosjektets kompleksitet.
- Underestimeringen utgjør en vesentlig årsak til det avviket vi har sett til nå i prosjektet, og det vil påvirke prognosene for gjenstående arbeid tilsvarende.

6.2.2 Prosjektet har hatt et kontinuerlig mindreforbruk

Stortinget vedtok i 2016 en styringsramme for BRsys på 1072 millioner kroner.⁷⁷ Brønnøysundregistrene mente dette var tilstrekkelig for å dekke mindre endringer og justeringer som det ville være behov for å håndtere under prosjektgjennomføringen.

Bevilgningene har i stor grad ligget på samme nivå i budsjettårene 2017 til 2021. BRsys har samtidig hatt et vesentlig mindreforbruk i hele gjennomføringsperioden til og med 2020.

Nærings- og fiskeridepartementet forklarer mindreforbruket med at:⁷⁸

«BRsys er et stort prosjekt for en etat av BRs [Brønnøysundregistrene] størrelse. I tillegg har det vært utfordringer som følge av manglende tilgang på eksterne konsulenter. Det har ikke vært vurdert som hensiktsmessig å skalere opp prosjektets aktivitet og bemanning ytterligere når effektiviteten ikke har vært på et ønsket nivå. Dette er for å forhindre å "brenne kruttet" på feil tidspunkt. Vi mener det er riktig av BR [Brønnøysundregistrene] å legge seg på et nivå som etaten faktisk kan håndtere.»

⁷⁵ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

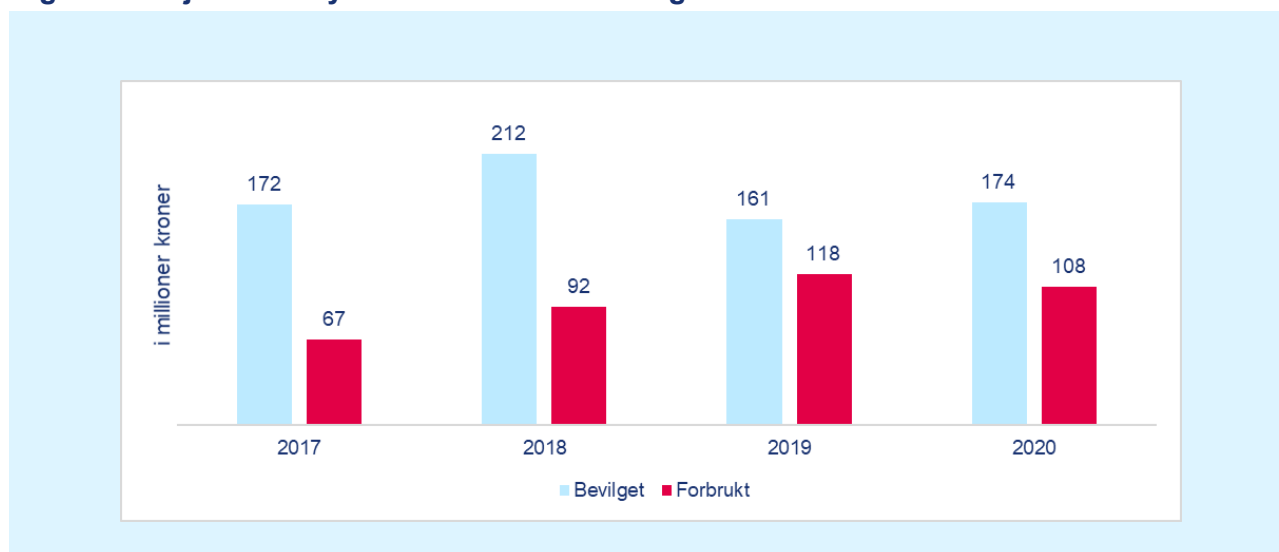
⁷⁶ A-2 Norge AS (4. mai 2020). *Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet. Gjennomgang av prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)*.

⁷⁷ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁷⁸ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Figur 3 viser mindreforbruket i BRsys-prosjektet i perioden 2017–2020.

Figur 3 Prosjektet BRsys har hatt et kontinuerlig mindreforbruk



Kilde: Brønnøysundregistrenes årsrapporter for 2017–2020

I den eksterne gjennomgangen som ble gjort av konsultentselskapet A-2 Norge AS i 2020, ble det påpekt at BRsys-prosjektet har brukt uforholdsmessig mye ressurser på administrative oppgaver sammenlignet med utviklingsoppgaver i perioden 2017–2019. Brønnøysundregistrene uttalte da at de planla å redusere bruken av administrative ressurser framover.⁷⁹ Virksomheten rapporterte at administrative kostnader utgjorde 18 prosent av alle kostnader i prosjektet i siste tertial av 2020.⁸⁰

Konsulentfirmaet KPMGs har gjennomgått Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring i 2020, og gjennomgangen viser at 70 ansatte arbeidet i BRsys-prosjektet i 2019. Til sammen utgjorde det ca. 48 årsverk. Det tilsvarer ett av ti årsverk i etaten, og 41 millioner kroner i lønnsutgifter.⁸¹

6.2.3 Prosjektets lave kostnadseffektivitet gjør prosjektet dyrere

Brønnøysundregistrene har ikke hatt styring og kontroll med kostnadsutviklingen i BRsys. Konsekvensen av dette er at prosjektet er dyrere i drift enn planlagt, og at de får dårligere inntjening for hver krone de bruker.

Brønnøysundregistrene har hatt god oversikt og rapportert etterrettelig til Nærings- og fiskeridepartementet om kostnadsutviklingen i prosjektet, gitt de forutsetningene som estimatene ga. Departementet har fått god rapportering om dette underveis. Virksomheten viser blant annet til at:⁸²

- Kostnadseffektivitet (CPI) og framdrift (SPI) er målt kontinuerlig, og framskrivning av dette er kommunisert

⁷⁹ A-2 Norge AS (4. mai 2020). *Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet. Gjennomgang av prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)*.

⁸⁰ Brønnøysundregistrene. *Framdriftsrapport til NFD. Ny registerplattform, periode: 5. oktober – 20. desember 2020*.

⁸¹ KPMG (4. mai 2020). *Gjennomgang av Brønnøysundregistrenes økonomiske situasjon og rutiner for økonomistyring. Utført på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet*.

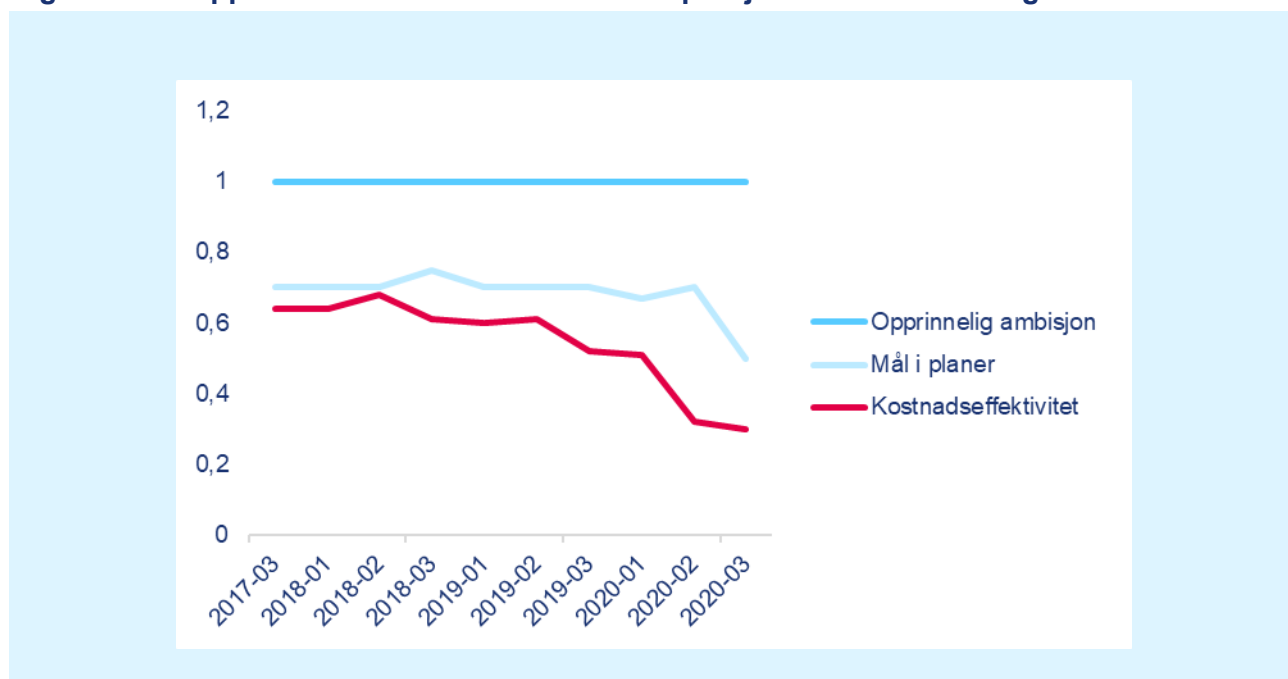
⁸² Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

- Det er gjennomført tiltak for å forsøke å bedre kostnadseffektiviteten, herunder å tilpasse størrelsen på prosjektet slik at kostnadene ikke skulle øke unødvendig.

Brønnøysundregistrene rapporterer at prosjektet BRsys har vært mindre kostnadseffektivt enn det som var forutsatt i det sentrale styringsdokumentet⁸³ og i den reviderte framdriftsplanen fra 2019⁸⁴. Videre har prosjektet planlagt med en lavere kostnadseffektivitet enn det som opprinnelig var forutsatt.⁸⁵ Prosjektet har heller ikke nådd sine egne, tilpassede mål for kostnadseffektiviteten.⁸⁶ Tendensen har vært en fallende kostnadseffektivitet gjennom prosjektets løp.

Figur 4 viser at kostnadseffektiviteten faller.

Figur 4 Den rapporterte kostnadseffektiviteten i prosjektet har vært lav og fallende



Kilde: Brønnøysundregistrene, tertialsluttrapportering fra prosjektet BRsys i perioden 2017–2020

⁸³ Brønnøysundregistrene (2015). *Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*. Godkjent 20. februar 2015.

⁸⁴ Brønnøysundregistrene. *Revidert langtidsbudsjett og prosjektplan*, 20. november 2019.

⁸⁵ Brønnøysundregistrene. *Tertialplaner BRsys – Ny registerplattform*. Perioden 2017–2020.

⁸⁶ Brønnøysundregistrene. *Tertialsluttrapportering BRsys – Ny registerplattform*. Perioden 2017–2020.

Faktaboks 3 Mål på kostnadseffektivitet i BRsys

Prosjektet BRsys har målt kostnadseffektiviteten i prosjektet med et mål kalt «Cost Performance Index» (CPI). CPI beskriver hvor kostnadseffektivt prosjektet har vært i det arbeidet som er utført. I BRsys-prosjektet er CPI kun brukt til å måle effektiviteten i forbrukte timer i forhold til budsjetterte timer på en gitt funksjonalitet, og er ikke justert for timepris og andre kostnadsfaktorer.

Hvis CPI er større enn 1, er kostnadene lavere enn budsjettert, og er CPI lavere enn 1, er kostnadene høyere enn budsjettert. For eksempel gir en CPI på 0,5 en prediksjon om at prosjektet blir dobbelt så dyrt som estimert.

Kilde: Brønnøysundregistrene, tertialsluttrapportering fra prosjektet BRsys i perioden 2017-2020

6.2.4 Brønnøysundregistrene har ikke klart å bemanne prosjektorganisasjonen som planlagt

Planen for å bemanne prosjektet med interne og eksterne ressurser var ambisiøs. Planen tilsa en prosjektorganisasjon med stor kompleksitet og behov for god oppfølging og et helhetlig perspektiv i gjennomføringen og styringen av prosjektet.⁸⁷ Intern kompetanseutvikling forut for prosjektoppstart var en viktig forutsetning for å begrense risikoen ved Brønnøysundregistrenes egen gjennomføringsevne.⁸⁸ En hovedutfordring for Brønnøysundregistrene har vært å bemanne prosjektet med kapasitet og kompetanse.

I mangel av kapasitet og nødvendig kompetanse har det oppstått flaskehalser i kritiske ledd i utviklingsløpet. Det har medført liten mulighet for styring og oppfølging i utviklingsarbeidet, lav kostnadseffektivitet og trolig lavere kvalitet i utviklingen.⁸⁹ Den lave bemanningen fører til at det fortsatt er en lav framdrift i prosjektet.⁹⁰

Prosjektets største usikkerhet i oppstartsåret 2017 var ifølge Brønnøysundregistrene tilgang på eksterne konsulenter. Prosjektet har leid inn færre konsulenter enn det som det var planlagt og budsjettert for i årene 2017–2019. Et krav om samlokalisering i Brønnøysund forsterket utfordringene. Kravet ble derfor fraveket i 2019, og det ble igangsatt et arbeid med å etablere et team av konsulenter som hadde tilholdssted på ulike steder.⁹¹

Brønnøysundregistrene opplyser at rekruttering av medarbeidere til prosjektet er en hovedutfordring også framover. Ifølge virksomheten er det særlig vanskelig å rekruttere spesialister innenfor informasjonssikkerhet.⁹²

6.2.5 Prosjektet BRsys inngår i styringssystemet for informasjonssikkerhet

Det er i tråd med god prosjektstyring at BRsys tilpasses prosjektomgivelsene og er forenlig med Brønnøysundregistrenes IKT-strategi.⁹³ Prosjektet må også ivareta kravene til informasjonssikkerhet slik

⁸⁷ PROMIS AS og Atkins Norge (2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, 20. april 2015.

⁸⁸ PROMIS AS og Atkins Norge (2015). *Kvalitetssikring (KS2) Saksbehandlingssystem tilpasset eBR*, 20. april 2015.

⁸⁹ A-2 Norge AS (4. mai 2020). Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet. *Gjennomgang av prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)*.

⁹⁰ Brønnøysundregistrene. *Framdriftsrapport til NFD*. Periode 5. oktober til 20. desember 2020 og 21. desember 2020 til 28. februar 2021.

⁹¹ Brønnøysundregistrenes årsrapporter for 2017–2019.

⁹² Brønnøysundregistrenes presentasjon under møte med Riksrevisjonen 7. januar 2021.

⁹³ De overordnede prinsippene for styring etter prosjektmodellen Prince2.

Stortinget har forutsatt. I 2018 ble det besluttet at BRsys skal inngå i styringssystemet for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene.⁹⁴ Dette styringssystemet behandler vi i kapittel 7.

6.3 Nye oppgaver fører til ytterligere forsinkelser i BRsys

6.3.1 Brønnøysundregistrene skal gjennomføre BRsys parallelt med flere lignende oppgaver

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de i tildelingsbrevene har presisert at BRsys-prosjektet skal prioriteres. Departementet understreker at dette ikke forhindrer Brønnøysundregistrene fra også å arbeide med andre prosjekter så lenge det er innenfor samfunnsoppdraget, oppdraget har finansiering og Brønnøysundregistrene har kapasitet. Nærings- og fiskeridepartementet har dialog med Brønnøysundregistrene om dette for hvert enkelt oppdrag.⁹⁵

Fra 2020 skal BRsys-prosjektet gjennomføres parallelt med at nye tjenester og mulige nye prosjekter utvikles og forvaltes, blant annet

- Brønnøysundregistrenes prosjekt «Brukervennlige registertjenester», som har gjennomgått ekstern kvalitetssikring (KS1)
- fritidskortet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- våpenregister på oppdrag fra politiet

Brønnøysundregistrene sier at prosjektet Brukervennlige registertjenester er en forutsetning for å oppnå ambisjonen deres om heldigitale registertjenester, se faktaboks 4.

I tillegg kommer de prioriterte koronaordningene, som beslagla mye utviklingsressurser fra oktober 2020 til første halvdel av 2021:

- kompensasjonsordningen for næringslivet
- kompensasjonsordningen for utgifter til innreisekarantene

Brønnøysundregistrene planla med at nye systemer fra BRsys skulle bidra til en effektivisering og reduksjon i ressursbehovet hos virksomheten. Brønnøysundregistrene uttaler at de nye systemene krever en økning i ressurser til forvaltning, som virksomheten ikke har satt av ressurser til.⁹⁶ De nye systemene har en estimert levetid på minst 15 år – under forutsetning av at de forvaltes og videreutvikles i tråd med gjeldende krav.⁹⁷

Brønnøysundregistrene skal samtidig forvalte og videreutvikle gamle og nye systemer i tråd med gjeldende krav til blant annet informasjonssikkerhet. Inntil alle registrene er modernisert, må virksomheten forvalte og videreutvikle to plattformer.

⁹⁴ Jf. endringsloggen punkt 34 med tilhørende endringsrapportering: «BR har innført ISMS. Prosjektet må sikre at utvikling og produkter fra BRsys er i samsvar med dette».

⁹⁵ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

⁹⁶ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

⁹⁷ Møte med Brønnøysundregistrene 6. januar 2021.

Faktaboks 4 Prosjekt Brukervennlige registertjenester

Prosjekt Brukervennlige registertjenester skal samordne og digitalisere dagens tjenester og løsninger for å gjøre det enklere for brukerne og forvaltningen. Prosjektet omhandler digital innrapportering og tilgjengeliggjøring av data for de registrene som BRsys omfatter. BRsys legger til rette for en effektiv forvaltning av registrene. Prosjekt Brukervennlige registertjenester er, ifølge departementet og virksomheten, ansett som nødvendig å gjennomføre for å utnytte det fulle gevinstpotensialet til den nye registerplattformen.

I 2017 ble det gjennomført en foranalyse og konseptstudie av prosjektet som blant annet vurderte tilstanden til dagens register, brukerbehov, teknologiske muligheter og konsepter. I det videre arbeidet planlegges løsningene og leveransene i prosjektet, og de blir sammenstilt med leveransene fra BRsys og andre satsinger ved Brønnøysundregistrene.

I 2020 ble konseptvalgutredningen for brukervennlige registertjenester levert, og den gjennomgikk ekstern kvalitetssikring (KS1) etter statens prosjektmodell. Brønnøysundregistrene er i dialog med departementet om fortsettelsen.⁹⁸

Prosjekt Brukervennlige registertjenester er et av initiativene som Brønnøysundregistrene iverksetter for å imøtekomme ambisjonene som regjeringen har signalisert gjennom Digital agenda⁹⁹ og Digitaliseringsrundskrivet. Initiativet skal bidra til økt effektivisering og samhandling med brukere, næringsliv og offentlig forvaltning.

Kilde: Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2017 og 2020

6.3.2 BRsys mangler oppdaterte og realistiske styringsdokumenter

Brønnøysundregistrene reviderte prosjektets omfang og framdriftsplan i 2019, og arbeider våren 2021 fortsatt med å revidere prosjektets sentrale styringsdokument og framdriftsplan sammen med Nærings- og fiskeridepartementet. Fram til oppdaterte styringsdokumenter er på plass, styres prosjektet etter det opprinnelige, sentrale styringsdokumentet fra 2015 og den reviderte framdriftsplanen fra november 2019.¹⁰⁰

Oppdateringen av prosjektets rammer, planer og styringsdokumenter startet i 2019 etter en dialog mellom Brønnøysundregistrene og Nærings- og fiskeridepartementet. Brønnøysundregistrene påpekte at de ikke ville kunne realisere BRsys som planlagt innenfor de fastsatte rammene. Virksomheten skisserte ulike alternativer. En samlet realisering av BRsys og prosjektet Brukervennlige registertjenester var alternativet med lavest samlet risiko. Alternativet innebar:¹⁰¹

- en økning av styringsrammen for BRsys fra 990 til 1236 millioner kroner
- bevilgning på 182 millioner kroner til prosjektet brukervennlige registertjenester
- samlet investeringsbehov på 1419 millioner kroner

Nærings- og fiskeridepartementet ba Brønnøysundregistrene om å planlegge for realisering av BRsys innenfor den eksisterende styringsrammen. Virksomhetens forslag til revidert framdriftsplan og

⁹⁸ Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2020.

⁹⁹ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

¹⁰⁰ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁰¹ Brønnøysundregistrene (2019). *Grunnlag for vurdering av mulige endringer i BRsys for å øke gevinster og sikre leveranser.*

langtidsbudsjett ble oversendt Nærings- og fiskeridepartementet i november 2019.¹⁰² I disse dokumentene framkom det at

- BRsys er nedskalert til hovedleveranse 1 og 3
- BRsys skulle kunne leveres innenfor den opprinnelige styringsrammen på 990 millioner kroner
- BRsys skulle avsluttes tidlig i 2023

Departementet tok ikke umiddelbart stilling til forslaget, men bestilte en ekstern gjennomgang av BRsys og den reviderte planen fra konsulentselskapet A-2 Norge AS.¹⁰³ Gjennomgangen viste at prosjektet var betydelig forsinket, og at det ikke var sannsynlig at det opprinnelige prosjektkonseptet kunne realiseres i sin helhet innenfor den fastsatte styringsrammen på 990 millioner kroner.

Nærings- og fiskeridepartementet godkjente den reviderte framdriftsplanen 3. juli 2020, og ga Brønnøysundregistrene i oppdrag å revidere sentralt styringsdokument med frist 10. desember 2020.¹⁰⁴

Stortinget ble i budsjettproposisjonen høsten 2020 orientert om¹⁰⁵

- at prosjektet nedskaleres, og at færre registre blir overført gjennom BRsys
- at prosjektet tar i bruk hele kostnadsrammen til prosjektet på 1213 millioner kroner
- at det gjøres en revisjonen av styringsdokumentet og framdriftsplanen
- at de resterende registrene vil måtte overføres til en ny registerplattform på et senere tidspunkt

Fristen for å legge fram et revidert sentralt styringsdokument og en revidert framdriftsplan for BRsys ble utsatt fordi regjeringen i oktober 2020 besluttet at Brønnøysundregistrene skulle utvikle og forvalte en ny kompensasjonsordning for bedrifter med et stort omsetningsfall som følge av koronapandemien. Arbeidet med den reviderte framdriftsplanen ble gjenopptatt i februar 2021, og Brønnøysundregistrene leverte et forslag til revidert sentralt styringsdokument i mai 2021.

Brønnøysundregistrene opplyste i januar 2021 at det er to mulige tidspunkter for når de kan modernisere alle registrene i virksomheten:¹⁰⁶

- Hvis de får ekstra finansiering, antar de å kunne ferdigstille i 2026.
- Hvis de må holde seg innenfor virksomhetens eget budsjett, antar de å kunne ferdigstille i 2029.

Brønnøysundregistrene opplyser at de ønsker å få ekstra finansiering for den resterende moderniseringen.¹⁰⁷ Nærings- og fiskeridepartementet mener imidlertid at den resterende moderniseringen kan gjøres innenfor virksomhetens ordinære rammer.¹⁰⁸ De foreløpige anslagene fra Brønnøysundregistrene tilsier at de i så fall vil kunne fullføre moderniseringen av registrene sine innen 2029. Det innebærer at moderniseringsarbeidet som ble påbegynt i 2009, kan ende med å ta opp mot 20 år.

¹⁰² Brev av 20. november 2019 fra Brønnøysundregistrene til Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰³ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰⁴ Brev av 3. juli 2020 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Brønnøysundregistrene.

¹⁰⁵ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰⁶ Møte med Brønnøysundregistrene 7. januar 2021.

¹⁰⁷ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

¹⁰⁸ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

Figur 5 viser gjennomføringsperioden for prosjektet BRsys (alle registre på ny plattform) fra 2017 til anslått ferdigstillelse i 2029.

Figur 5 Tidslinje over gjennomføringen av BRsys



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

7 Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger

Relevante kriterier¹⁰⁹

- Brønnøysundregistrene skal etablere systemer og rutiner for intern kontroll.
- Brønnøysundregistrene skal ha et styringssystem for informasjonssikkerhet som setter mål for informasjonssikkerheten, og en strategi for å nå målene.
- Styringssystemet skal tilfredsstillere kravene til styring og kontroll i økonomiregelverket og basere seg på anerkjente standarder, og det bør være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem.
- Standardene setter krav til klassifisering av verdier som skal beskyttes, og tiltak for å sikre verdiene basert på vurderinger av risiko.
- Stortinget har i flere sammenhenger framhevet betydningen av at det utvikles nye IKT-systemer i Brønnøysundregistrene, og at det i mellomtiden må jobbes med å forbedre sikkerheten i de nåværende systemene.

Hovedfunn

Brønnøysundregistrene har hatt oppmerksomhet på å forbedre informasjonssikkerheten etter at Riksrevisjonen rapporterte om vesentlige mangler senest i 2015, men det er fortsatt klare svakheter i styringen:

- Brønnøysundregistrene har utarbeidet et styringssystem for informasjonssikkerhet, men kravene i systemet er i liten grad operasjonalisert i virksomhetens drift og utviklingsprosjekter.
- Brønnøysundregistrene har ikke oversikt over all informasjon og andre verdier som skal beskyttes.
- Det er et vesentlig etterslep i gjennomføringen av planlagte sikkerhetstiltak.
- Systemer og rutiner for å oppdage og håndtere dataangrep og andre sikkerhetshendelser er mangelfulle.
- Brønnøysundregistrene har ikke prosesser som gir et grunnlag for systematisk å evaluere nivået på informasjonssikkerheten og styringssystemets effekt.

Svakheterne gjelder for Brønnøysundregistrene generelt og får konsekvenser for informasjonssikkerheten i både den nye registerplattformen og de eksisterende systemene.

Brønnøysundregistrene har identifisert flere risikoer som virksomheten så langt ikke har klart å håndtere. De har derfor utarbeidet et satsingsforslag for 2021–2023 overfor Nærings- og fiskeridepartementet for å utbedre svakheter i informasjonssikkerheten. Bevilgningen til Brønnøysundregistrene i 2021 er økt noe for å ta hensyn til dette arbeidet.

¹⁰⁹ Se kapittel 4 *Revisjonskriterier*.

7.1 Styringssystemet for informasjonssikkerhet er ikke implementert i rutiner for virksomhetens drift

Brønnøysundregistrene har lagt grunnlaget for et styringssystem for informasjonssikkerhet ved å utarbeide styrende dokumenter som beskriver krav som skal etterleves. Kravene er imidlertid ikke fullt ut operasjonalisert og implementert i driften av virksomhetens IKT-systemer. Det innebærer en risiko for at krav til informasjonssikkerhet ikke etterleves i det daglige arbeidet, og at informasjon kan komme på avveie, eller at viktige registre blir utilgjengelig for brukerne.

Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal sikre at virksomhetens informasjon har nødvendig konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Som en del av styringssystemet bør ledelsen utarbeide en policy som definerer formålet med og ansvaret for styring av informasjonssikkerhet, og prinsipper for vesentlige aktiviteter.¹¹⁰ Ledelsen bør videre sikre at kravene til informasjonssikkerhet integreres i organisasjonens prosesser, at betydningen av styringssystemet formidles, og at det settes av nødvendige ressurser.

Faktaboks 5 Viktige begreper om informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet handler om å sikre at informasjon i alle former

- ikke blir kjent for uvedkommende (konfidensialitet)
- ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende (integritet)
- er tilgjengelig ved behov (tilgjengelighet)

Et styringssystem for informasjonssikkerhet skal bidra til en helhetlig internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Gjennom en systematisk prosess skal virksomheten definere behov og krav til sikkerhet og påse at kravene blir innført og fungerer etter hensikten. Styringssystemet stiller krav til årlige gjennomganger for å vurdere om styringssystemet fungerer etter hensikten.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet¹¹¹

Revisjonen i 2015 viste at Brønnøysundregistrene manglet grunnlaget for et styringssystem for informasjonssikkerhet ettersom de manglet sikkerhetspolicyer som satte krav til styring av informasjonssikkerheten. Det var derfor mangelfulle krav til risikovurderinger, interne revisjoner og ledelsens gjennomgang, og det manglet et system for kontinuerlige forbedringer.

Etter revisjonen i 2015 startet Brønnøysundregistrene et prosjekt for å innføre et styringssystem for informasjonssikkerhet som var basert på internasjonalt anerkjente standarder¹¹². Styringssystemet skulle innføres i et toårig løp og settes i drift i løpet av 2017.^{113,114,115} Systemet skal ivareta informasjonssikkerheten for hele Brønnøysundregistrenes virksomhet, både i den nye registerplattformen og i de gamle systemene.

¹¹⁰ NS-ISO/IEC 27001:2017 punkt 5.1 og 5.2.

¹¹¹ Digitaliseringsdirektoratet. Internkontroll i praksis - informasjonssikkerhet (Versjon 1.5). Begrepsliste.

¹¹² NS-ISO/IEC 27001:2013 og NS-ISO/EN 27002:2013.

¹¹³ Referat fra etatsstyringsmøte med mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene 29. mai 2017.

¹¹⁴ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2016.*

¹¹⁵ Internkontroll 2017/1 – informasjonssikkerhet.

Brønnøysundregistrene har valgt et styringssystem for informasjonssikkerhet som har en struktur med fire nivåer på dokumentene.¹¹⁶ En revisjon av styringssystemet som ble gjennomført av konsultentselskapet PwC i 2019, viser at dokumentene på de to øverste nivåene holder et høyt faglig nivå.¹¹⁷ Disse dokumentene angir retningen for arbeidet med informasjonssikkerhet, beskriver ansvarsdelingen og setter krav til sikkerhet. PwC finner imidlertid mangler blant annet i operasjonelle rutiner, prosedyrer og andre dokumenter som beskriver hvordan kravene skal oppfylles (nivå 3 og 4). Dette beskriver de slik i rapporten:

«Det er ikke alltid tydelig sammenheng mellom detaljerte rutiner og de overordnede policydokumentene. Dette gjør at det tilsynelatende eksisterer parallele kvalitetssystem – ett overordnet styringssystem for informasjonssikkerhet basert på ISO 27001, samt flere mer detaljerte rutiner inn i enkeltenheter.»

Denne situasjonsbeskrivelsen understøttes av funnene fra en modenhetsanalyse av arbeidet med informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene som ble utført av konsultentselskapet Gartner i 2019. Her konkluderes det med at policyene og reglene som er etablert, er tilstrekkelige, men at det er mangler i etterlevelsen.¹¹⁸

Ledelsens gjennomgang av styringssystemet i 2019 pekte på at implementeringen og etterlevelsen av styringssystemet i organisasjonen går for sakte. Dette skyldes blant annet at det er

- manglende operasjonalisering av styringssystemet
- manglende ressurser og kompetanse i linjen til å forvalte sikkerhetskravene¹¹⁹

Situasjonen i 2020 var ifølge Brønnøysundregistrene ikke vesentlig forbedret i forhold til 2019.¹²⁰ Til tross for tiltak er det fortsatt et gap mellom styringssystemets krav på den ene siden og tiltak på taktisk og operasjonelt nivå for å sikre at kravene oppfylles i den daglige driften, på den andre siden. Brønnøysundregistrene opplyser at det har vist seg å være vanskelig å prioritere arbeidet med å løse dette framfor andre oppgaver.¹²¹ Gapet mellom styringssystemets krav og tiltakene på taktisk og operasjonelt nivå er størst innenfor

- leverandørhåndtering
- driftsadministrasjon
- IKT-kommunikasjon og kryptografi
- kravene til anskaffelse, utvikling og vedlikehold av informasjonssystemer
- kontinuitetsplanlegging

7.2 Brønnøysundregistrene har ikke oversikt over informasjon med verdi for organisasjonen

Brønnøysundregistrene har ikke god nok oversikt over virksomhetens informasjonsverdier. De fleste informasjonsverdiene er ikke klassifisert i henhold til anbefalinger i anerkjente standarder. Manglende oversikt og klassifisering betyr at virksomheten ikke har grunnlag for å identifisere og iverksette nødvendige sikkerhetstiltak for verdier som er kritiske for driften.

¹¹⁶ Nettside på Brønnøysundregistrenes intranett med tittelen «Styringssystemets struktur», sist oppdatert 10. juli 2019.

¹¹⁷ PwC (5. juli 2019). *Styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS)*, internrevisjonsrapport.

¹¹⁸ Gartner (29. november 2019). *Modenhetsvurdering og veikart for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene*, slutt rapport.

¹¹⁹ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2019*.

¹²⁰ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2020*.

¹²¹ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

Faktaboks 6 Informasjonsverdier

Informasjonsverdi, eller begrepet verdi når vi snakker om informasjonssikkerhet, er et samlebegrep. Det inkluderer både informasjon og tilhørende støtteverdier som blant annet IKT-systemer, digitale tjenester og datautstyr av ulike varianter. Støtteverdiene benyttes i behandlingen av informasjonen.

Informasjonsverdiene er svært sentrale i risikovurderinger innenfor informasjonssikkerhet. Det som utfordrer virksomhetens mål for informasjonssikkerhet, er eventuelle brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Det kan skje gjennom hendelser som rammer informasjonen direkte eller indirekte gjennom støtteverdiene. Det kan i tillegg være spesielle regelverkskrav til ulike typer informasjonsverdier.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet¹²²

For å sikre at informasjonsverdiene er godt nok beskyttet, må Brønnøysundregistrene ha oversikt over hvilken informasjon som forvaltes, hvor informasjonen oppbevares, og hvordan den kan behandles. Virksomheten skal identifisere disse informasjonsverdiene og deretter utarbeide og vedlikeholde en oversikt over verdiene.¹²³ Informasjonen bør klassifiseres i henhold til hvor viktig den er for virksomheten, og dens beskyttelsesbehov.¹²⁴

Revisjonen i 2015 viste at Brønnøysundregistrene ikke hadde identifisert og klassifisert sine informasjonsverdier.

Brønnøysundregistrene har i handlingsplanen sin for 2019 og 2020 og i andre interne styringsdokumenter¹²⁵ definert aktiviteter for å identifisere og klassifisere aktiva slik standardene anbefaler. Arbeidet er ikke ferdigstilt i 2020, og arbeidet med å få på plass en struktur med ulike typer aktiva og korte beskrivelser av innhold og formål er dessuten utsatt. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser¹²⁶ at første versjon av oversikten forelå i april 2021, etter at revisjonen var gjennomført.

Dette arbeidet omfatter også aktiva knyttet til den planlagte nye registerplattformen, og skal gi grunnlag for prioritering av sikkerhetstiltak. Brønnøysundregistrene vil i 2021 jobbe videre med oversikten over informasjonsverdier. Denne oversikten skal inneholde vurderinger av verdienes kritiske betydning og en klassifisering.

Brønnøysundregistrene har ingen oversikt som inkluderer støtteverdier som infrastruktur og komponenter. De har imidlertid planer for å videreutvikle en tjenestekatalog. Målet er at katalogen skal inkludere støtteverdier og gi en mer helhetlig oversikt ved å koble sammen registertjenester og tilhørende komponenter i IKT-infrastrukturen.

¹²² Digitaliseringsdirektoratet. Internkontroll i praksis - informasjonssikkerhet (Versjon 1.5). Begrepsliste.

¹²³ Det framgår av NS-EN ISO/IEC 27002:2017 punkt 8.1.1 at virksomheten bør identifisere informasjon og andre aktiva knyttet til informasjon og systemer for informasjonsbehandling, og at den bør utarbeide og vedlikeholde en oversikt over disse aktivaene.

¹²⁴ I henhold til NS-EN ISO/IEC 27002:2017 punkt 8.2.1 bør informasjon klassifiseres i henhold til kravene, verdiene, kritikaliteten og sensitiviteten som er forbundet med uautorisert utlevering eller modifisering.

¹²⁵ SoA_BR_v2.1 punkt 4.1.1, 4.1.4, 4.1.6, 4.2 og 4.2.1.

¹²⁶ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet utreder hvilke konsekvenser den nye sikkerhetsloven, som trådte i kraft 1. januar 2019, får for sin sektor.¹²⁷ Det er ikke avklart for virksomheten om noe skal skjermes etter den nye sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen.¹²⁸

7.3 Vesentlig etterslep i gjennomføring av tiltak etter risikoanalyser

Brønnøysundregistrene har etablert prosesser for å gjennomføre risikoanalyser regelmessig, men det er et vesentlig etterslep i gjennomføringen av tiltak som reduserer risiko. Når virksomheten ikke gjennomfører tiltakene, opprettholdes risikoen for at dataangrep vil lykkes, og at registertjenester settes ut av spill.

Kjernen i et styringssystem for informasjonssikkerhet er en risikostyringsprosess som skal gi virksomhetens interessenter tillit til at risikoer håndteres på en hensiktsmessig måte.¹²⁹ Det anbefales at virksomheter benytter en prosess hvor de regelmessig identifiserer, analyserer og evaluerer informasjonssikkerhetsrisikoer.¹³⁰ Videre anbefales en prosess for håndtering av identifiserte risikoer som inkluderer blant annet at det fastsettes tiltak og en plan for å håndtere risiko.¹³¹ Virksomheten må følge planen for å redusere risikoene.

Revisjonen i 2015 viste at konsultantselskapet Norconsult hadde foretatt en overordnet risikovurdering av Brønnøysundregistrene i 2014. Risikovurderingen var imidlertid ikke fulgt opp av en dekkende handlingsplan med prioriterte tiltak. Oppgavene var dermed ikke tidfestet, og ansvaret var heller ikke plassert. Brønnøysundregistrene hadde ikke fulgt opp med nye risikoanalyser.

Et styringssystem for informasjonssikkerhet ble tatt i bruk i Brønnøysundregistrene fra 2017.¹³² Dette inkluderte en utarbeidet metodikk og rutiner for risikoanalyser som førte til at risikoer i prosesser i virksomheten ble avdekket. Det ble også utarbeidet en handlingsplan over tiltak for å håndtere avdekket risiko. Virksomheten har siden 2017 hatt denne rullerende handlingsplan for informasjonssikkerhet.

Da konsultantselskapet PwC reviderte Brønnøysundregistrene i 2019, konstaterte de at Brønnøysundregistrene regelmessig gjennomfører risikoanalyser, og at det fastsettes tiltak i handlingsplaner.¹³³ Revisjonen viste imidlertid at det er et stort antall tiltak som ikke er påbegynt, og at det er mange aktiviteter som ikke er avsluttet. PwC mente at Brønnøysundregistrene bør legge vekt på å komme a jour med tiltakene i handlingsplanen.

Analysen vår av Brønnøysundregistrenes handlingsplan for 2020 viser at bare 42 prosent av tiltakene var gjennomført i løpet av året.¹³⁴ 43 prosent av tiltakene er utsatt og/eller ikke startet. Gjennomføringsevnen var omtrent den samme i 2019; da ble bare 39 prosent av tiltakene gjennomført. Ledelsen i Brønnøysundregistrene har både i 2018, 2019 og 2020 konstatert at gjennomføringen av tiltakene i handlingsplanen går for sakte, og at gjennomføringsevnen til linjeorganisasjonen må forbedres.¹³⁵ Virksomheten mener at den budsjettmessige og ressursmessige situasjonen gjør det vanskelig å

¹²⁷ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

¹²⁸ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

¹²⁹ Digitaliseringsdirektoratet. Internkontroll i praksis - informasjonssikkerhet (Versjon 1.5). *Hva sier ISO/IEC 27001?*

¹³⁰ NS-ISO/IEC 27001:2017 punkt 6.1.2, jf. punkt 8.2.

¹³¹ NS-ISO/IEC 27001:2017 punkt 6.1.3.

¹³² Brønnøysundregistrene (1. desember 2019). *Informasjonssikkerhet og konsekvenser av ny registerplattform i drift.*

¹³³ PwC (5. juli 2019). *Styringssystem for informasjonssikkerhet*, internrevisjonsrapport.

¹³⁴ Analyse av informasjon i *Ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene* for 2019 og 2020.

Handlingsplanen omfatter tiltak av ulik art og omfang. Prosentandelen av gjennomførte tiltak gir dermed ikke et fullstendig bilde av arbeidet med tiltakene, men en indikasjon på framgangen.

¹³⁵ Ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2018, 2019 og 2020.

implementere alle nødvendige og planlagte tiltak.¹³⁶ Virksomheten opplyser samtidig at den arbeider kontinuerlig med å øke gjennomføringsevnen, og mener den har blitt bedre over tid.

En analyse som har blitt gjort med utgangspunkt i Brønnøysundregistrenes rapportering av gjennomføringen av tiltak i handlingsplanen, viser følgende:

- Brønnøysundregistrene deler tiltakene i planen i må- og bør-tiltak, men de gjennomfører omtrent like mange tiltak i begge kategoriene.¹³⁷ Virksomheten mener at prioriteringen uansett er til hjelp for å kunne ta beslutninger ut fra den operative sikkerheten.¹³⁸
- Handlingsplanen omfatter alle typer tiltak, både små og store, vesentlige og mindre vesentlige. Gjennomføringsgraden avhenger av tiltakenes kompleksitet. Når de velger tiltak, tar de hensyn til hva det er mulig å gjennomføre.
- Tiltak gjennomføres i noe mindre grad i IT-avdelingen enn i virksomheten som helhet. I 2020 ble bare 33 prosent av tiltakene knyttet til drift og forvaltning i IT-avdelingen gjennomført. En årsak til dette er at mange av tiltakene i handlingsplanen som IT-avdelingen er ansvarlig for, er svært omfattende.
- Brønnøysundregistrene peker på at bare det å holde sikkerheten på det nåværende nivået er krevende, og at ikke alle grepene de gjør, er like synlige i handlingsplanen.
- En rekke tiltak som ble identifisert etter sikkerhetstester eller risikovurderinger i 2016, 2017 og 2018, var fortsatt ikke gjennomført ved utgangen av 2020. Flere av disse tiltakene er klassifisert som må-tiltak. Det er spesielt tiltak som er omfattende eller kompliserte å gjennomføre, som ikke er gjennomført.

I 2019 gjennomførte konsultentselskapet Gartner, etter bestilling fra Brønnøysundregistrene, en modenheitsvurdering av arbeidet med informasjonssikkerhet. Gartner laget også et veikart for forbedringstiltak.¹³⁹ Som en del av modenheitsvurderingen identifiserte de seks strakstiltak som de mente kunne iverksettes av linjeorganisasjonen før 2021 uten større kapasitetsbehov.

Brønnøysundregistrene har i satsingsforslaget sitt for 2021–2023 lagt til grunn veikartet for informasjonssikkerhet for samme periode. Innspillet inngår i forslaget til statsbudsjettet 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet. Det framgår av satsingsforslaget at Brønnøysundregistrene ville vurdere hvilke tiltak det var mulig å gjennomføre i 2020 med daværende ressurstilgang.¹⁴⁰ Anbefalte strakstiltak skulle vurderes spesielt. Bevilgningen til Brønnøysundregistrene i 2021 er økt noe for å ta hensyn til dette arbeidet.

Tabell 1 viser at få av strakstiltakene som er foreslått av Gartner, er gjennomført, men at virksomheten har startet arbeidet med flere tiltak.

¹³⁶ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

¹³⁷ Rapporteringen viser at 43 prosent av må-tiltakene og 42 prosent av bør-tiltakene ble gjennomført i 2020.

¹³⁸ Informasjonen her og de tre neste avsnittene er hentet fra intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

¹³⁹ Gartner (29. november 2019). *Modenheitsvurdering og veikart for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene*, slutt rapport.

¹⁴⁰ Brønnøysundregistrene (1. desember 2019). *Informasjonssikkerhet og konsekvenser av ny registerplattform i drift*.

Tabell 1 Status for gjennomføring av strakstiltak

Nr.	Tiltak	Status ved utgangen av 2020
1	Styrke den eksisterende beredskapen og hendelsehåndteringen	Tiltaket er fortsatt under arbeid, og det er fortsatt behov for å bedre prosesser og planverk. Det er ikke gjennomført beredskapsøvelse i 2020. Brønnøysundregistrene opplyser at det er gjort et betydelig arbeid med å styrke beredskapen og hendelsehåndteringen siden 2015.
2	Tilpasse den operative beredskapen for spesifikke sikkerhetshendelser	Tiltaket er fortsatt under arbeid. Det er utarbeidet et vedlegg til beredskapsplanene som omhandler en generell prosess for å håndtere cyberangrep, men det er ikke sjekklister for spesifikke områder på det nivået Gartner anbefalte.
3	Forbedre etterlevelsen av sikkerhetskrav	Brønnøysundregistrene har diskutert løsninger for å etablere en regelmessig gjennomgang av etterlevelse av sikkerhetskrav, men det gjenstår mye arbeid for å etablere en løsning. Det arbeides også med et felles begrepsapparat for sikkerhet.
4	Tilpasse endringsprosessen	Endringsprosessen er etablert, men den er fortsatt under videreutvikling.
5	Avdekke sårbarheter regelmessig	Det er ikke interne rutiner for regelmessig sårbarhetsskanning eller penetrasjonstesting. Se for øvrig omtale av tiltak 6.
6	Iverksette årlig penetrasjonstesting av infrastruktur	Det ble ikke gjennomført en penetrasjonstest i 2020, men en ekstern aktør er leid inn for å gjennomføre en slik test våren 2021.

Kilder: Gartner (29. november 2019). *Modenhetsvurdering og veikart for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene*, sluttrapport, vedlegg til *ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2020* og intervju med ledelsen i Brønnøysundregistrene 23. mars 2021

Både strakstiltak og tiltak i handlingsplanen har som formål å redusere risikoen for informasjonssikkerhetsbrudd. Når må-tiltak ikke gjennomføres, medfører det en risiko for utilstrekkelig sikkerhet i løsninger og IKT-infrastruktur og sårbarhet for angrep. Virksomhetens systemløsninger er fortsatt utilstrekkelig sikret, og trusselnivået er samtidig høyt og økende. Risikoen for et angrep på Brønnøysundregistrene er derfor høy. Virksomheten mener imidlertid at utsettelse av planlagte tiltak til 2021 ikke øker risikoen.¹⁴¹

7.4 Mangelfull hendelses- og avvikshåndtering

Denne revisjonen viser at Brønnøysundregistrene har styrket hendelses- og avvikshåndteringen sin etter revisjonen i 2015. Det gjenstår imidlertid fortsatt et betydelig arbeid og flere investeringer før prosedyrer og systemstøtte på dette området er i henhold til anbefalinger i anerkjente standarder. Den mangelfulle hendelses- og avvikshåndteringen gir risiko for at Brønnøysundregistrene ikke klarer å oppdage at alvorlige informasjonssikkerhetsbrudd har skjedd, eller er i ferd med å skje.

¹⁴¹ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

Informasjonssikkerhetsbrudd er brudd på konfidensialitet, integritet eller tilgjengelighet som følge av én eller flere uønskede hendelser.¹⁴² Sikkerhetsbrudd kan få store konsekvenser, og det er derfor viktig å oppdage og håndtere bruddene.¹⁴³ Dette innebærer at virksomheter bør etablere prosedyrer for å oppdage, rapportere, respondere på og lære av uønskede hendelser.¹⁴⁴

For å kunne gjennomføre de ovennevnte anbefalingene, er Brønnøysundregistrene avhengig av systemer for logging og overvåking som registrerer hendelser og samler inn bevis. Det er derfor anbefalt at aktiviteter, avvik, feil og uønskede hendelser logges. Loggene bør oppbevares sikkert og gjennomgås regelmessig.¹⁴⁵

Revisjonen i 2015 viste at Brønnøysundregistrene hadde utarbeidet rutiner for hendelses- og avvikshåndtering, men at disse ikke ble fulgt.¹⁴⁶ Riksrevisjonen konkluderte med at Brønnøysundregistrene ikke etterlevde anbefalinger i anerkjente standarder på dette området.

I løpet av 2018 etablerte Brønnøysundregistrene en prosess for hendeshåndtering med tilhørende IKT-systemstøtte i verktøyet *ServiceDesk*.¹⁴⁷ Ved utgangen av 2019 konkluderte virksomheten likevel med at de fortsatt hadde for dårlige løsninger og rutiner for å rapportere, håndtere og følge opp sikkerhetsavvik og hendelser.¹⁴⁸ Det framgår av Brønnøysundregistrenes innspill til statsbudsjettet for 2021 at virksomheten ikke har kapasitet til å drive en proaktiv og kontinuerlig overvåking av tekniske løsninger. Overvåkingen skjer i ettertid og gjennomføres kun når det er helt nødvendig.¹⁴⁹

Gartners modenhetsvurdering av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene i 2019 dannet et viktig grunnlag for det videre arbeidet med å styrke hendelses- og avvikshåndteringen. Gartner identifiserte to strakstiltak som skulle styrke Brønnøysundregistrene på disse områdene, og som kunne gjennomføres som en del av den løpende driften i 2020 uten behov for større investeringer.¹⁵⁰ De foreslåtte strakstiltakene omfattet aktiviteter som å utarbeide sjekklister og kommunikasjonsrutiner for sikkerhetshendelser, og å gjennomføre årlige beredskapsøvelser. I løpet av 2020 gjennomførte Brønnøysundregistrene deler av strakstiltakene, men arbeidet pågikk fortsatt ved utgangen av året.¹⁵¹

Gartner anbefalte også Brønnøysundregistrene å starte et langsiktig arbeid med å styrke hendelses- og avvikshåndteringen sin i perioden 2020–2023. De langsiktige anbefalingene omfattet blant annet forbedringer i prosedyrer og IKT-systemstøtte for innsamling, oppbevaring og analyse av sikkerhetsrelevante loggdata.¹⁵²

Ved utgangen av 2020 hadde Brønnøysundregistrene påbegynt arbeidet med Gartners langsiktige anbefalinger innenfor hendelses- og avvikshåndtering.¹⁵³ For å komme i mål med de langsiktige anbefalingene gjenstår det imidlertid et vesentlig arbeid som vil kreve tid og store investeringer. Det innebærer at evnen til å håndtere hendelser og avvik vil være mangelfull for registre også på den nye plattformen. Brønnøysundregistrene opplyser at arbeidet med Gartners langsiktige anbefalinger er neste steg for å heve den operative sikkerheten, og at det fortsatt gjenstår mye før de oppnår de anbefalte nivåene

¹⁴² NS-EN ISO/IEC 27000:2020 punkt 3.30 og 3.31.

¹⁴³ NS ISO/IEC 27002:2017 punkt 16.1.

¹⁴⁴ NS ISO/IEC 27002:2017 punkt 16.1.1–16.1.5.

¹⁴⁵ NS-EN ISO/IEC 27002:2017 punkt 12.4.1, 12.4.2 og 12.4.3.

¹⁴⁶ Dokument 1 (2016–2017). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015*.

¹⁴⁷ Brønnøysundregistrene (2020). *Oppfølging av Riksrevisjonens anmerkninger punkt 5.1.4*.

¹⁴⁸ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2019*.

¹⁴⁹ Brønnøysundregistrene (2019). *Satsingsforslag for å sikre informasjonssikkerheten ved Brønnøysundregistrene*.

¹⁵⁰ Gartner (29. november 2019). *Modenhetsvurdering og veikart for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene*, slutt rapport.

¹⁵¹ Brønnøysundregistrene (2021). Vedlegg til ledelsens gjennomgang for 2020 – *Gjennomførte tiltak for informasjonssikkerhet i BR 2015–2020*, lysbilde 25.

¹⁵² Gartner (29. november 2019). *Modenhetsvurdering og veikart for informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene*, slutt rapport.

¹⁵³ Informasjon i dette avsnittet er hentet fra intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

på områder som døgkontinuerlig beredskap og sentralisert analyse av loggdata. Et eksempel på dette er at Brønnøysundregistrene ikke samler inn alle sikkerhetsrelevante loggdata og kun gjør en begrenset analyse av de tilgjengelige loggdataene.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser¹⁵⁴ at Brønnøysundregistrene stadig gjør forbedringer i virksomhetens tekniske sikkerhetsmekanismer. Dette innebærer blant annet beskyttelse mot tjenestenektangrep, forbedring av monitorering av nettverk og ytterligere segregering av nettverk.

7.5 Mangler i prosesser for å forbedre styringssystemet for informasjonssikkerhet

Brønnøysundregistrene har etablert aktiviteter for å evaluere og forbedre styringssystemet for informasjonssikkerhet, men målingen og testingen av sikkerheten, som utgjør grunnlaget for evalueringene, er mangelfull. Når de samme svakhetene påpekes over flere år, viser det at Brønnøysundregistrene ikke har gjennomføringsevne til å oppnå den nødvendige forbedringen av informasjonssikkerheten for virksomheten. Brønnøysundregistrene etterlever dermed ikke kravet til styring og kontroll på området, og det er risiko for at nasjonale registre kan utsettes for dataangrep.

Ledelsen i Brønnøysundregistrene bør gjennomgå styringssystemet for informasjonssikkerhet jevnlig for å sikre at det er velegnet, tilstrekkelig og virkningsfullt, og fatte beslutninger om forbedringer på bakgrunn av dette.¹⁵⁵ Videre bør ledelsen sette seg informasjonssikkerhetsmål som er konsistente og målbare, og som tar hensyn til krav til sikkerhet og resultater av risikovurdering- og håndtering. Virksomheten bør også ha prosesser for å overvåke og måle informasjonssikkerheten og virkningen av styringssystemet.¹⁵⁶ De bør i tillegg gjennomføre interne revisjoner for å få mer informasjon om blant annet etterlevelse av krav i styringssystemet.¹⁵⁷

Revisjonen av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene i 2015 viste at virksomheten ikke etterlevde anbefalingene om å evaluere og oppdatere styringssystemet for informasjonssikkerhet med formål om å forbedre styringssystemet, og dermed informasjonssikkerheten i virksomheten.¹⁵⁸ Virksomheten kunne ikke dokumentere regelmessige gjennomganger av styringssystemet, og det var ikke gjennomført interne eller eksterne revisjoner av informasjonssikkerheten de siste tre årene.

Brønnøysundregistrene har etablert et styringshjul som skal ivareta anbefalinger om å evaluere og forbedre styringssystemet.¹⁵⁹ Hjulet inkluderer aktiviteter blant annet for å

- sette mål for informasjonssikkerhet
- implementere policyer og tiltak
- overvåke og måle effekten av tiltak
- evaluere tiltak

¹⁵⁴ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁵⁵ Forskrift om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften) § 10 og NS-ISO/IEC 27001:2017 punkt 9.3.

¹⁵⁶ NS-ISO 27001:2017 punkt 9.1.

¹⁵⁷ NS-ISO 27001:2017 punkt 9.2.

¹⁵⁸ Dokument 1 (2016–2017) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015.

¹⁵⁹ Brønnøysundregistrene. KR-Krav til etterlevelse av informasjonssikkerhet.

Virksomheten fastsetter de årlige aktivitetene i styringshjulet ved inngangen til hvert år. I 2020 ble ambisjonsnivået nedjustert allerede i februar.¹⁶⁰ Blant annet ble overordnede og avdelingsvise risikoanalyser nedprioritert og ikke gjennomført i 2020. Arbeidet med beredskapsplaner- og øvelser er også utsatt. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser¹⁶¹ at nedprioriteringen var basert på en vurdering av hvilke aktiviteter som ville gi minst skade. I tillegg er aktivitetene i styringshjulet forsinket. Ledelsens gjennomgang av systemet i 2020 ble for eksempel gjennomført først i februar 2021.

Brønnøysundregistrene har likevel gjennomført tiltak for å forbedre styringssystemet og informasjonssikkerheten. I 2020 ble opplæringstiltak og tiltak for økt sikkerhetsbevissthet for første gang systematisert i et sikkerhetskulturprogram. Brønnøysundregistrene har også utarbeidet en samsvarserklæring som dokumenterer virksomhetens vurdering av etterlevelsen av de enkelte kravene i styringssystemet. Samsvarserklæringen viser at mange krav ikke er operasjonalisert ut fra ambisjonsnivået virksomheten har definert, men at de har kontroll på hva som gjenstår av arbeid for mange av disse kravene.

Vår analyse av ledelsens rapporter fra de siste tre årene viser at de tar opp svakheter uten at virksomheten evner å gjennomføre tiltak som utbedrer svakhetene.¹⁶² Dette gjelder for eksempel for gapet mellom krav fra styringssystemet og tiltak på taktisk og operasjonelt nivå (jf. punkt 7.1 ovenfor). Brønnøysundregistrene har pekt på dette misforholdet årlig, men rapporterer ikke om forbedringer.¹⁶³ Virksomheten opplyser at det er ressurskrevende å iverksette alle tiltakene som er nødvendige for å oppfylle kravene i styringssystemet, at arbeidet tar lang tid, og at det derfor er en risiko for nye avvik framover.

Måloppnåelsen for informasjonssikkerhet framkommer ikke tydelig i virksomhetsstyringen, ifølge Brønnøysundregistrene. Det er kun én måleparameter for sikkerhet – sikkerhetshendelser. Brønnøysundregistrene mener det ikke gir et godt nok bilde av tilstanden på informasjonssikkerhetsområdet, blant annet når det gjelder prioritering av tiltak. Virksomheten opplyser at de har gjennomført tiltak i 2020 for å forbedre rapporteringen; de har etablert måleparametere innenfor delområdet personellsikkerhet. De har imidlertid ikke inkludert en konkret måling av resultatoppnåelsen i rapporteringen til ledelsen. Brønnøysundregistrene opplyser at de i 2021 har planer om å etablere flere måleparametere som skal gi et bedre grunnlag for å rapportere om måloppnåelse.¹⁶⁴

Revisjoner og sikkerhetstester kan bidra til å gi et bilde av etterlevelsen av krav til informasjonssikkerhet og status på området. Brønnøysundregistrene har lagt opp til å gjennomføre interne kontroller for å sjekke etterlevelsen av krav i styringssystemet for informasjonssikkerhet. De har gjennomført seks interne kontroller siden 2017, men av kapasitetshensyn i virksomheten ble det bare gjennomført én kontroll i 2020. De hadde også planlagt å gjennomføre en sikkerhetstest av den interne infrastrukturen i 2020, men den ble ikke gjennomført.¹⁶⁵ Brønnøysundregistrene har i 2021 vedtatt å ansette en internrevisor som kjøper eksterne revisjonstjenester.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Informasjon i resten av dette punktet er hentet fra *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2020* dersom det ikke er vist til andre kilder.

¹⁶¹ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁶² Analyse av ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2018, 2019 og 2020.

¹⁶³ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2018, 2019 og 2020*.

¹⁶⁴ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

¹⁶⁵ En sikkerhetstest av den interne infrastrukturen gjennomføres våren 2021 ved hjelp av eksterne ressurser.

¹⁶⁶ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

8 Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten

Relevante kriterier¹⁶⁷

- Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den forventer at departementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.
- Departementet har et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet BRsys og informasjonssikkerhetsarbeidet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Departementet har et overordnet ansvar for at Brønnøysundregistrene har en forsvarlig internkontroll, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.
- Departementets styring skal tilpasses risiko og vesentlighet.

Hovedfunn

Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke sitt overordnede ansvar for at Brønnøysundregistrene gjennomfører prosjektet BRsys

- Departementet endret ikke styringssignalene før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdrift og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet.
- Departementet tildeler nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene samtidig med at virksomheten har vesentlige utfordringer med å gjennomføre det største prosjektet i virksomhetens historie.

Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke sitt overordnede ansvar for en forsvarlig internkontroll av informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene

- Departementet påla ikke Brønnøysundregistrene å rapportere om den faktiske sikkerhetstilstanden i virksomheten før i 2020.
- Departementet har ikke fulgt opp at Brønnøysundregistrene har gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll av informasjonssikkerheten i virksomheten.

8.1 Departementet endret ikke styringssignalene før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdrift og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet

Nærings- og fiskeridepartementet har i tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene stilt krav til at virksomheten skal utvikle en ny registerplattform. I tildelingsbrevene for årene 2017–2020 vektlegger departementet at utviklingsprosjektet BRsys er et særskilt oppdrag som skal ha høy prioritet i årene framover. Til tross for at

¹⁶⁷ Se kapittel 4 *Revisjonskriterier*.

prosjektet ikke gjennomføres som planlagt, foretas det ikke nødvendige justeringer av styringssignalene underveis for å sikre prosjektgjennomføringen.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom statusrapportering for BRsys-prosjektet hver sjette uke, etatsstyringsmøter og annen rapportering fra Brønnøysundregistrene fått informasjon om og vært kjent med utfordringer i gjennomføringen av BRsys helt fra oppstarten. Til tross for at departementet har hatt god styringsinformasjon om den manglende framdriften i prosjektet og resultatene i arbeidet, har det ikke tilpasset styringen til risikoen eller iverksatt korrigerende tiltak for å legge til rette for bedre måloppnåelse. Dette skaper usikkerhet om departementet har ivaretatt tilstrekkelig kontroll med at Brønnøysundregistrene har utført sine oppgaver på forsvarlig måte.

I budsjettforslaget for 2017¹⁶⁸ henviste departementet til kvalitetssikrerens uttalelse om at prosjektkonseptet var veldefinert og tilfredsstillende, og at det sentrale styringsdokumentet framsto som grundig og gjennomarbeidet. Departementet opplyser i 2021 at det var mye usikkerhet i prosjektet som ikke var avklart før prosjektoppstart. Beslutningsgrunnlaget var derfor usikkert.¹⁶⁹ Departementet understreker at kompleksiteten i konseptvalget ble undervurdert, og det har medført at det estimerte omfanget av prosjektet ble utilstrekkelig.¹⁷⁰

Brønnøysundregistrene har rapportert om store utfordringer fra oppstarten i 2017 og gjennom hele prosjektperioden. Departementet har likevel helt fram til juli 2020 styrt Brønnøysundregistrene etter det opprinnelige styringsdokumentet, som ble godkjent i 2015. En revidert framdriftsplan som Brønnøysundregistrene utarbeidet i 2019, ble godkjent av departementet i juli 2020. Styringssignalene endret seg fra at Brønnøysundregistrene skulle levere BRsys som forutsatt i 2017, til at de skulle levere BRsys med mindre omfang, innenfor en høyere styringsramme og innen 2023.

Departementets godkjenning av revidert framdriftsplan var under forutsetning av at Brønnøysundregistrene skulle oppdatere sentralt styringsdokument og framdriftsplan innen 10. desember 2020. Forslaget til oppdatert styringsdokument ble utsatt på grunn av arbeidet med kompensasjonsordningene, og det ble levert til departementet i mai 2021.

Departementet skriver i tildelingsbrevet for 2020 at

«gjennom prosjektet Ny registerplattform skal Brønnøysundregistrene legge til rette for brukervennlige, sikre og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen i registrene. Brønnøysundregistrene skal i 2020 prioritere å arbeide videre med å øke produktiviteten og framdriften i prosjektet. Implementering av Løsøreregisteret og Ektepaktregisteret skal prioriteres. Nærings- og fiskeridepartementet legger til grunn at Brønnøysundregistrene orienterer om status i prosjektet hver sjette uke og i tillegg varsler så raskt som mulig ved vesentlige avvik.»¹⁷¹

Departementet understreker¹⁷² at som følge av vedvarende stor usikkerhet i prosjektet til tross for de korrigerende tiltakene som allerede var gjennomført fra departementets side, startet departementet i november 2019 arbeidet med å få gjennomført en ekstern gjennomgang av prosjektet. I mai 2020, over tre år etter oppstarten, ble det etter bestilling fra departementet levert en ekstern gjennomgang av prosjektet.¹⁷³ I A-2-rapporten framgår det blant annet følgende:

¹⁶⁸ Prop. 1 S (2016–2017) Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁶⁹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁷⁰ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁷¹ *Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020*.

¹⁷² Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁷³ A-2 Norge AS (2020). *Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet. Gjennomgang av prosjektet ny registerplattform i Brønnøysundregistrene (BRsys)*.

- Den reelle statusen for måloppnåelse er at BRsys-prosjektet er betydelig forsinket og i realiteten ikke har en omforent framdriftsplan eller et relevant budsjett for styring. Kostnadsoverskridelser kombinert med prognoser framover gir en svært høy sannsynlighet for at prosjektets kostnad vil overskride P50 [styringsrammen] og P85 [kostnadsrammen] fra styringsdokumentet.
- A-2 Norge AS anbefaler at omfanget av prosjektet realiseres i henhold til en revidert plan. Samtidig anbefaler de at Brønnøysundregistrene gjennomfører en ny planlegging og re-estimerer omfanget der de utforsker mulighetene for ytterligere kutt.
- A-2 Norge AS foreslår en rekke tiltak for å øke styringsevnen, øke produktiviteten og videre planlegge og realisere BRsys og prosjekt brukervennlige registertjenester.

8.1.1 Hovedtrekk fra styringsdialogen

Styringsinformasjonen viser at Brønnøysundregistrene rapporterer relevant informasjon om framdrift og utfordringer i gjennomføringen av prosjektet BRsys. Departementet har ikke gjort vesentlige endringer i oppfølgingen av virksomheten før i 2020 til tross for den høye risikoen og prosjektets vesentlighet.

Ved oppstarten av prosjektet i 2017 forutsatte departementet at det skulle få jevnlige orienteringer om status i prosjektet, og understreket at informasjonssikkerheten må ivaretas. Endringer i kravspesifikasjoner eller andre forhold som kan få betydning for prosjektbudsjettet, kvaliteten i registersystemet eller framdriften i prosjektet, skulle avklares med departementet.¹⁷⁴

Departementet har gjennomført to til tre årlige etatsstyringsmøter med Brønnøysundregistrene. I tillegg gjennomfører departementet jevnlige fagmøter og egne møter om status i utviklingen av den nye registerplattformen.¹⁷⁵ Departementet opplyser at det har hatt en tett oppfølging av prosjektet gjennom hele prosjektperioden. Prosjektet har rapportert til departementet hver sjette uke, og i forbindelse med rapporteringen har det vært jevnlige møter mellom virksomheten og departementet.¹⁷⁶

Brønnøysundregistrene rapporterer i årsrapportene om måloppnåelse på krav som departementet stiller i tildelingsbrevene. Virksomhetens rapportering til departementet inneholder beskrivelser av tiltak og aktiviteter som er gjennomført, og i årsrapportene for 2017–2020 går det tydelig fram hvilke utfordringer BRsys-prosjektet har hatt helt fra oppstarten.

En gjennomgang av styringsdialogen viser følgende:

- Brønnøysundregistrene informerte i det første etatsstyringsmøtet etter oppstarten av prosjektet at forberedelsesaktivitetene hadde vært mer omfattende enn forutsatt, og at enkelte oppgaver lå etter planen. Markedssituasjonen for konsulenter på IKT-området og virksomhetens egen gjennomføringsevne var den største usikkerheten.¹⁷⁷
- I perioden fra mai 2017 til april 2019 orienterte Brønnøysundregistrene om utfordringene i prosjektet i etatsstyringsmøtene, jf. omtalen i kapittel 8.2.
- I desember 2018 ble sikkerheten i prosjektet diskutert i et møte mellom departementet og Brønnøysundregistrene. Virksomheten mente at prosjektet har et for lite omfang til å kunne ivareta departementets forventning til at prosjektet vil bidra til tilstrekkelig informasjonssikkerhet, og viste til tidligere uttalelser fra departementet i forbindelse med Riksrevisjonens merknader om informasjonssikkerheten i 2015. Nærings- og fiskeridepartementet gjorde det klart under møtet at

¹⁷⁴ *Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2020.*

¹⁷⁵ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene 21. november 2018.

¹⁷⁶ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁷⁷ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene 29. mai 2017.

informasjonssikkerhet må være ryggraden i ethvert IKT-system, og at det ikke leveres i henhold til forutsetningene hvis dette hensynet ikke er ivaretatt.¹⁷⁸

- I tildelingsbrevet for 2019 understreket departementet at det er viktig at informasjonssikkerhet vektlegges i Brønnøysundregistrenes prosjekter, for eksempel ved utviklingen av en ny registerplattform og i forberedelsene av flytting til nye lokaler.¹⁷⁹
- I et møte 30. april 2019 ga departementet uttrykk for at framdriften i prosjektet ny registerplattform ikke er tilfredsstillende.¹⁸⁰ Departementet uttalte samtidig at Brønnøysundregistrene ikke kan legge til grunn at rammen for prosjektet vil øke, og at utvikling og gjennomføring av prosjektet må gjennomføres innenfor den rammen som er gitt.
- Brønnøysundregistrene utarbeidet et forslag til en ny prosjektplan som innebærer en nedskalering av leveransene fra BRsys, og som sammen med andre beskrevne tiltak skulle sikre et langtidsbudsjett innenfor styringsrammen. Den reviderte planen ble vedtatt på et styringsgruppemøte i Brønnøysundregistrene 30. oktober 2019. Det reviderte langtidsbudsjettet for BRsys og forutsetningene og tiltakene som ligger til grunn, ble forelagt for departementet i november 2019. Departementet la den reviderte framdriftsplanen til grunn i juli 2020 og ga Brønnøysundregistrene i oppdrag å revidere sentralt styringsdokument.¹⁸¹
- Rapporteringen fra prosjektet var ifølge departementet veldig detaljert fra oppstarten, og det var utfordrende for departementet å sette seg inn i den. Informasjonssikkerheten i prosjektet har ifølge departementet hele tiden vært et tema i oppfølgingen. Departementet opplyser at rapporteringen i 2021 er mer overordnet og forenklet, og at det gir bedre oversikt over status og arbeidet i prosjektet.¹⁸²

8.1.2 Ferdigstillelse av BRsys

Dersom registrene som er tatt ut av BRsys- prosjektet skal moderniseres, krever det at utviklingsarbeidet blir finansiert og organisert. Dette må gjøres enten gjennom vesentlig omprioritering av virksomhetens driftsmidler eller ny prosjektfinansiering.

Brønnøysundregistrene opplyser¹⁸³ at de ønsker ekstra finansiering for den resterende moderniseringen av de registrene som ikke lenger er en del av BRsys-prosjektet. Departementet påpeker derimot at det ikke er sikkert at alle registrene nødvendigvis må flyttes over til den nye plattformen, men at det må vurderes opp mot kostnader, risiko og nytte.¹⁸⁴

Figur 6, på neste side, viser at arbeidet med den nye registerplattformen i Brønnøysundregistrene kan ta opptil 20 år.

¹⁷⁸ Referat fra fagmøte om informasjonssikkerhet mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene 12. desember 2018.

¹⁷⁹ *Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2019.*

¹⁸⁰ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene 30. april 2019.

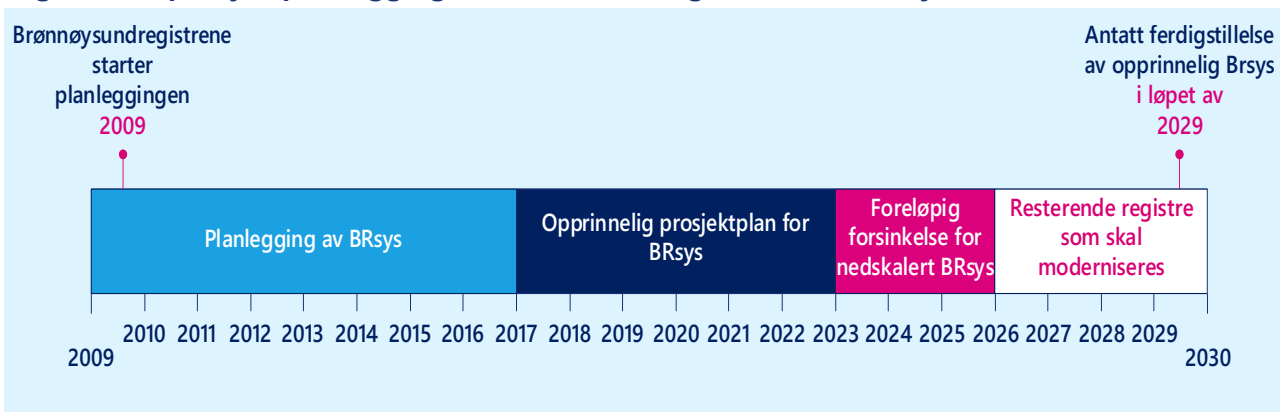
¹⁸¹ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁸² Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁸³ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

¹⁸⁴ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

Figur 6 Fra prosjektplanlegging til forventet ferdigstillelse av BRsys



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

8.2 Departementet tildeler nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene til tross for forsinkelser i pågående og komplekse utviklingsprosjekter

Det pågående arbeidet med å utvikle en ny registerplattform og andre store prosjekter viser at Brønnøysundregistrene har store utfordringer med kapasitet og ressurser. Tildelingen av nye oppgaver til Brønnøysundregistrene fører til ytterligere forsinkelser i prosjektgjennomføringen.

Høsten 2020 tildelte departementet Brønnøysundregistrene oppgaven med å utvikle og drifte kompensasjonsordningen for næringslivet. Foretak med et stort omsetningsfall som følge av koronasituasjonen kan få kompensasjon fra staten til å dekke en andel av sine uunngåelige faste kostnader. Fordi denne oppgaven har lagt beslag på mesteparten av ressursene i BRsys-prosjektet, har prosjektet blitt ytterligere forsinket.¹⁸⁵

I desember 2020 fikk Brønnøysundregistrene ansvaret for en annen kompensasjonsordning – midlertidig tilskuddsordning for foretak med utgifter til innreisekarantene ved bruk av arbeidskraft fra utlandet.

Direktøren for Brønnøysundregistrene uttalte i januar 2021 at arbeidet med kompensasjonsordningene skulle ha førsteprioritet i en periode, og at andre oppgaver derfor måtte settes på vent.¹⁸⁶

Brønnøysundregistrene utdypet dette i mars i 2021¹⁸⁷ og sa at videreutviklingen av registerplattformen og prosjektet brukervennlige registertjenester og tjenesteutvikling for andre virksomheter vil være krevende for dem, både finansielt, organisatorisk og kapasitets- og kompetansemessig. Virksomheten understreket at utviklingen i de andre prosjektene må gjennomføres parallelt og i samarbeid med ferdigstillelsen av BRsys.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at den nye registerplattformen er egnet til nye forretningstjenester i tillegg til Brønnøysundregistrenes nåværende portefølje. Departementet ser det som positivt at virksomheten tar på seg nye oppgaver, så lenge prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, at de bygger opp under Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag og det følger med tilstrekkelig finansiering. Departementet bekrefter at det kan bli konkurranse om ressursene til utvikling og drift av pågående og nye oppgaver og utviklingsprosjekter.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁸⁶ www.brreg.no.

¹⁸⁷ Intervju med Brønnøysundregistrene 11. mars 2021.

¹⁸⁸ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

Brønnøysundregistrene planlegger et annet prosjekt i tillegg til BRsys-prosjektet, prosjektet Brukervennlige registertjenester. Prosjektet gjelder digital innrapportering og tilgjengeliggjøring av data for alle registrene som Brønnøysundregistrene forvalter. Prosjektet har gjennomgått kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Prosjektet planlegger å utarbeide forslag til sentralt styringsdokument innen utgangen av 2021.

Prosjekt Brukervennlige registertjenester er også et omfattende prosjekt, og det har mange av de samme risikoene som BRsys. Det øker arbeidsmengden for Brønnøysundregistrene, og de bruker de samme ressursene i begge prosjektene. Departementet og virksomheten sier imidlertid at Prosjekt Brukervennlige registertjenester er en forutsetning for gevinstrealisering i BRsys-prosjektet.¹⁸⁹

8.3 Departementet har ikke fulgt opp at Brønnøysundregistrene har gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll av informasjonssikkerheten i virksomheten

Departementet hadde ikke styringsparametere for den faktiske sikkerhetstilstanden i Brønnøysundregistrene i tidsrommet 2017–2019.

Fra 2017 til 2019 rapporterte Brønnøysundregistrene om brukernes tillit til registertjenestene basert på virksomhetens egne brukerundersøkelser. Rapporteringen til departementet viste derfor «oppfattet sikkerhetstilstand» hos brukerne av registrene og ikke «faktisk» sikkerhetstilstand.

I 2019 rapporterte Brønnøysundregistrene til departementet at de på målet «trygg og effektiv digital samhandling mellom virksomheter, privatpersoner og det offentlige»¹⁹⁰, skåret lavere på brukernes opplevelse av informasjonssikkerheten enn på andre brukeropplevelser med virksomheten. De skriver:

«Ca. 65 prosent mener at vi lagrer og behandler informasjonen om deres virksomhet på en god måte, og videreformidler data på en trygg og forsvarlig måte. 61 prosent mener vi har høy sikkerhet på tjenestene våre.»

I 2020 fikk Brønnøysundregistrene nye mål for virksomheten. Rapporteringskravene ble også endret. Et av de nye kravene til rapportering er en «vurdering av sikkerhetssituasjonen og gjennomførte sikkerhetstiltak, inkludert antall sikkerhetshendelser og hvordan de er fulgt opp».¹⁹¹

Nærings- og fiskeridepartementet har også stilt krav om rapportering om tilgjengeligheten til registrene. Brønnøysundregistrene rapporterte en tilgjengelighetsprosent på over 99 prosent for alle registrene samlet i tidsrommet 2017–2020. I 2020 er det også rapportert en tilgjengelighetsprosent for et utvalg av registrene, uten at det kommer fram av rapporteringen hvilke registre som inngår i utvalget.¹⁹²

Nærings- og fiskeridepartementet stilte krav til Brønnøysundregistrene i tildelingsbrevene for årene 2017 til 2020 om at styringssystemet for informasjonssikkerhet skal inngå som en integrert del av virksomhetsstyringen og øvrige internkontrollrutiner.¹⁹³ Det ble også stilt krav til egen rapportering om

¹⁸⁹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁹⁰ Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2019, del III brukereffekt mål 1.

¹⁹¹ *Brønnøysundregistrene – tildelingsbrev for 2020*.

¹⁹² Brønnøysundregistrenes årsrapport for 2020, punkt 3.2 hovedmål 2.

¹⁹³ Jf. kravet i eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd: «Internkontrollen bør være en integrert del av virksomhetens helhetlige styringssystem.»

styringssystemet for informasjonssikkerhet i tertialrapporteringen fram til 2020. I 2020 var det ingen krav til tertialrapportering.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke gitt konkrete frister for når Brønnøysundregistrene skal ha ferdigstilt arbeidet med å implementere styringssystemet for informasjonssikkerhet.

Brønnøysundregistrene har årlig rapportert til departementet om arbeidet med styringssystemet for informasjonssikkerhet. Departementet har også mottatt et øyeblikksbilde av handlingsplanen for sikkerhet. Handlingsplanen inneholder en oversikt over antall tiltak som er identifisert for å oppnå en akseptabel risiko for informasjonssikkerheten, og om tiltakene er gjennomført eller ikke.¹⁹⁴

Brønnøysundregistrene har årlig oversendt departementet en kopi av ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden i virksomheten. I ledelsens gjennomgang i 2018, 2019 og 2020 har de konstatert at gjennomføringen av tiltakene i handlingsplanen går for sakte, og at gjennomføringsevnen i virksomheten må forbedres.

I 2019 fikk departementet en kopi av en ekstern gjennomgang av styringssystemet for informasjonssikkerhet som konkluderte med at styringssystemet ikke kunne garantere at risikonivået var akseptabelt. Det var Brønnøysundregistrene som hadde bestilt den eksterne gjennomgangen.¹⁹⁵

Det har vært avholdt årlige fagmøter om informasjonssikkerhet mellom departementet og Brønnøysundregistrene i tidsrommet 2017–2019. Det ble ikke avholdt slike fagmøter i 2020.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at temaet for møtet i desember 2019 var uenigheten mellom departementet og Brønnøysundregistrene om risikoen som ble avdekket i den eksterne gjennomgangen av styringssystemet for informasjonssikkerhet¹⁹⁶. I 2020 beskrev departementet situasjonen på følgende måte:

«Dersom situasjonen er så kritisk som den synes å være basert på ledelsens gjennomgang, stiller vi spørsmål ved om ikke virksomheten ut fra risiko burde prioritert sine ressurser annerledes, selv om de opplever å ha stramme budsjettammer samlet sett. Vi mener også at det at Brønnøysundregistrene har havnet der de er nå, ikke skyldes at det nå stilles nye krav til informasjonssikkerhet. Dette er i tilfelle krav virksomheten stiller til seg selv som følge av eksterne gjennomganger. Kravene fra departementet til informasjonssikkerhet har stått over flere år, og vi forstår det slik at dette er et område som Brønnøysundregistrene ikke har prioritert i tilstrekkelig grad over tid.»¹⁹⁷

I oppfølgingen av departementets situasjonsbeskrivelse ble det avholdt et møte mellom departementets ledelse og virksomhetens ledelse 4. mars 2020. Møtet tok utgangspunkt i «departementets usikkerhet ved direktørs risikoaksept innenfor sikkerhetsområdet, særlig knyttet til informasjonssikkerhet, sett opp mot de behovene Brønnøysundregistrene gjennom ulike rapporteringer skisserer at de har og de risikoene virksomheten mener følger av manglende prioriteringer på området.»¹⁹⁸

¹⁹⁴ I 2020 inneholdt handlingsplanen for sikkerhet disse kategoriene: «gjennomført», «under arbeid», «forsinket», «utsettes» og «ikke startet». I tillegg var det en inndeling i «må» og «bør», jf. Rapportering fra Brønnøysundregistrene 21.09.2020, punkt 4 Status på tiltak innen informasjonssikkerhet.

¹⁹⁵ PwC Internrevisjonsrapport – Styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS) 5. juli 2019.

¹⁹⁶ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

¹⁹⁷ Notat fra næringspolitisk avdeling til statsråden 30. januar 2020.

¹⁹⁸ «BR – bakgrunnsinformasjon til møte 040320. Notat til dep.råd 3. mars 2020».

I 2021 opplyser departementet at «å ivareta informasjonssikkerheten er et virksomhetsansvar. Departementet forholder seg til virksomhetens rapportering. [...] Departementets inntrykk er at det har vært en positiv utvikling når det gjelder informasjonssikkerheten.»¹⁹⁹

Departementet understreker at selv om det har vært tydelig på at ansvaret for å ivareta informasjonssikkerheten først og fremst ligger hos virksomheten, har departementet et overordnet ansvar for å følge opp at det skjer.²⁰⁰

Brønnøysundregistrene venter i mai 2021 på en avklaring fra Nærings- og fiskeridepartementet om virksomheten har tjenester som skal defineres som en grunnleggende nasjonal funksjon, etter sikkerhetsloven som trådte i kraft 1. januar 2019.²⁰¹

Vedtak om grunnleggende nasjonale funksjoner etter den nye sikkerhetsloven skal gjøres innen rimelig tid.²⁰² Nærings- og fiskeridepartementet opplyste at de ville identifisere og fatte vedtak om grunnleggende nasjonale funksjoner i egen sektor innen utgangen av 2019.²⁰³

Inntil det er fattet vedtak etter den nye loven, gjelder alle vedtak som er fattet etter den gamle sikkerhetsloven.²⁰⁴

I ledelsens gjennomgang for 2020 erkjenner Brønnøysundregistrene at de ikke etterlever kravet om at styringssystemet for informasjonssikkerhet skal inngå som en integrert del av virksomhetsstyringen:

«Ny organisasjon fra 01.02.2021 vil ivareta kravene om at informasjonssikkerhet blir en del av den helhetlige styringen av virksomheten. Men det må påregnes både tid og ressurser gjennom 2021, til å få nødvendige prosesser og styringsrutiner på plass.»²⁰⁵

Brønnøysundregistrene har fått en økning av driftsbudsjettet på 40 millioner kroner for 2021. Bevilgningsøkningen skal gå til

- et mer effektivt system for virksomhetsstyring
- å øke nivået på arbeidet med informasjonssikkerhet
- å dekke kostnader til drift og forvaltning av to registerplattformer
- nødvendige investeringer ved flytting til nytt bygg
- å dekke kostnader til drift, forvaltning og videreutvikling av virksomhetens registre

¹⁹⁹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 28. januar 2021.

²⁰⁰ Brev av 27. mai 2021 fra Nærings- og fiskeridepartementet.

²⁰¹ Intervju med Brønnøysundregistrene 23. mars 2021.

²⁰² Kongelig resolusjon av 20. desember 2018.

²⁰³ Prop. 1 S (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet.

²⁰⁴ Inntil det er fattet vedtak etter ny lov, gjelder alle vedtak fattet etter den gamle loven, jf. kgl.res. 20. desember 2018.

²⁰⁵ *Ledelsens gjennomgang – sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene for 2020.*

9 Nærings- og fiskeridepartementet rapporterer til Stortinget om manglende framdrift i BRsys-prosjektet, men rapporteringen om informasjonssikkerheten er mangelfull

Relevante kriterier²⁰⁶

- Nærings- og fiskeridepartementet skal rapportere til Stortinget om resultatene av arbeidet med BRsys og informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.
- I tilknytning til bevilgningsforslagene må departementet beskrive hvilke resultater som er målet.
- Resultatrapporteringen skal klart vise til de resultatkravene som tidligere er presentert for Stortinget.

Stortinget har uttalt at

- det imøteser resultatet av arbeidet med nye IKT-systemer i Brønnøysundregistrene for å forbedre informasjonssikkerheten, og at det i mellomtiden arbeides med å forbedre sikkerheten i nåværende systemer²⁰⁷

Hovedfunn

- Nærings- og fiskeridepartementet rapporterer til Stortinget om den manglende framdriften i BRsys-prosjektet.
- I departementets rapportering til Stortinget for årene 2017–2019 er det underkommunisert at
 - informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene ikke er forbedret slik Stortinget har forutsatt
 - drift og utvikling av to parallelle registerplattformer vil utfordre Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne og informasjonssikkerheten ytterligere

9.1 Departementet rapporterer til Stortinget om den manglende framdriften i BRsys-prosjektet

Det er bevilget betydelige midler til den nye registerplattformen over flere år, til sammen nærmere 733 millioner kroner i perioden 2017–2020.²⁰⁸ Stortinget har påpekt viktigheten av arbeidet.

Det er viktig at resultatrapporteringen klart viser til de resultatkravene som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen.²⁰⁹

Nærings- og fiskeridepartementet sa i budsjettproposisjonen for 2017 at «for å sikre stabil og effektiv drift og mulighet for å hente ut ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster er det et sterkt behov for å skifte ut dagens plattform».

²⁰⁶ Se kapittel 4 *Revisjonskriterier*.

²⁰⁷ Innst. 169 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

²⁰⁸ Budsjettvedtakene for årene 2017–2020, jf. «blå bok».

²⁰⁹ *Veileder i statlig budsjettarbeid* (mars 2014). Kommentar til bevilgningsreglementet § 9 andre ledd.

I 2017, 2018 og 2019 rapporterte departementet om status i arbeidet med den nye registerplattformen og om forsinkelser, tiltak og konsekvenser av forsinkelsene. Den opprinnelige planen for BRsys var at alle de 17 registrene skulle være overført til en ny registerplattform innen 2022. Ved utgangen av 2020 er kun en mindre komponent av Løsøreregisteret levert. Departementet beskriver ikke tydelig de reelle resultatene opp mot prosjektets opprinnelige mål.

I budsjettproposisjonene rapporterer Nærings- og fiskeridepartementet om resultater fra det foregående året samtidig som de gir prioriteringer for det kommende året. I budsjettproposisjonene for årene 2019 til 2021 har departementet rapportert følgende:

- Prosjektets største usikkerhet i 2017 har vært tilgang til eksterne ressurser. Prosjektet er noe forsinket. Det er ikke behov for å utvide den totale kostnadsrammen for prosjektet. Forsinkelsen medfører at det vil kunne bli aktuelt å benytte deler av usikkerhetsavsetningen til prosjektet, og foreløpige estimater viser at det kan bli aktuelt å utvide prosjektperioden med ett år, til 2023.²¹⁰
- I 2018 var sentrale deler av plattformen på plass. Framdriften i prosjektet har vært for lav, noe som har medført at prosjektet er forsinket. Det er en risiko for at prosjektet for en ny registerplattform ikke oppnår de resultatene som er planlagt innenfor den fastsatte kostnadsrammen. Brønnøysundregistrene skal avklare hvordan prosjektet kan tilpasses innenfor gjeldende rammer og holde departementet jevnlig orientert.²¹¹
- I 2019 er utviklingen av de første tjenestene for Løsøreregisteret og sentrale deler av plattformen for de nye registertjenestene er ferdigstilt. Det er fortsatt en for lav framdrift i prosjektet, og Brønnøysundregistrenes egen gjennomføringsevne er fortsatt en av de største usikkerhetene ved prosjektet, i tillegg til løsningens innhold og omfang i 2019.²¹²

I budsjettproposisjonen for 2021 skriver departementet mer utfyllende, blant annet følgende:

- Prosjektperioden er utvidet til 2023.
- Det vurderes ikke som hensiktsmessig å stoppe prosjektet fordi det uansett vil være behov for å erstatte utdaterte systemløsninger hos Brønnøysundregistrene. Det foreslås derfor at prosjektet videreføres, men at det nedskaleres.
- Brønnøysundregistrene vil i henhold til dette utarbeide en revidert framdriftsplan og oppdatere det sentrale styringsdokumentet for prosjektet for å sikre reelle styringsdokumenter framover. At ikke alle registrene overføres til den nye registerplattformen i første omgang, betyr økte kostnader for Brønnøysundregistrene, som i en periode må forvalte og drifte to registerplattformer.²¹³

9.2 Departementets rapportering om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er mangelfull

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Senest i 2015 anbefalte vi departementet å følge opp at Brønnøysundregistrene forbedret sitt styringssystem for informasjonssikkerhet slik at det ble i samsvar med eForvaltningsforskriften.

Departementet rapporterer mangelfullt om arbeidet med å forbedre informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. BRsys er det langsiktige tiltaket for å heve nivået for informasjonssikkerheten i

²¹⁰ Prop. 1 S (2018–2019) Nærings- og fiskeridepartementet.

²¹¹ Prop. 1 S (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet.

²¹² Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

²¹³ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

Brønnøysundregistrene. Departementet omtaler ikke hvilke konsekvenser det har for informasjonssikkerheten at BRsys er forsinket og redusert i omfang.

Nedskaleringen av BRsys medfører at utdaterte systemløsninger ikke blir erstattet. Brønnøysundregistrene prioriterer heller ikke å heve nivået på informasjonssikkerheten i de eksisterende løsningene, men dette er ikke synliggjort i rapporteringen til Stortinget.

Stortinget har ved to anledninger bedt om å bli orientert om arbeidet med informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i 2016 at komiteen forventer at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.²¹⁴ Her viste komiteen også til merknaden fra 2015 der komiteen uttalte at den imøteser resultatet av dette arbeidet.²¹⁵

En gjennomgang av rapporteringen fra Nærings- og fiskeridepartementet for årene 2017 til 2019 viser at statusen for arbeidet med å bedre informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene ikke er omtalt for årene 2017 og 2018.²¹⁶

I rapporteringen for 2019 framgår det følgende:

«Brønnøysundregistrene gjennomførte i 2019 to brukerundersøkelser, en for etaten som helhet og en for Altinn. Undersøkelsene viser at brukerne føler seg trygge i samhandlingen med Brønnøysundregistrene. Brukerne har gjennomgående høy tillit til etaten, mener etaten bidrar til forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning og at den oppbevarer data på en trygg og forsvarlig måte.»

«Brønnøysundregistrene har stor oppmerksomhet på informasjonssikkerhet og arbeider kontinuerlig for å sikre kvalitet på data i alle deres registre. God informasjonssikkerhet krever imidlertid mye ressurser og tydelige prioriteringer i virksomheten. I 2019 har Brønnøysundregistrene registrert én sikkerhetshendelse.»

«Den foreslåtte bevilgningsøkningen på 40 millioner kroner under post 01 skal benyttes til å opparbeide et mer effektivt system for intern virksomhetsstyring. Som en del av dette skal Brønnøysundregistrene sette av tilstrekkelig med ressurser til å øke nivået på arbeidet med informasjonssikkerhet, både i sine systemer og i organisasjonen som sådan.»²¹⁷

BRsys er det langsiktige tiltaket for å oppnå ønsket sikkerhetstilstand i Brønnøysundregistrene. Nærings- og fiskeridepartementet har imidlertid ikke sett sikkerhetstilstanden i sammenheng med progresjonen til prosjektet. Rapporteringen inneholder bare én uttalelse om at Brønnøysundregistrene har oppmerksomhet på informasjonssikkerheten. Det mangler en beskrivelse av

- oppnådde resultater for informasjonssikkerheten og resultatenes betydning for bevilgningsforslagene for neste budsjettår
- resultatavviket og en sammenheng mellom resultatene og målene slik de tidligere er presentert for Stortinget
- konsekvensene av det reduserte omfanget av BRsys og hvilken betydning forsinkelsene i prosjektet har for informasjonssikkerheten framover

²¹⁴ Innst. 144 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 1 (2016–2017)*.

²¹⁵ Innst. 169 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 1 (2015–2016)*.

²¹⁶ Prop. 1 S (2018–2019) og (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet.

²¹⁷ Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.

10 Konklusjoner

Hovedkonklusjon

Prosjektet ny registerplattform (BRsys) startet planleggingen i 2009. I 2020 er sentrale deler av plattformen for de nye registertjenestene ferdigstilt, og prosjektet har levert de første tjenestene for Løsøreregisteret.

Til tross for ferdigstillelsen er ingen registre levert på den nye plattformen. Den første hovedleveransen er dessuten ytterligere forskjøvet på grunn av arbeidet med kompensasjonsordningene, og det er uavklart når den kan settes i drift.

Prosjektet har lav framdrift og vil ikke levere i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Arbeidet som gjenstår, har et betydelig større omfang enn det som er levert i perioden 2017–2021.

Stortingets vedtak og forutsetninger om informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene er ikke ivaretatt. Videre gir den manglende helhetlige internkontrollen på informasjonssikkerhetsområdet risiko for at BRsys ikke forbedrer informasjonssikkerheten slik Stortinget forutsetter. Prosjektets reduserte omfang og forsinkelser har betydning for hvordan informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene blir ivaretatt framover.

Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten:

- BRsys leverer mindre, er betydelig forsinket og koster mer enn opprinnelig forutsatt.
- Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Departementets rapportering til Stortinget for årene 2017–2019 underkommunerer at

- informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene ikke er forbedret slik Stortinget har forutsatt
- drift og utvikling av to parallelle registerplattformer vil utfordre Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne og informasjonssikkerhet ytterligere

Nærings- og fiskeridepartementet skal ivareta kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten.

Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt svakheter ved IKT-sikkerheten i Brønnøysundregistrene. Senest i 2015 fikk Nærings- og fiskeridepartementet kritikk for at departementets etatsstyring ikke har lagt til rette for god nok informasjonssikkerhet i Brønnøysundregistrene. Prosjektet BRsys skal i tillegg til å modernisere registrene være det langsiktige tiltaket for å nå et akseptabelt risikonivå og et ønsket sikkerhetsnivå i etaten.

BRsys-prosjektet skal legge til rette for brukervennlige, sikre og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen i registrene. Det ble opprinnelig lagt til grunn at prosjektet skulle gjennomføres i perioden 2017–2022. Prosjektet er et stort utviklingsprosjekt for Brønnøysundregistrene og har en samlet kostnadsramme på 1,2 milliarder kroner og en styringsramme på 1,1 milliarder kroner.

Målet med revisjonen er å undersøke om bevilgningene til en ny registerplattform i Brønnøysundregistrene blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg har vi undersøkt om

informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene forbedres slik at Stortingets vedtak og forutsetninger ivaretas.

10.1 BRsys er leverer mindre, er betydelig forsinket, og koster mer enn opprinnelig forutsatt:

- Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne er lav.
- Ingen registre er levert ved utgangen av 2020.
- Arbeidet som gjenstår, har et betydelig større omfang enn det som er levert fra 2017 til 2021.
- Kun 6 av 17 registre er en del av den reviderte prosjektplanen.
- Styringsrammen er økt med 140 millioner kroner og er på 1,2 milliarder kroner fra 2021.
- Det er ingen plan for å overføre de ti registrene som er tatt ut av prosjektet.
- Nye oppgaver fører til ytterligere forsinkelser i BRsys.

10.2 Brønnøysundregistrene forbedrer ikke informasjonssikkerheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger:

- Brønnøysundregistrene har utarbeidet et styringssystem for informasjonssikkerhet, men det er i liten grad innarbeidet i rutiner for virksomhetens drift og utviklingsprosjekter.
- Brønnøysundregistrene har ikke oversikt over all informasjon og andre verdier som skal beskyttes.
- Det er et vesentlig etterslep i gjennomføringen av planlagte sikkerhetstiltak.
- Systemer og rutiner for å oppdage og håndtere dataangrep og andre sikkerhetshendelser er mangelfulle.
- Brønnøysundregistrene har ikke et tilstrekkelig grunnlag for å evaluere nivået på informasjonssikkerheten og styringssystemets effekt.

10.3 Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke kontroll med at Brønnøysundregistrene gjennomfører BRsys-prosjektet og forbedrer informasjonssikkerheten i virksomheten:

- Departementet har vært kjent med utfordringene i gjennomføringen av BRsys fra oppstarten av prosjektet.
- Departementet endret ikke styringssignalene for BRsys-prosjektet før i 2020 til tross for vesentlige avvik i framdriften og planlagte leveranser i BRsys-prosjektet. I juli 2020 godkjente departementet en revidert framdriftsplan. Inntil da hadde BRsys blitt styrt etter sentralt styringsdokument fra 2015.
- Departementet har ikke satt frister for når de resterende registrene skal være modernisert.
- Departementet tildeler flere nye ressurskrevende oppgaver til Brønnøysundregistrene til tross for vesentlige utfordringer med gjennomføringen av BRsys, det største prosjektet i Brønnøysundregistrenes historie. Dette medfører ytterligere forsinkelser i BRsys.
- Departementet påla ikke Brønnøysundregistrene å rapportere om den faktiske sikkerhetstilstanden i virksomheten før i 2020.
- Departementet har ikke fulgt opp at det er gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.

Til tross for omfattende utredninger med ekstern kvalitetssikring før oppstarten av BRsys var det nødvendig med vesentlige tiltak kort tid etter oppstarten. Tiltakene har imidlertid ikke bidratt til å sikre framdriften i prosjektet. Målet om å levere en ny registerplattform i 2022 er endret. Planleggingen av prosjektet startet i 2009, og det kan dermed ta opp mot 20 år fra planene om moderniseringen av registrene i Brønnøysundregistrene startet og fram til alle registrene er overført til BRsys.

Flere alvorlige utfordringer i prosjektgjennomføringen har vært kjent for departementet og har vært et tema i styringsdialogen med Brønnøysundregistrene. Departementets og Brønnøysundregistrenes tiltak har ikke vært tilstrekkelige til å håndtere utfordringene. Nye ressurskrevende oppgaver tillegges Brønnøysundregistrene til tross for vesentlige utfordringer med gjennomføringen av det største prosjektet i Brønnøysundregistrenes historie.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke stilt mål- og resultatkrav til den faktiske sikkerhetstilstanden i Brønnøysundregistrene. Virksomheten har årlig oversendt en kopi av ledelsens gjennomgang av sikkerhetstilstanden til departementet. Departementet er altså informert om risikoen, men har ikke fulgt opp at det er gjennomført korrigerende tiltak for å oppnå en forsvarlig internkontroll for informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene.

10.4 I departementets rapportering til Stortinget for årene 2017–2019 er det underkommunisert at

- informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene ikke er forbedret slik Stortinget har forutsatt
- drift og utvikling av to parallelle registerplattformer vil utfordre Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne og informasjonssikkerheten ytterligere