Riksrevisjonen

Oppfølging av ny registerplattform og informasjonssikkerheten ved Brønnøysundregistrene

Rapportert i Dokument 1 (2025–2026)

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 5-1**
- **INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Forsidebilde: Brønnøysundregistrene
ISBN 978-82-8229-633-5

Innhold

Tabelloversikt

1 Opprinnelig sak

Brønnøysundregistrene forvalter viktige nasjonale registre[1] som er av stor betydning for oversikt og kontroll over registrerte selskaper i Norge.[2]

Svakheter i informasjonssikkerheten ved Brønnøysundregistrene ble første gang påpekt av Riksrevisjonen i Dokument 1 (2003–2004), og en rekke ganger etter dette. I 2017 ga Stortinget den første bevilgningen til prosjektet for ny registerplattform (BRsys), som skulle gjennomføres i perioden 2017– 2022 med en kostnadsramme på om lag 1,2 milliarder kroner.[3] Prosjektet skal utvikle mer moderne og automatiske løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen. Det skal også bidra til å bedre informasjonssikkerheten.

Riksrevisjonen rapporterte om informasjonssikkerheten og ny registerplattform i Brønnøysundregistrene i Dokument 1 (2021–2022). Revisjonen viste at BRsys ikke ble levert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og at det fortsatt var svakheter i styringen av informasjonssikkerheten.

Revisjonen viste følgende:

- 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.

Ved behandlingen av saken støttet Kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens vurdering.[4] Komiteen understreket at når Nærings- og fiskeridepartementet siden oppstarten av BRsys-prosjektet i 2017 har mottatt rapportering fra Brønnøysundregistrene om store utfordringer med fremdriften i prosjektet, må departementet ta mer aktive grep. Komiteen stilte spørsmål ved hvorfor departementet hadde gitt Brønnøysundregistrene nye og ressurskrevende oppgaver samtidig som departementet kjente til den svake gjennomføringsevnen i virksomheten.

Komiteen mente videre at når informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene over tid ikke er god nok, må departementet ta hensyn til dette når de stiller krav til prosjektene, og i styringen av virksomheten. Komiteen forutsatte at departementet fremover sørger for riktig rapportering til Stortinget om fremdriften og kostnadene i prosjektet og om informasjonssikkerheten i virksomheten.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i 2023 og konkluderte i Dokument 1 (2023–2024) med å følge saken videre. Det var fortsatt utfordringer med innføring av BRsys, og det var for tidlig å konkludere om tiltak for å forbedre informasjonssikkerheten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene prioriterte disse oppgavene, men at Riksrevisjonen mente det er for tidlig å vurdere om tiltakene ville være tilstrekkelige for målene som var satt.[5]

[1] 17 registre, hvor de største er Enhetsregisteret, Løsøreregisteret og Foretaksregisteret.
[2] Prop. 1 S (2024–2025) Nærings- og fiskeridepartementet.
[3] Prop. 1 S (2024–2025) Nærings- og fiskeridepartementet.
[4] Innst. 127 S (2021–2022).
[5] Innst. 176 S (2023–2024).

Riksrevisjonen har i 2025 gjennomført en utvidet oppfølgingsundersøkelse. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere viktige forklaringer på forsinkelser i og redusert omfang av BRsys-prosjektet og i hvilken grad iverksatte tiltak har bidratt til tilstrekkelig informasjonssikkerhet for å beskytte Brønnøysundregistrenes tjenester. Mål og problemstillinger, revisjonskriterier og metode for oppfølgingsundersøkelsen følger i vedlegg.

2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

2.1 BRsys-prosjektet er blitt ytterligere forsinket og redusert i omfang

De sentrale styringsdokumentene (SSD) for BRsys-prosjektet ble oppdatert i 2019, hvor omfanget ble redusert fra 17 til 6 registre. Dokumentet gjennomgikk en større oppdatering i 2021. De viktigste endringene var som følger:[6]

- Fristen for ferdigstillelse ble utsatt fra 2022 til 2026.
- Seks planlagte hovedleveranser ble endret til tre. Én av disse ble omdefinert til å omfatte fellesløsninger for registrene (registerplattformen) som var på plass i 2020. Dermed gjensto det to hovedleveranser, HL1 og HL3, som forklart i faktaboksen nedenfor.
- Usikkerhetsavsetningen ble disponert i sin helhet.

BRsys-prosjektet har utviklet en ny registerplattform. Prosjektet utvikler nye registertjenester på denne plattformen og overfører registertjenester fra nåværende (heretter kalt gammel) til ny plattform. BRsys skal utvikle saksbehandlingsfunksjonalitet og består i undersøkelsesperioden av hovedleveransene HL1 og HL3. Hver av disse leverer saksbehandlingsfunksjoner til forskjellige registre. HL2, som er selve registerplattformen med fellesfunksjonalitet, ble levert i 2020.

Ved slutten av 2022 var status at HL3 hadde betydelig redusert kostnadseffektivitet og fremdrift, på grunn av omprioritering av ressurser i forbindelse med koronapandemien.[7] HL1 hadde også redusert fremdrift, men lå bedre an med hensyn til kostnadseffektivitet.

BRsys-prosjektets rapportering og møter med virksomheten viser at utfordringene med svak fremdrift i prosjektet vedvarte også i perioden 2023–2025. HL1 ble avsluttet i slutten av 2023, om lag seks måneder etter planen. Produktiviteten i HL3 har hatt en nedadgående trend, og HL3 er fortsatt ikke levert.[8]

I 2023 startet Brønnøysundregistrene opp prosjektet Brukervennlige registertjenester (BVR). Det er gjensidige avhengigheter mellom BRsys og BVR. Før jul 2023 startet virksomheten et arbeid for å samordne leveransene i de to prosjektene, men til tross for mange iverksatte tiltak var det ikke realistisk å ta igjen forsinkelsene i BRsys-prosjektet.

BVR-prosjektet (Brukervennlige registertjenester) skal modernisere og digitalisere tjenestene for innrapportering og tilgjengeliggjøring av registrene.

BVR startet arbeidet i 2023, og prosjektet består av hovedleveransene *BVR innrapportering* (BVR INN) og *BVR tilgjengeliggjøring* (BVR TLG).

På bakgrunn av forsinkelsene og informasjon om at prosjektet var i en krevende situasjon, besluttet departementet å bestille en revisjon av styringsdokumentet (SSD) for BRsys-prosjektet. Etter departementets vurdering var oppdateringen av styringsdokumentet nødvendig for å sikre et realistisk grunnlag for å styre prosjektet. Det nye styringsdokumentet som virksomheten leverte i september 2024, innebærer blant annet følgende:

[6] Brønnøysundregistrene (2021). *Prosjekt BRsys, Sentralt styringsdokument*.
[7] Ved årsskiftet 2021/2022 ble kompensasjonsordningen for næringslivet gjenåpnet, og det skulle etableres etterkontroll av overskudd og utbytte. Gjenåpningen og etterfølgende arbeid med etterkontroll ble i januar 2022 kompensert med en tilleggsbevilgning i Prop. 51 S (2021–2022) på 21,9 millioner kroner.
[8] Brønnøysundregistrene (2023). *Fremdriftsrapportering til Nærings- og fiskeridepartementet – Ny registerplattform* – Periode: 1. mai 2023–2. juli 2023, 7. juli 2023. A-2 Norge AS (2023). *Ekstern kvalitetssikring BRsys* – desember 2023.

- Frist for ferdigstillelse ble endret fra 2026 til 2028.
- Omfanget ble ytterligere redusert, blant annet ved at Partiregisteret og flere organisasjonsformer i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ble tatt ut av planene.
- Kostnadsrammen for prosjektet per 2025 er om lag 1,2 mrd. kroner. Dersom prosjektet går utenfor kostnadsrammen, må omfanget reduseres ytterligere.[9]
- Gjennomføringsstrategien ble justert til et «godt nok»-nivå for hver leveranse.[10] Omforent forståelse av hva en leveranse skal inneholde, skal bidra til sterkere omfangs- og kostnadskontroll.

Utover i 2024 ble avhengigheter mellom BRsys og BVR fremhevet som en utfordring. Mot slutten av 2024 ble det klart at det var behov for bedre avklaring av samhandling og fremdrift i BRsys og BVR. Virksomheten la da en strategi om å prioritere fremdriften i BRsys-prosjektet. BVR må rette seg etter denne. Virksomheten mener i foreløpige vurderinger at forsinkelsene og utfordringene i BRsys ikke vil ha vesentlige konsekvenser for BVR, selv om BVR må strekkes noe ut i tid. Det gjenstår nærmere analyser og vurderinger av konsekvensene.

I rapporteringen til departementet med status per 31. mars 2025 går det frem at fremdriften for BRsys er tilfredsstillende, men at prosjektet fortsatt sliter med kostnadseffektiviteten.[11] 5. mai 2025 ble Frivillighetsregisteret levert på den nye registerplattformen BRsys. Dette er det første registeret som tar i bruk både BRsys, BVR INN og BVR TLG.

Reduksjonen i antall registre som skal overføres til ny registerplattform (5 av 17 etter at Partiregisteret ble tatt ut av omfanget), betyr at de resterende må overføres på et senere tidspunkt og utenfor BRsys-prosjektets rammer. Det er ifølge intervju med Nærings- og fiskeridepartementet ikke avklart når og hvordan dette skal skje. De resterende registrene har imidlertid et antatt arbeidsomfang som er vesentlig mindre enn de som er overført.[12] Nærings- og fiskeridepartementet viser til at departementet og Brønnøysundregistrene har dialog om hvordan dette skal løses.

Forsinkelsene har også andre økonomiske og ressursmessige konsekvenser for virksomheten, fordi den gamle registerplattformen må forvaltes til alle registrene er overført til ny plattform. Dette kan også utfordre informasjonssikkerheten, jf. problemstillingen om informasjonssikkerhet ved Brønnøysundregistrene.

Til tross for utfordringene med forsinkelser i og reduksjoner av BRsys-prosjektets omfang er den samfunnsøkonomiske nytten av prosjektet fortsatt vurdert som stor, blant annet fordi saksbehandlingstiden vil bli redusert.[13] Et eksempel er Løsøreregisteret hvor saksbehandlingstiden i virksomheten er redusert fra tre dager til sekunder.[14]

[9] Virksomheten etablerer en kutt- og plussliste for omfanget i prosjektet. Kuttliste: leveranser som kan kuttes dersom det ligger an til overskridelse av kostnadsrammen. Plussliste: allerede kuttet fra prosjektomfanget, kan tas inn i prosjektomfanget igjen dersom kostnadsrammen tillater dette.
[10] Gjennom «første akseptable løsning» (FAL). FAL-prosessen er definert som en første versjon av en leveranse som kan tas i bruk og som har tilstrekkelig funksjonalitet og kvalitet til å ivareta lov- og forskriftsmessige krav, sette virksomheten i stand til å opprettholde akseptabelt tjenestenivå med akseptabel ressursbruk, og realisere akseptabel nytteverdi knyttet til leveransen.
[11] Brønnøysundregistrene (2025). *Fremdriftsrapportering til Nærings- og fiskeridepartementet – Ny registerplattform* – Periode: 1. februar–31. mars 2025, 11. april 2025.
[12] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept, kap. 3.4.4: Antatt omfang for det resterende er omtrent en tredjedel av totalen.
[13] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.
[14] SINTEF (2025). Sluttseminar for Concept-evalueringen av BRsys, 25. april 2025.

2.2 Forklaringer på forsinkelser i og redusert omfang av BRsys-prosjektet og hvilke tiltak som er iverksatt

2.2.1 Hovedårsaker til forsinkelser og redusert omfang

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at de i ettertid ser at da BRsys-prosjektet ble startet, var det for stort og krevende sett opp mot Brønnøysundregistrenes modenhet. Brønnøysundregistrene hadde ikke nok erfaring med styring av store IT-prosjekter og manglet tilstrekkelig utviklerkapasitet i virksomheten. Departementet mener dette har ført til at det har vært utfordrende å styre prosjektet, og at måloppnåelsen er redusert.

Den opprinnelige planen var å bruke både intern kapasitet og kompetanse og eksternt engasjerte i prosjektet. Det viste seg vanskelig å få inn eksterne, og virksomheten måtte i større grad bygge intern kompetanse og kapasitet. Å bygge intern kompetanse tok lengre tid enn det virksomheten hadde sett for seg. Virksomheten erfarte imidlertid at det ikke var noen åpenbar sammenheng mellom økt kapasitet og økt fremdrift. Oppskalering av kapasiteten ga tvert imot redusert produktivitet (og kostnadseffektivitet). Virksomheten erfarte det samme i perioden rundt 2022–2023. De oppfattet gjennom tilbakemeldinger i møter og fra departementets eksterne kvalitetssikrer, samt i tildelingsbrevet til virksomheten for 2023, at departementet kom med sterke signaler om å øke kapasiteten. Virksomheten opplevde at signalene til dels var motstridende i forhold til den gjeldende prioriteringen om at prosjektet skal styres på kostnad.

Departementet viser videre til at en viktig årsak til utfordringene med fremdrift og økte kostnader var svakheter ved prosjektledelse og styringslinjer i Brønnøysundregistrene. I tillegg har nye oppgaver for Brønnøysundregistrene, for eksempel oppgaver knyttet til pandemien i 2021, andre prioriterte prosjekter og nødvendig lovarbeid, til en viss grad påvirket kapasiteten i BRsys-prosjektet negativt. Brønnøysundregistrene opplyser at de legger stor vekt på å sikre at prosjektet har høy prioritet, ved å skjerme det fra forstyrrelser fra andre prosjekter og linjeoppgaver. Tidvis er det imidlertid fortsatt utfordringer med forstyrrelser fra linjeoppgaver.

Basert på en ekstern evalueringsrapport[15] fra SINTEF i 2024 og møter vi har gjennomført med deltakere fra etats- og prosjektledelsen, har virksomheten selv fremhevet flere hovedårsaker til utfordringer i BRsys-prosjektet. Noen av disse er fortsatt til relevante, og deltakerne i prosjektet er klar over dem. Andre er historiske og har bidratt til å øke virksomhetens modenhet og bevissthet om disse årsakene. Hovedårsakene er beskrevet i de neste punktene.

Kostnadsestimatene har vært for lave, med konsekvenser for fremdrift og kostnader

Valget av IT-arkitektur som ble tatt i 2017 (mikrotjenester fremfor tjenesteorientert), førte et større arbeidsomfang enn den opprinnelige estimeringsmetodikken tok høyde for.[16] Gartner Group evaluerte valget av IT-arkitektur i 2017. De oppsummerte valget som teknologisk tidsriktig, men kommenterte at kostnadene ifølge virksomheten var uklare.[17]

En annen faktor var at kostnadsestimatene i det opprinnelige sentrale styringsdokumentet tok utgangspunkt i en modernisering av de eksisterende registrene. Det ble tatt for lite hensyn til at flest mulig saksbehandlingsoperasjoner skulle automatiseres. Dette krevde betydelig tilleggsarbeid i

[15] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.
[16] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.
[17] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.

spesifikasjonsfasen, siden man måtte ta hensyn til både de registerspesifikke lovkravene og brukerfaringene med de eksisterende løsningene.[18]

For optimistisk anslått læringseffekt (gjenbruk)

Den planlagte læringseffekten ved antatt like oppgaver viste seg å være basert på oppgaver som *ikke* var så like likevel. Virksomheten mente at for å sikre fremdrift i HL3 var det behov for å gjenbruke funksjonalitet og løsninger som allerede var utviklet. Det er imidlertid usikkert hvor store gjenbrukseffektene er, og dette blir fulgt tett opp i prosjektet.

Utfordringer med å utnytte kapasiteten

Det er flere eksempler på at kapasiteten i prosjektet ikke er blitt godt nok utnyttet:[19]

- Beslutninger i styringsgruppen[20] for prosjektet har i noen tilfeller tatt tid, eller styringsgruppen har trukket nøkkelpersoner ut av prosjektet eller fått nøkkelpersoner for sent inn i prosjektet. Dette gjaldt ifølge virksomheten først og fremst de første årene.
- Uforutsette «flaskehalser» og andre produksjonsmessige forhold har til tider ført til underutnyttelse av kapasiteten lenger nede i leveransekjeden. Det har blant annet tidvis manglet ressurser i nøkkelroller. I tillegg har manglende kapasitet eller kompetanse til å spesifisere behov, medført at oppgaver inn til leveransekjeden tidvis har gått tomme.

Virksomheten trekker i intervju også frem at eksterne situasjoner, for eksempel pandemi og lovkrav, har bidratt til vanskelige prioriteringer som har gått ut over prosjektets fremdrift og kostnader. Det var ifølge virksomheten også en periode hvor prosjektledelsen hadde liten tid til å arbeide med prosjektet, fordi oppgaver og oppfølging av departementets henvendelser tok mye tid og ressurser.

Endring av gjennomføringsstrategi

Underveis i delprosjekt HL1 endret Brønnøysundregistrene i 2021 gjennomføringsstrategien fra én stor leveranse til delleveranser. Ved å dele opp prosjektet i mer håndterbare delleveranser, ønsket virksomheten å redusere risiko og realisere nytte tidligere. Virksomheten uttaler i møter at flere delleveranser samtidig førte til ekstra kostnader.

Strategien med delleveranser ble også videreført i delprosjekt HL3. Dette førte til ekstrakostnader til forvaltning og overgangsarkitektur som ble belastet prosjektet. Virksomheten ser i ettertid at de burde ha gjort en grundigere vurdering av denne endringen for å forstå konsekvensene bedre. I tillegg til at endringen har påvirket kostnadene, har den også bidratt til at prosjektet har tatt lengre tid. Virksomheten mener likevel at det totalt sett var riktig å endre gjennomføringsstrategi, fordi det er usikkert om organisasjonen kunne ha håndtert overlevering i én stor leveranse.

Produktets karakter: Etablering av halvautomatiske registerbyggingsfunksjoner har bidratt til overforbruk og forsinkelser

Tidlig i arbeidet med ny registerplattform ble det bygget en tjeneste som forenklet kan beskrives som en form for en referanseimplementasjon av et register med tilhørende saksbehandlingssystem. Det ble dessuten laget en veiledning for hvordan man kan bygge nye registre ved å ta utgangspunkt i denne tjenesten.[21]

[18] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.
[19] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjek*t. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.
[20] Direktøren i Brønnøysundregistrene leder styringsgruppen. Ellers består den av alle avdelingsdirektørene og en representant for fagforeningene.
[21] SINTEF (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt*. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.

Forfatterne av SINTEF-rapporten drøfter om dette var en del av prosjektomfanget eller ikke. Bygging av denne tjenesten kan ha bidratt til forsinkelser tidlig i prosjektet. Etaten mener selv at dette var en investering i en mer rasjonell gjennomføring for de registrene som stod i kø for å bli modernisert og realisert på den nye registerplattformen. Virksomheten anslår at den samlede nettoeffekten for prosjektet over tid er tilnærmet nøytral, selv om kostnadene ved å bygge tjenesten ble større enn man så for seg.

2.2.2 Virksomheten har de siste årene iverksatt risikoreduserende tiltak

Siden forrige undersøkelse, viser dokumentanalyse og møter at det har vært endringer i måten virksomheten arbeider med risikostyring i prosjektet på:

- Frem til midten av 2023 ble det brukt regneark til å holde oversikt over risiko, med et omfattende antall risikofaktorer og tilhørende tiltak. Prosjektet erkjenner at den operative oppfølgingen ikke var god nok.
- I 2023 tok Brønnøysundregistrene i bruk et felles risikostyringsverktøy, som et ledd i virksomhetens retningslinjer om helhetlig virksomhetsstyring. For å sikre oversikt og fremdrift skal tiltak samles og systematisk følges opp med frister og ansvarlige. BRsys har gjennom 2024 tatt i bruk verktøyet og samtidig ryddet i risiko- og tiltaksoversikten. Det er fortsatt behov for å forbedre verktøyet og bruken av det.
- Usikkerhetsanalyser ble gjennomført av en ekstern kvalitetssikrer i april 2024 og februar 2025. Virksomheten har besluttet at dette skal gjøres årlig.

Dokumentanalyse og møter viser at Brønnøysundregistrene etter forrige undersøkelse har hatt stor oppmerksomhet på egen gjennomføringsevne. Virksomheten har gjennomført flere analyser:

- Virksomheten etablerte mot slutten av 2022 et levende arbeidsdokument som samler problemstillinger, vurderinger og tiltak for å øke fremdriften i HL3. På et tidspunkt i 2023 inneholdt det over 30 tiltak. Disse ble spisset videre til noen færre tiltak.
- Virksomheten presenterte i desember 2023 en *rotårsaksanalyse* av utfordringer med lav kostnadseffektivitet for departementet. Det ble identifisert noen hovedårsaksområder, med flere identifiserte tiltak. De fleste var under implementering da virksomheten presenterte analysen for departementet.
- Gjennom sommeren og høsten 2024 satte virksomheten i gang det de har kalt en tiltakspakke: «rammevilkår 2024». Motivasjonen her var at selv om prosjektet gjør kutt i leveranser og reviderer SSD, må virksomheten være forberedt på at dette ikke er tilstrekkelig.

Virksomheten har iverksatt en rekke tiltak for å bedre gjennomføringsevnen. Tiltakene som ble iverksatt mot slutten av 2022 og gjennom 2023, handlet i hovedsak om kapasitet og organisering for å få opp fremdriften i prosjektet. Virksomheten mener det er først de siste årene at organiseringen av prosjektet og fremdriftsplanen har blitt tilfredsstillende tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet.

Tiltakene i 2024 ble i større grad rettet mot avhengigheter og samordning mellom prosjektene BRsys og BVR. Nærings- og fiskeridepartementet understreket i etatsstyringsmøtet i november 2024 at nivået på prosjektstyring måtte heves. Ifølge etaten bidro dette til flere nye tiltak. Tabell 1 gir en oversikt over de viktigste tiltakene i undersøkelsesperioden.

Tabell 1 Overordnet oversikt over gjennomførte og pågående tiltak i BRsys-prosjektet

Periode	Tiltaksområder
Ultimo 2022 og 2023	**Produktorganisering** • Målet var å frigjøre kapasitet for prosjektressurser da drifts- og forvaltningsoppgavene økte som følge av løpende leveranser og produksjonssettinger. Arbeidet med produktorganisering har vært krevende og pågår fortsatt i 2025. **Overføre ressurser fra HL1 til HL3 og styrke forretningskapasitet i HL3** • Målet var å bidra til økt kapasitet og kontinuitet og til innfasing av forretningsressurser tidlig nok til å unngå «flaskehalser» i arbeidet. Forsinket levering av HL1 innebar at ressurser som skulle overføres til HL3, ble overført senere enn forutsatt. **Redusere forstyrrelser fra andre prosjekter** **Utarbeidelse av en masterplan** • Målet var å samordne leveranser fra BRsys og BVR.
2024	**Ny intern prosjektleder for delprosjekt HL3**[22] **samt styrking av delprosjektledelsen** **Organisering og forsterking av prosjektkontoret og andre funksjoner** • Analyse av rollen og oppgavene til prosjektkontoret, som består av støttefunksjoner til BRsys og BVR. Dette arbeidet fortsetter i 2025. • Styrking av andre fagfunksjoner knyttet til arkitektur, nyttestyring og tilhørende rammeverk samt onboarding-prosess for prosjektet. **Omfangsavlastning og FAL-strategi** • Deler av omfanget i BRsys ble kuttet. Det ble også etablert en behovsprosess (FAL-prosess) for leveransene. Hensikten var å sikre et «godt nok»-fokus. **Øke andelen interne ressurser** • BRsys har siden starten hatt mange innleide konsulenter. Virksomheten ønsker å redusere andelen for å øke kostnadseffektiviteten. **Unngå lekkasjer til linjen og sikre prosjektprioritet** • Selv om det har skjedd en bedring når det gjelder skjerming fra andre prosjekter, er det fortsatt utfordringer med lekkasjer til linjen og med å sikre at BRsys-prosjektet har høyeste prioritet i virksomhetens porteføljestyring **Videre etablering og operasjonalisering av produktområder** • Overgangen til produktområder ved avslutningen av HL1 og HL2 gikk ifølge virksomheten relativt fint. For HL3 har det vært mer utfordrende. Operasjonaliseringen av dette produktområdet pågår og har ifølge virksomheten tatt lang tid.
2025	Virksomheten har startet opp tiltakene for å forbedre prosjektstyringen, og har planlagt ytterligere tiltak. De opplyser at det er en blanding av generelle tiltak for hele prosjektporteføljen i virksomheten (basert på kapabilitetsmodellen[23]) og spesifikke tiltak for prosjektstyringen av BRsys og BVR.

[22] Etter en periode med innleid prosjektleder så virksomheten at dette ikke fungerte godt nok. Prosjektets kompleksitet krever en mer tilstedeværende, intern og motiverende prosjektleder.
[23] Kapabilitetsmodellen viser strategisk viktige evner for Brønnøysundregistrene i strategiperioden 2024–2026, jf. Virksomhetsplan 2025.

	Tiltakene omfatter blant annet kontinuerlig nyttestyring og økt risiko- og usikkerhetsstyring i prosjektene. Hensikten er blant annet å bidra til bedre sporbarhet i tiltakslogger, økt effekt av tiltak, erfaringslæring og avhengighetsanalyser mellom prosjekter. Tiltakene ble etablert i 2025 og er under arbeid. Andre tiltak rundt prosjektorganisasjonen i etaten omfatter tydeliggjøring av porteføljerådets rolle samt roller og ansvar knyttet til eierstyring og styringsgruppe. I tillegg viste rotårsaksanalysen i 2023 at beslutninger i styringsgruppen tok for lang tid. Dette har bedret seg utover i 2024 og 2025. Fagledelsens rolle og beslutninger: Enkelte beslutninger hos fagledelsen på teknisk nivå har fått store konsekvenser for prosjektet. Fagledelsen skal fortsatt kunne ta beslutninger av faglig art, men etaten skal sørge for at beslutninger ved behov løftes til prosjektleder, prosjekteier og andre sterke styringsinteresser for å teste forutsetningene for en beslutning.

Kilder: Møter med virksomheten 3. og 4. april 2025; sak 75-2022 i styringsgruppen om tiltak for HL3; temasak i styringsgruppen om rotårsaksanalyse 4. oktober 2023; internt notat fra Brønnøysundregistrene om utviklingen av BRs prosjektorganisasjon fra 10. mars 2025.

Virksomheten viser i møter til at en del beslutningsprosesser har tatt lang tid, og at det har redusert effekten av tiltakene.[24]

Rapportene fra den eksterne kvalitetssikreren i perioden har pekt på intern samhandling, prosjektledelse og styring som de største risikofaktorene.[25] Den nyeste usikkerhetsanalysen, som ble gjennomført i januar 2025, fremhever også disse risikofaktorene, og den understreker at det er viktig å opprettholde tiltak og oppmerksomhet på disse områdene.[26] Etaten behandlet og fulgte opp usikkerhetsanalysen som eget tema i styringsgruppen 27. mars 2025. Mange av vurderingene fra møtet handlet om spissing og forsterking av allerede etablerte tiltak.

Masterplan og realiseringsstrategi som tiltak for bedre kontroll på avhengighetene mellom BRsys og BVR

Arbeidet med masterplanen startet høsten 2023. Formålet var å bedre samordningen av ressurs- og aktivitetsplanlegging, samt leveranseplaner. Det framkommer av møter og dokumentanalyse at det først og fremst er delprosjektet om innrapportering (BVR INN) som har sterke avhengigheter til BRsys. Brønnøysundregistrene presenterte planen for departementet før sommeren 2024. Arbeidet la grunnlaget for oppdatering av prosjektets styringsdokument høsten 2024.

Ettersom BRsys ble førende for leveranseplanen for BVR kan det oppstå målkonflikter mellom prosjektene. Planen beskriver noen overordnede prinsipper for samordning.

Utover høsten 2024 oppdaget BRsys-prosjektet at arbeidet med å tilpasse leveransene til det som er ambisjonsnivået for BVR INN, ville gi ytterligere forsinkelser gjennom hele perioden. Slik masterplanen var lagt opp, var det ikke mulig å holde fremdriften *både* for BRsys og for BVR. Virksomheten startet høsten 2024 opp arbeidet med å detaljere leveranseomfanget og gjøre ytterligere prioriteringer.

Styringsgruppen vedtok i januar 2025 en ny realiseringsstrategi. Den innebærer at masterplanen for BRsys fortsatt skal være førende, og at fremdrift og omfang for BRsys skal prioriteres fremfor BVR.[27] I praksis betyr det at løsningen for BVR skal være «så god som mulig».[28] Strategien er også tilpasset

[24] Prosjektet nevner særlig styrking av prosjektledelsen i HL3 i 2023, og operasjonaliseringen av produktområdet Virksomhet, som skal overta leveranser fra HL3 i produksjon.
[25] A-2 Norge AS (2023). *Ekstern kvalitetssikring BRsys – Oppsummering og status* – desember 2022. A-2 Norge AS (2023). *Usikkerhetsanalyse – BRsys resterende omfang* – april 2023.
[26] A-2 Norge AS (2025). *Usikkerhetsanalyse BRsys* – 30. januar 2025.
[27] BVR har gått fra en strategi om en Basis-løsning (tilsvarende omfanget av BRsys) og Ambisjon-løsning (nye funksjoner) i to trinn til en sammenslåing av Basis og Ambisjon basert på nyttestyring og tilbake til Basis+, som er realisering av «så godt som mulig» basert på FAL og rammene for BRsys.
[28] Basert på FAL. FAL var allerede tatt i bruk i BRsys, og BVR inkluderes nå i denne prosessen.

rammene for BRsys-prosjektet, som befinner seg i en situasjon uten økonomiske risikoavsetninger, med meget stramme tidsrammer og med en forventning om å øke effektiviteten betraktelig.

Fordi leveransene for BVR ikke fullt ut vil realisere de opprinnelige ambisjonene, vil noen av gevinstene forskyves i tid. Det betyr også at det sentrale styringsdokumentet for BVR må oppdateres senere i 2025.

Brønnøysundregistrene har brukt erfaringene fra BRsys i arbeidet med BVR, men har ikke etablert en systematisk prosess for erfaringslæring

Virksomheten opplyser i møter at de har lært av utfordringene med å estimere kostnader, og at modenheten har økt i planleggingen av BVR. For eksempel har lederkapasiteten vært bedre, det har vært mer oppmerksomhet på produktorientering fra oppstart av prosjektet, og det har vært jobbet mer med koordinering og samordning. Drifts- og forvaltningskostnader er synliggjort på en bedre måte i forkant av arbeidet med BVR,[29] og det er økt oppmerksomhet på nyttestyring.[30]

Videre var BRsys-prosjektet svært involvert i planleggingen av og forberedelsene til BVR, blant annet utarbeidelse av sentralt styringsdokument. Det ble også tidlig bestemt at BVR og BRsys skulle ha en felles styringsgruppe. Rapporteringen ble i løpet av 2024 mer standardisert i form og innhold.

Virksomheten opplyser i møter at det ikke er etablert en enhetlig og systematisk prosess for å sikre erfaringslæring fra pågående prosjekter, utover sluttrapporter og erfaringslogg som følger av virksomhetens prosjektmodell.[31] Prosjektet mener de stort sett er flinke til å dokumentere læringsmomenter underveis, men at de kan bli bedre på å sikre at læringen faktisk deles og brukes av andre, og dermed fører til reell endring og læring.

Som en del av arbeidet med å styrke prosjektstyringen i virksomheten generelt, er det etablert tiltak for å sikre systematisk erfaringslæring. Prosjektkontoret vil få ansvar for dette, og det er utarbeidet et utkast til mandat. Det er også etablert en ny rolle som fagdirektør for prosjektstyring fra mars 2025.

Prosjektdokumentasjon og gjennomførte møter med etaten viser at det gjennomføres aktiviteter som bidrar til læring internt i BRsys-prosjektet. Det gjennomføres møter på team- og leveransenivå, og på tvers av team. I tillegg viser dokumentanalysen at det er gjennomført enkelte andre større workshoper/evalueringer underveis. Resultatet fra en av disse større evalueringene ble også fulgt opp i styringsgruppen med en anmodning om at BVR-prosjektet gjennomgikk tiltakslisten for å vurdere om tiltakene kunne være relevante også for deres gjennomføring. Ifølge etaten ble ikke anmodningen fulgt opp og gjennomført.

Et viktig virkemiddel for læring internt i BRsys har ifølge etaten vært kontinuitet i bemanningen. Blant annet ble mange nøkkelpersoner overført internt mellom HL1 og HL3, noe som bidro til uformell og personavhengig læring.

Det er ikke utarbeidet sluttrapporter for de avsluttede hovedleveransene i BRsys-prosjektet, HL1 og HL2. Virksomheten påpeker at det ikke er krav om sluttrapporter fra enkeltleveranser i et prosjekt.

Effekten av enkelttiltak er usikker

Etaten mener det kan være flere årsaker til og forklaringer på at iverksatte tiltak ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Prosjektet peker på at eksterne hendelser har påvirket utfallet av tiltak i prosjektet. Spesielt gjorde pandemien samhandling og koordinering vanskeligere. Videre viser

[29] Virksomheten erkjenner at dette ikke var godt nok planlagt for BRsys. Det viste seg at anslagene var for lave. For BVR er de fra starten av basert på mer gjennomprøvde modeller for livssykluskostnader. Virksomheten arbeider med å utvikle modellene ytterligere. En ekstern konsulent er på oppdrag fra departementet i gang med å gjennomgå virksomhetens nåværende modell for beregning av drifts- og forvaltningskostnader og videreutviklingskostnader.
[30] BVR er nyttefinansiert (indirekte finansiert gjennom gebyrene for tjenestene), noe som gjør det viktig å planlegge for å realisere størst mulig nytte tidlig i prosjektet.
[31] Virksomhetens prosjektmodell, Confluence. Bygger på Digdirs prosjektveiviser og Prince 2.

dokumentanalysen at ressursene er blitt brukt til andre prosjekt- og linjeprioriteringer, noe som har redusert nytten av kapasitetsbyggingen som er gjort i prosjektet.

Brønnøysundregistrene har etablert et stort antall tiltak for å påvirke og forbedre overordnede indikatorer for kostnadseffektivitet og fremdrift. Disse indikatorene er basert på Earned Value-metodikk.[32] Virksomheten mener at enkelte tiltak har hatt god effekt, og at situasjonen ville ha vært verre uten tiltak. Det har imidlertid vært en utfordring at det er etablert mange parallelle tiltak, og at etaten ikke har hatt mulighet til å vurdere effekten av hvert enkelt tiltak. Virksomheten sier også at de ikke har lagt ned nok innsats i å vurdere effekten av hvert enkelt tiltak. Det er usikkert hvordan man skal måle effekten av tiltakene som i dag er knyttet til det nye risikostyringsverktøyet.

Det kommer frem av rapporteringen fra prosjektet til styringsgruppen og departementet, og SINTEF-rapporten, at resultatindikatorene for BRsys har vært krevende å forholde seg til. De har tidvis vært misvisende og abstrakte. Dette gjaldt særlig de første årene frem til 2021. Virksomheten forbedret i 2024 grunnlaget for rapporteringen.[33] Departementet mener at indikatorstrukturen har blitt forbedret de siste årene, og at de har bedre informasjonsgrunnlag for å følge opp Brønnøysundregistrene.

Virksomheten erkjenner også i møtene at det er etablert tiltak som kan ha bidratt til å gjøre situasjonen verre. De stiller for eksempel spørsmål ved om stor oppmerksomhet på tiltak for å øke kapasiteten og dermed bidra til økt fremdrift alltid har vært like heldig. Videre nevner etaten at det å over tid rapportere utfordringer og «rød» status i prosjektet kan ha gjort at etaten automatisk har identifisert og iverksatt nye tiltak, uten at de i stor nok grad har reflektert over om tiltakene virker.

2.3 Informasjonssikkerhet ved Brønnøysundregistrene

2.3.1 Brønnøysundregistrene har gjennomført flere tiltak for å redusere svakhetene i informasjonssikkerheten som ble tatt opp i Dokument 1 (2021–2022)

Riksrevisjonen tok i Dokument 1 (2021–2022) opp at det var klare svakheter i Brønnøysundregistrenes styring av informasjonssikkerhet, til tross for at virksomheten hadde hatt oppmerksomhet på dette temaet etter en tidligere revisjon i 2015. Også rapporter fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet og konsulentfirmaer viste vesentlige svakheter. For å forbedre området fikk Brønnøysundregistrene bevilgning til gjennomføring av et cybersikkerhetsprogram, som ble startet i 2022 og avsluttet ved utgangen av 2024. Programmet var inndelt i tre prosjekter med ansvar for følgende områder:[34]

- **risikostyring og -håndtering,** hvor dokumenter i styringssystemet for informasjonssikkerhet ble forbedret, verdier kartlagt, trusselvurdering gjennomført og risikovurderinger forbedret
- **grunnleggende informasjonssikkerhet,** hvor mange tekniske sikkerhetstiltak ble gjennomført for å bedre blant annet tilgangsstyring, sikkerhetsovervåking og segmentering av nettverk og for å få oversikt over alle IT-systemer og sammenhenger
- **styring og organisering av informasjonssikkerhet**, hvor roller ble klarlagt, sikkerhetsstyringsprosesser etablert og dokumenter i styringssystemet oppdatert

Ifølge ledelsens gjennomgang for 2024 mener Brønnøysundregistrene at avvikene som ble påvist i Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon av informasjonssikkerhet, nå er lukket. Alle funnene er håndtert, og flesteparten av dem er ifølge Brønnøysundregistrene enten løst eller vesentlig forbedret når det

[32] Prince 2-rammeverket beskriver det som et viktig verktøy for å måle prosjektfremdrift og forstå den reelle verdien av fullført arbeid. Ved å sammenligne planlagt verdi, faktisk kostnad og opptjent verdi gir EVM et klart bilde av prosjektets ytelse og bidrar til å indentifisere eventuelle avvik fra fremdriftsplanen.
[33] Virksomheten har gjennom 2024 utviklet timeføringen på BRsys-prosjektet slik at rapporteringen på indikatorene kan brytes ned på et lavere nivå. Det er også gjort andre mindre justeringer og standardiseringer av prosjektets tertialplaner og rapportering til styringsgruppen.
[34] Brønnøysundregistrene (2022). *Styringsdokument for cybersikkerhetsprogrammet*, godkjent 1. november 2022.

gjelder status.[35] Tabell 2 viser en overordnet oversikt over hvilke tiltak som er gjennomført relatert til hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport.

Av tabellen går det frem at det er gjennomført tiltak som er rettet mot hvert enkelt av hovedfunnene i rapporten og at disse tiltakene etter Brønnøysundregistrenes vurdering i stor grad har utbedret svakhetene.

Sluttrapporten fra cybersikkerhetsprogrammet viser at det gjenstår arbeid som er planlagt gjennomført i linjen i 2025 og 2026. Dette gjelder blant annet å sikre kontinuitet for virksomhetens tjenester, forbedre identitetsstyring og -håndtering, forbedre sikkerheten i utviklingsprosesser samt forbedre sårbarhetshåndtering og styring av sikkerhet i leverandørforhold.[36]

Tabell 2 Oversikt over tiltak Brønnøysundregistrene har gjennomført etter at Riksrevisjonen la frem Dokument 1 (2021–2022)

Funn i revisjonen	Tiltak som er gjennomført
Manglende operasjonalisering av kravene i styringssystem for sikkerhet i virksomhetens drift- og utviklingsprosjekter	Nye dokumenter som grunnlag for styringssystem er publisert og gjennomgått med relevante grupper. Dokumentene oppdateres jevnlig.
Manglende oversikt over informasjon og informasjonsverdier som skal beskyttes	Oversikt over systemer og informasjon utarbeidet
Etterslep i gjennomføringen av planlagte sikkerhetstiltak	Planlagte tiltak var 80 prosent gjennomført ved avslutningen av programmet. Resterende tiltak er lagt inn i planer i linjeorganisasjonen.
Mangelfulle systemer og rutiner for å oppdage og håndtere dataangrep og andre sikkerhetshendelser	Deteksjonsevnen er vesentlig forbedret, blant annet gjennom etablering av Security Operations Center (SOC).
Manglende prosesser som gir grunnlag for systematisk å evaluere nivå på informasjonssikkerhet og styringssystemets effekt	Systematisk vurdering er implementert.

Kilde: Brønnøysundregistrene (2025). Sluttrapport fra cybersikkerhetsprogrammet (9. januar 2025)

2.3.2 Tiltakene har bidratt til at informasjonssikkerhetsarbeidet skjer på en mer systematisk måte

For at virksomhetens arbeid med informasjonssikkerhet skal skje systematisk, tilsier beste praksis at det skal etableres et styringssystem basert på et styringshjul som inkluderer risikovurderinger, gjennomføring av tiltak, evaluering av resultater og gjennomføring av forbedringer.[37] Et slikt styringshjul inngår i Brønnøysundregistrenes styringssystem.[38] Dokumentanalysen viser at styringssystemet fastsetter strategi og mål for informasjonssikkerhetsarbeidet samt hvilke roller i organisasjonen som har ansvar og myndighet for informasjonssikkerhet.

Brønnøysundregistrene har etablert et rammeverk for risikovurdering og har tatt i bruk et digitalt verktøy for å håndtere risikovurderingsprosesser. Verktøyet benyttes for alle risikovurderinger i virksomhetsstyringen. Virksomheten viser til i møter at det er åpent for alle ansatte, og den har derfor valgt å ikke ta inn risikoer som viser sårbarheter som kan utnyttes av angripere.

Et utgangspunkt for risikovurderinger er å ha oversikt over egne verdier, blant annet IT-aktiva som enheter og programvare. Brønnøysundregistrene har over tid arbeidet med å forbedre denne

[35] Brønnøysundregistrene (2024). *Ledelsens gjennomgang 2024 – Sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene.* Rapport 04.02.2025, versjon 1.0.0, punkt 3.
[36] Brønnøysundregistrene (2025). *Sluttrapport fra cybersikkerhetsprogrammet* (9. januar 2025).
[37] Jf. NS-EN ISO/IEC 27001:2023 *Informasjonssikkerhet, cybersikkerhet og personvern: Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet*; Nasjonal sikkerhetsmyndighets *Grunnprinsipper for sikkerhetsstyring*.
[38] Brønnøysundregistrene (2023). *Prinsipper for etterlevelse innen* sikkerhetsstyring.

oversikten, både som en del av cybersikkerhetsprogrammet og i linjen. I november 2023 vedtok Brønnøysundregistrene et mandat for styringsprosesser på området og det er laget et veikart med tiltak i 2025 og 2026 for å få god kontroll med IT-aktiva.[39]

Brønnøysundregistrene opplyser at de gjennomfører flere egenevalueringer av modenhet av informasjonssikkerhet:

- tertialvis modenhetsvurdering opp mot NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet
- tertialvis modenhetsvurdering opp mot NSMs grunnprinsipper for sikkerhetsstyring
- årlig modenhetsvurdering basert på standarder for sikkerhetsstyring og informasjonssikkerhet[40]

Egenevalueringene viser bedret modenhet i sikkerhetsarbeidet fra 2023 til 2024. De viser også at Brønnøysundregistrene i stor grad etterlever grunnprinsippene for sikkerhetsstyring. Den nyeste egenevalueringen, som ble gjennomført i 2024, viser et noe mer variert bilde for etterlevelse av grunnprinsippene for IKT-sikkerhet. Blant annet viser den at virksomheten særlig har forbedringspotensial når det gjelder tiltak i kategorien «Beskytte og opprettholde». Brønnøysundregistrene opplyser at virksomheten planlegger tiltak for å rette opp svakheter og mangler som egenevalueringene viste.

Tester og revisjoner av informasjonssikkerhet er også viktige grunnlag for å evaluere sikkerhet. Brønnøysundregistrene ønsker å gjennomføre årlige tester med hjelp fra eksterne aktører der utvalgte systemer angripes og deres sikkerhet evalueres. Slike tester ble ifølge virksomheten gjennomført i 2023 og 2024. I testen som ble gjennomført i september 2024, kom det frem enkelte svakheter klassifisert som kritiske eller av høy viktighet. Enkelte av disse gjaldt svakheter som det også ble pekt på i tilsvarende test i desember 2023. Brønnøysundregistrene arbeidet fortsatt med å gjennomføre tiltak for avhjelpe svakhetene etter testene da vi gjennomførte vår revisjon våren 2025.

Manglende operasjonalisering av styringssystemet ble i Riksrevisjonens rapportering i 2021 tatt opp som en hindring for implementering og etterlevelse av styringssystemet for informasjonssikkerhet. Også en intern revisjon som Brønnøysundregistrene gjennomførte i 4. kvartal av 2023, tok opp utfordringer med manglende operasjonalisering.[41] I en spørreundersøkelse som ble gjennomført som en del av internrevisjonen, svarte majoriteten av de intervjuede at det er knyttet usikkerhet til hvor stor effekt styringssystemet egentlig hadde for den enkelte ansattes hverdag. Brønnøysundregistrene har arbeidet med å forenkle og operasjonalisere styringssystemet siden Riksrevisjonen tok opp utfordringen. Mottatt dokumentasjon viser at overordnede policydokumenter i styringssystemet er operasjonalisert i mer konkrete policydokumenter. Vi har fått opplyst at operasjonelle retningslinjer og rutiner fastsettes av de ansvarlige for de enkelte fagområdene i Brønnøysundregistrene. På grunn av ulike behov for tilgang blir ikke disse tilgjengeliggjort samlet for de ansatte. Virksomhetsplanen for 2025 viser at et fokusområde for Brønnøysundregistrene fortsatt er å operasjonalisere forvaltningsmodellen for sikkerhetsstyring for å sikre helhetlig styring og etterlevelse av sikkerhet i organisasjonen.

2.3.3 Det gjenstår fortsatt arbeid for å bedre informasjonssikkerheten

Nedenfor omtales status for Brønnøysundregistrenes arbeid med et utvalg sikkerhetstiltak.

Tilgangskontroller

De fleste dataangrep utnytter brukeres rettigheter. Derfor er det viktig å ha god kontroll på brukerkontoer og begrense rettigheter til det som er nødvendig. Dette gjelder spesielt privilegerte

[39] Brønnøysundregistrene (2025). *Status for IT-aktiva og konfigurasjonsstyring* (ITAKS), 24. februar 2025.
[40] Metodeverket for modenhetsvurderingen er utviklet av konsulentfirmaet Gartner basert på standard for styringssystem for sikkerhet (ISO/IEC 27001/27002) og et rammeverk med beste praksis og anbefalinger for cybersikkerhet (Cybersecurity Framework fra NIST).
[41] Deloitte. (2023). *R23-01 Styring av informasjonssikkerhet* (internrevisjonsrapport for Brønnøysundregistrene).

kontoer for administrasjon av IT-systemer. Analyse av uttrekk fra IT-systemene viser at Brønnøysundregistrene følger prinsipper som legger til rette for god kontroll i henhold til beste praksis, men at det gjenstår en del arbeid for å oppnå ønsket sikkerhet:

- Ulike kontoer for ulike driftsoperasjoner er et sikkerhetstiltak som kan hindre at kompromittering av én konto ikke gir fulle rettigheter til hele systemet.[42] Uttrekk og møter viser at dette prinsippet er fulgt, men ikke gjennomført konsekvent.
- Brønnøysundregistrene har startet et prosjekt for å innføre et system for å kontrollere privilegerte brukerkontoer for administrasjon av systemer. Hensikten er blant annet å bare gi tilgang til privilegerte rettigheter i korte tidsperioder og ved behov. Virksomheten opplyser at prosjektet var godt i gang, men måtte settes på pause på grunn av mangel på intern kompetanse.
- Upersonlige brukerkontoer brukes til å administrere enkelte av systemene i Brønnøysundregistrenes IT-infrastruktur, noe som blant annet hindrer sporbarhet.
- Brønnøysundregistrene opplyser at virksomheten har god kontroll på å deaktivere ordinære brukerkontoer for ansatte når det ikke lenger er behov for kontoene. For en del andre typer kontoer har den ikke like god kontroll, og flere aktive kontoer har ikke vært i bruk på lenge.

For alle svakhetene har Brønnøysundregistrene planlagt forbedringstiltak.

Sikkerhetskopiering

For at registertjenester skal være tilgjengelige etter sikkerhetshendelser, er det viktig å ha løsninger som kan sikre kontinuitet for tjenestene. For å bidra til dette anskaffet Brønnøysundregistrene blant annet en ny løsning for sikkerhetskopiering i 2023. Denne ble ifølge virksomheten tatt i bruk for fullt i 2024.

Beste praksis tilsier at det skal gjennomføres regelmessige tester for å verifisere at sikkerhetskopier kan gjenopprettes.[43] Brønnøysundregistrene har bare rutiner for regelmessig testing av tilbakerulling av sikkerhetskopi for enkelte av systemene sine. I forbindelse med godkjenning av ny løsning har det imidlertid blitt foretatt enkeltstående tester av tilbakerulling av data fra sikkerhetskopier for alle systemer. Disse testene er ikke gjort samlet, men enkeltvis for de enkelte systemtypene som brukes. Brønnøysundregistrene opplyser at virksomheten har diskutert å rulle tilbake data for et helt IT-miljø. Dette krever imidlertid ifølge virksomheten at tjenester settes ut av funksjon, og så langt har man ikke vært villig til det.

Sårbarhetsstyring

Sårbarhetsstyring er viktig for å redusere risikoen for at en angriper kan finne og utnytte en svakhet.[44] Brønnøysundregistrene har arbeidet med å forbedre sine prosesser for å redusere potensielle sårbarheter i IT-systemer:

- En prosess for sårbarhetsstyring ble i 2024/2025 etablert for å finne sårbarheter som det er kritisk å gjøre noe med. Virksomheten benytter flere verktøy som kan identifisere sårbarheter og potensielle svakheter. Brønnøysundregistrene mener de har god kontroll på de ulike verktøyene og på å behandle nye sårbarheter som dukker opp. Det er imidlertid mange potensielle sårbarheter, og det krever en lengre prosess å gjennomgå disse og fjerne de som er relevante.
- Brønnøysundregistrene har prioritert å få på plass endepunktbeskyttelse på alle maskiner og forsøkt å følge rådene fra denne programvaren for å herde[45] maskinene. Øvrig herding, for

[42] *NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*, versjon 2.1, punkt 2.6.5.
[43] *NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*, versjon 2.1, punkt 2.9.3.
[44] *NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*, versjon 2.1, punkt 2.3 og 3.1.
[45] Å herde innebærer her metoder for å konfigurere et IT-system for å øke systemets motstandsdyktighet når nye sårbarheter blir oppdaget. For eksempel kan systemets angrepsflate reduseres ved at man fjerner tjenester som virksomheten ikke har behov for.

eksempel ut fra anbefalinger om beste praksis for sikker konfigurering av en type system, varierer mellom de ulike driftsmiljøene i virksomheten.

- Brønnøysundregistrene mener de har god kontroll på sikkerhetsoppdatering på klienter og servere, men det mangler systematisk prioritering for tjenester og produkter.[46] Det er ifølge virksomheten svakheter i oppdateringer av deler av den gamle registerplattformen.

Sikkerhetsovervåkning

Ikke alle dataangrep kan hindres med forebyggende tiltak. Derfor er det viktig at virksomheter klarer å oppdage sikkerhetshendelser og håndtere dem. Brønnøysundregistrene har forbedret sikkerhetsovervåkingen siden forrige revisjon ved å kjøpe en tjeneste for overvåking av IT-tjenester og -miljø og bygge opp en intern organisasjon for å håndtere sakene som oppdages her. Tjenesten overvåker ifølge virksomheten i sanntid og analyserer logger i etterkant.

Logging av hendelser er et grunnlag for å kunne overvåke sikkerheten, og beste praksis tilsier derfor at tilstrekkelig logging er viktig. Brønnøysundregistrene har gjennomgått hva som logges, med tjenesteleverandøren, og analyse av uttrekk viser at omfanget av loggingen følger beste praksis for sentrale deler av IT-miljøet. Uttrekk viser imidlertid enkelte systemer der logging ikke følger beste praksis. Den nyeste testen av sikkerheten, som er fra 2024, pekte også på mangelfullt grunnlag for å oppdage hendelser i enkelte deler av virksomhetens IT-miljø.

IT-miljø for gammel registerplattform

Som beskrevet ovenfor er ikke alle registrene overført eller planlagt overført til ny plattform. Dette betyr at den opprinnelige plattformen må brukes vesentlig lenger. En internrevisjon i 2023 pekte på sikkerhetsmessige mangler og svakheter knyttet til den opprinnelige plattformen, og på at det manglet en plan for registre som ikke inngikk i BRsys-prosjektet.[47] Brønnøysundregistrene har opplyst i møter at administrasjon av systemer som den opprinnelige plattformen bygger på, er blitt svekket etter at nøkkelpersonell har sluttet. Brønnøysundregistrene har arbeidet for å sikre de delene av plattformen som er eksponert på internett, men har etterslep med for eksempel sikkerhetsoppdateringer av annen programvare som brukes av plattformen. Analyse av uttrekk viser også at det er svakheter ved tilgangskontroller, med hensyn til både privilegerte rettigheter og manglende deaktivering av brukerkontoer det ikke lenger er behov for. Brønnøysundregistrene oppgir i samtaler at de har planer om å anskaffe et nytt servermiljø for denne plattformen for å redusere sårbarheter. Leverandøren skal blant annet få ansvar for sikkerhetsoppdateringer.

Sikkerhetskultur

Brønnøysundregistrene har en strategi og plan for sikkerhetsbevissthet og holdningsskapende arbeid. Målet med planen er å sikre at de ansatte har den kunnskapen og de verktøyene de trenger for å håndtere sikkerhetstrusler, og styrke ledelsens eierskap til arbeidet med informasjonssikkerhet.[48] De mange aktivitetene for å nå målet er spredt utover i et årshjul. I 2024 ble noen aktiviteter, som e-læring og phishing-simulasjon, ikke gjennomført på grunn av mangel på ressurser og verktøy.[49] Disse aktivitetene har blitt gjennomført i 2025. Brønnøysundregistrene opplyser at de også har utviklet et «treningssenter» for sikkerhet som en del av intranettet og anskaffet et verktøy for opplæring.

[46] Brønnøysundregistrene (2024). *Tilstandsvurdering basert på NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*, 3. tertial 2024.
[47] R23-01 *Styring av informasjonssikkerhet*. Internrevisjonsrapport utarbeidet av Deloitte for Brønnøysundregistrene.
[48] Brønnøysundregistrene (2025). *Programstrategi for sikkerhetsbevissthet og holdningsskapende arbeid for 2025*.
[49] Brønnøysundregistrene (2024). *Ledelsens gjennomgang 2024 – Sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene*.

2.4 Nærings- og fiskeridepartementets overordnede styring av Brønnøysundregistrene

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at de har styrket oppfølgingen av Brønnøysundregistrene når det gjelder både BRsys-prosjektet og informasjonssikkerhet. Oppfølgingen skjer også på en mer systematisk måte. Vår gjennomgang av dokumentasjon fra styringsdialogen viser at departementets oppfølging har blitt tettere og mer systematisk etter Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2023. De viktigste tiltakene omfatter følgende:

- Flere oppfølgingsmøter. Departementet har etter 2023 om lag annenhver måned gjennomført faste rapporteringsmøter med Brønnøysundregistrene om BRsys-prosjektet. Departementet har i tillegg faste oppfølgingsmøter om prosjektet hver sjette uke, og uformelle møter annenhver uke hvis partene mener det er behov for det.
- Departementet følger opp resultatene av BRsys-prosjektet ved hjelp av indikatorer som inngår i den faste rapporteringen. Dette gir informasjon om blant annet status, fremdrift og kostnadseffektivitet i prosjektet. I etatsstyringsmøtet i april 2025 ba departementet Brønnøysundregistrene om å gjøre nærmere vurderinger av virksomhetens måloppnåelse, med utgangspunkt i indikatorene.
- Departementet stiller krav om at Brønnøysundregistrene skal rapportere status om informasjonssikkerheten hvert tertial. I etterkant av rapporteringen gjennomfører departementet og virksomheten egne fagmøter om informasjonssikkerhet. Informasjonssikkerhet er også tema i etatsstyringsmøtene.
- Departementet har etter 2022 brukt en ekstern kvalitetssikrer som støtte i oppfølgingen av BRsys-prosjektet.
- Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at de fra 2023 har styrket sin kapasitet og kompetanse i etatsstyringen av Brønnøysundregistrene og i oppfølgingen av BRsys-prosjektet.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at de legger vekt på å tilpasse styringen til Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne. Departementet opplyser at de så langt det er mulig, forsøker å bidra til at ressursene i BRsys-prosjektet skjermes, for å unngå at prosjektet blir ytterligere forsinket.

Nærings- og fiskeridepartementet gir uttrykk for at Brønnøysundregistrenes risikostyring har vært svak, men at den har blitt bedre og mer systematisk de siste årene. Risikostyringen har ifølge departementet vært preget av mangelfull prioritering av tiltak og svak oppfølging av hvilke effekter arbeidet med tiltakene har hatt. Det går frem av referater fra møter mellom departementet og virksomheten at departementet har vært klar over behovet for å forbedre risikostyringen. I etatsstyringsmøtet fra april 2025 gjentok departementet at de ber Brønnøysundregistrene om å rapportere tydeligere om hvilke tiltak som iverksettes for å øke måloppnåelsen.

SINTEF og NTNU Concept gjennomførte i 2024 en underveisevaluering av BRsys-prosjektet. Evalueringen har ifølge departementet bidratt med nyttig informasjon om utfordringer i prosjektstyringen og gitt et bedre beslutningsgrunnlag for arbeidet med tiltak for å forbedre prosjektstyringen og -metodikken i Brønnøysundregistrene. I 2023 bestilte departementet en rotårsaksanalyse fra Brønnøysundregistrene for å kartlegge årsaker til den svake fremdriften og kostnadseffektiviteten i gjennomføringen av BRsys-prosjektet. Departementet sier i intervju at noen av de viktige årsakene som ble avdekket, var svakheter ved prosjektledelsen og styringslinjene i Brønnøysundregistrene.

Departementet viser til at det i hele prosjektperioden har vært utfordrende å nå målene for BRsys-prosjektet. Samtidig opplyser departementet at det nå er opprettet en solid plattform, og at de viktigste

registrene er flyttet over til den. Dette gir store gevinster for både kvaliteten på dataene, brukervennligheten i systemene og effektiviseringen av saksbehandlingen.

Departementet oppgir i intervju at de bruker rapporter fra tilsyn og revisjoner for å skaffe seg informasjon om tilstanden innenfor informasjonssikkerhet, og at de følger opp Brønnøysundregistrenes arbeid med å lukke avvik. Departementet mener det er positivt at Brønnøysundregistrene, med forankring i virksomhetens toppledelse, har innført et system for å følge utviklingen i sikkerhetstilstanden, med utgangspunkt i NSMs grunnprinsipper.

Vår gjennomgang av budsjettproposisjonene i perioden 2021–2025 viser at Nærings- og fiskeridepartementet har rapportert mer utfyllende om status for BRsys-prosjektet og arbeidet med informasjonssikkerhet i de siste årenes budsjettproposisjoner til Stortinget. I Prop. 1 S for Nærings- og fiskeridepartementet (2024–2025) går det frem at virksomheten ifølge departementet arbeider målrettet for å styrke informasjonssikkerheten. Departementet mener at informasjonssikkerheten er vesentlig forbedret, men at den fortsatt ikke er god nok. I intervju oppgir departementet at det er krevende å vurdere når arbeidet med informasjonssikkerheten er godt nok, og at for eksempel økt risiko som følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen kan føre til at terskelen heves.

3 Vurderinger

Prosjektene for ny registerplattform og brukervennlige registertjenester er viktige for å nå målet om økt digital samhandling. Undersøkelsen viser at Brønnøysundregistrene, etter at forrige undersøkelse ble avsluttet, har gjennomført mange tiltak for å sikre fremdrift i arbeidet med å etablere ny registerplattform. Det er likevel etter vår vurdering fortsatt svakheter når det gjelder oppfølging og evaluering av iverksatte tiltak.

Brønnøysundregistrene startet i 2023 opp prosjektet Brukervennlige registertjenester. Dette prosjektet har store avhengigheter til prosjektet for ny registerplattform. Virksomheten gjennomfører aktiviteter som bidrar til at læring fra arbeidet med ny registerplattform blir tatt i bruk i prosjektet for brukervennlige registertjenester. Men etter vår vurdering mangler de en systematisk praksis for å bidra til organisasjonsmessig læring.

Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne har vært en vedvarende utfordring i arbeidet med ny registerplattform. Undersøkelsen viser at virksomheten de senere årene har fått bedre oversikt over forhold som påvirker egen gjennomføringsevne. Videre er ambisjonsnivået for prosjektet redusert, og fristen for ferdigstillelse er forlenget. Etter vår vurdering har virksomheten dermed bedre forutsetninger for å gjennomføre prosjektet. Det at det fortsatt vil være registre igjen på gammel plattform etter at prosjektet er avsluttet, innebærer økte driftskostnader og utviklingskostnader. Det er foreløpig ingen samlet plan for hvordan dette skal håndteres.

Både personopplysningsloven og sikkerhetsloven stiller krav til at Brønnøysundregistrene skal iverksette sikkerhetstiltak for å oppnå et egnet eller forsvarlig sikkerhetsnivå basert på risiko. Undersøkelsen viser at Brønnøysundregistrene har gjennomført en rekke tiltak for å redusere svakhetene i informasjonssikkerheten som ble tatt opp i Dokument 1 (2021–2022). Tiltakene har bidratt til at arbeidet med informasjonssikkerhet er blitt mer systematisk. Bedre rutiner og verktøy har bidratt til å gi Brønnøysundregistrene god oversikt over sikkerhetsnivået i virksomheten

Etter vår vurdering gjenstår det imidlertid fortsatt arbeid for å forbedre informasjonssikkerheten. Det er fortsatt flere svakheter i sikkerhetstiltak målt opp mot beste praksis. Vi merker oss at Brønnøysundregistrene har planlagt å gjennomføre flere nye sikkerhetstiltak. Vi understreker viktigheten av at dette arbeidet blir fulgt opp på en systematisk måte.

Etter vår vurdering har Nærings- og fiskeridepartementet etter 2023 styrket oppfølgingen av Brønnøysundregistrene når det gjelder arbeidet med både ny registerplattform og informasjonssikkerhet. Departementets oppfølging skjer på en mer systematisk måte, og kapasiteten og kompetansen er blitt bedre. Videre ivaretar departementet i større grad Brønnøysundregistrenes gjennomføringsevne når det gjelder utviklingsoppgaver. Vi understreker at det er viktig at departementet fortsatt har tett oppfølging av Brønnøysundregistrenes arbeid med informasjonssikkerhet og ny registerplattform.

Vedlegg

4 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere viktige forklaringer på forsinkelser i og redusert omfang av BRsys-prosjektet og i hvilken grad iverksatte tiltak har bidratt til tilstrekkelig informasjonssikkerhet for å beskytte Brønnøysundregistrenes tjenester.

Problemstillinger for gjennomføring av undersøkelsen:

1. Hva er viktige forklaringer på forsinkelser i og redusert omfang av BRsys-prosjektet og hvilke tiltak er iverksatt?

2. I hvilken grad har iverksatte tiltak bidratt til tilstrekkelig informasjonssikkerhet for å beskytte Brønnøysundregistrenes tjenester?

3. I hvilken grad har Nærings- og fiskeridepartementet hatt en tilstrekkelig styring og oppfølging av forbedringsarbeidet?

Undersøkelsen legger vekt på arbeidet etter forrige oppfølgingsundersøkelse, det vil si i perioden 2023 til og med første tertial i 2025.

5 Revisjonskriterier

Brønnøysundregistrene skal bidra til økt verdiskaping gjennom å være en nasjonal registerfører og datakilde. Virksomheten skal forvalte registerdata på en måte som gir trygghet, orden og oversikt for næringslivet, frivillig sektor, innbyggere og offentlig sektor.[50]

Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til:

- At registrerte data i størst mulig grad og til enhver tid er sikre og korrekte
- økt digital registerforvaltning og løsninger som gir økt digital samhandling med og mellom ulike aktører i samfunnet

Prosjektene for ny registerplattform og brukervennlige registertjenester er viktige for å nå målet om økt digital samhandling. Prosjektet for ny registerplattform (BRsys-prosjektet) skal utvikle mer moderne og automatiske løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen. Prosjektet skal også bidra til å bedre informasjonssikkerheten.

5.1 Nærings- og fiskeridepartementets ansvar for å gjennomføre stortingsvedtak og deres overordnede ansvar for styring og oppfølging av Brønnøysundregistrene

Det følger av reglement for økonomistyring i staten (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.

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.

I henhold til punkt 1.6.2 i økonomibestemmelsens skal departementet sikre at underliggende virksomheter som Brønnøysundregistrene 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. Brønnøysundregistrene skal for å etterleve personopplysningsloven gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå egnet til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemer og tjenester.[51]

Ved behandlingen av Dokument 1 (2021–2022) understreket Kontroll- og konstitusjonskomiteen at når Nærings- og fiskeridepartementet siden oppstarten av BRsys-prosjektet i 2017 har mottatt rapportering fra Brønnøysundregistrene om store utfordringer med fremdriften i prosjektet, må departementet ta mer aktive grep.[52]

Komiteen mente videre at når informasjonssikkerheten i Brønnøysundregistrene over tid ikke er god nok, må departementet ta hensyn til dette når de stiller krav til prosjektene, og i styringen av

[50] Prop. 1 S (2024–2025), jf. Innst. 8 S (2024–2025).
[51] Personvernforordningen artikkel 32 nr. 1 (gjennomført ut fra personopplysningsloven).
[52] Innst. 127 S (2021–2022), jf. Dokument 1 (2021–2022).

virksomheten. Komiteen forutsatte at departementet fremover sørger for riktig rapportering til Stortinget om fremdriften og kostnadene i prosjektet og om informasjonssikkerheten i virksomheten.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefalinger om at Nærings- og fiskeridepartementet skal:

- pålegge oppgaver og tilpasse styring og kontroll av Brønnøysundregistrene til gjennomføringsevnen i virksomheten
- sørge for at Brønnøysundregistrene forbedrer styringssystemet for informasjonssikkerhet, slik at det blir i tråd med eForvaltningsforskriften § 15

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

5.2 Krav til Brønnøysundregistrenes interne styring og kontroll

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 2.2 om myndighet og ansvar at virksomhetens ledelse blant annet har ansvaret for

- 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

Ifølge økonomireglementet § 14, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4, skal Brønnøysundregistrene etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll. Dette innebærer at Brønnøysundregistrene må etablere en internkontroll som bidrar til at fastsatte mål og resultatkrav nås.

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.

5.3 Styring av IKT-prosjekter og implementering av informasjonssikkerhet

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

Både personopplysningsloven og sikkerhetsloven stiller krav til iverksettelse av sikkerhetstiltak for å oppnå et egnet eller forsvarlig sikkerhetsnivå basert på risiko.[53]

Det følger av økonomireglementet § 14 at alle statlige virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre blant annet at

- beløpsmessige rammer ikke overskrides
- måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav

[53] Jf. Sikkerhetsloven § 4-2 og 4-3, samt Personvernforordningen artikkel 32 og 24.

- eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Riksrevisjonen legger til grunn at det er god praksis å følge forskrifter samt nasjonale og internasjonale standarder for styring av IKT-prosjekter og informasjonssikkerhet for å nå fastsatte mål og lovkrav. Se punkt 6 «Metoder».

6 Metoder

For å belyse problemstillingene er det gjennomført dokumentanalyse, møter med Brønnøysundregistrene og analyser av datauttrekk.

6.1 Problemstilling 1

Vi har gjennomgått prosjektets styringsdokumenter med vedlegg samt agendaer, saksunderlag og referater fra prosjektets styringsgruppe og rapporteringen til departementet. Vi har også fått uttrekk av utvalgt risiko og tiltak fra etatens risikostyringsverktøy. Videre har vi sett på utvalgt dokumentasjon fra leveransenivået i prosjektet, blant annet møtereferater og evalueringer.

Rapporter fra ekstern kvalitetssikring underveis i prosjektet og SINTEFs underveisevaluering av prosjektet har vært viktige faktagrunnlag.

Vi har gjennomført møter med virksomheten for å få mer informasjon om årsaker til utfordringer, iverksatte tiltak og status. Etatens toppledelse, prosjektledelse og prosjekt-/teamdeltakere har vært med på møtene. Representantene har dekket både BRsys- og BVR-prosjektet. Oppsummeringer fra møtene med eventuelle oppfølgingsspørsmål er oversendt etaten til verifisering.

I vurderingene av problemstilling 1 har vi lagt vekt på om Brønnøysundregistrene følger beste praksis, jf. Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser og rammeverket Prince 2.

6.2 Problemstilling 2

For å belyse problemstillingen har vi gått gjennom dokumentasjon av:

- styringssystemet for informasjonssikkerhet ved Brønnøysundregistrene
- informasjon som produseres som en del av aktivitetene i styringssystemet
- evalueringer, revisjoner og tester av informasjonssikkerheten i virksomheten
- planer for og rapporter fra tiltak for å bedre informasjonssikkerheten
- beskrivelser av enkelte sikkerhetstiltak

For å undersøke i hvilken grad tekniske sikkerhetstiltak er egnet til å beskytte virksomhetens verdier har vi også analysert uttrekk fra et utvalg IT-systemer. Både informasjon og uttrekk er sett opp mot beste praksis for informasjonssikkerhet slik den går frem av standarder og anbefalinger som nevnt nedenfor.

Vi har i tillegg gjennomført møter med nøkkelpersoner i Brønnøysundregistrene for å supplere informasjonen og sikre at vi har forstått uttrekkene og informasjonen i dokumentene riktig. Oppsummeringer fra møtene og analyser av uttrekk er oversendt etaten til verifisering sammen med noen spørsmål knyttet til observasjoner fra våre analyser.

Statlige forvaltningsorganer skal ha en internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet. Den skal være basert på anerkjente standarder for styringssystemer for informasjonssikkerhet.[54] Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har fått i oppgave å komme med anbefalinger ut fra dette kravet. Digdir anbefaler at norske offentlige virksomheter baserer seg på ISO/IEC 27001 når de skal etablere internkontroll av informasjonssikkerhet.[55] Standarden gir

[54] eForvaltningsforskriften § 15 andre ledd, gitt med hjemmel i forvaltningsloven.
[55] Digdir: Referansekatalog for IT-standarder – Internkontroll / styringssystem / ledelsessystem for informasjonssikkerhet: https://www.digdir.no/standarder/internkontroll-styringssystem-ledelsessystem-informasjonssikkerhet/1490

anbefalinger om etablering, implementering, vedlikehold og kontinuerlig forbedring av et styringssystem for informasjonssikkerhet.

Regelverk og standarder legger vekt på at det bør gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå ønsket sikkerhetsnivå.[56] Sikkerhetstiltakene må ses i sammenheng med virksomhetenes risikobilde og tilpasses til dette. For å konkretisere anbefalingene har vi – spesielt når det gjelder beste praksis for tekniske sikkerhetstiltak – tatt utgangspunkt i NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, som også er anbefalt i Digitaliseringsrundskrivet punkt 1.4. I noen tilfeller var det nødvendig å bruke mer detaljerte kriterier for å undersøke om beste praksis følges. Det gjaldt for hvilke innstillinger som bør vurderes for sikker konfigurasjon av et system, eller hvilke hendelser som bør logges. I slike tilfeller baserte vi oss på anbefalinger fra bransjeorganisasjoner som CIS[57] eller fra leverandører.

6.3 Problemstilling 3

For å belyse problemstillingen har vi gjennomgått de årlige budsjettproposisjonene fra Nærings- og fiskeridepartementet, tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene, etatsstyringsmøtereferater og årsrapporter i perioden 2021–2025. Vi har også gjennomgått dokumentasjon som kan belyse departementets styring og oppfølging av BRsys, som faste fagmøter og rapporteringsmøter mellom departementet og virksomheten.

Vi har gjennomført et intervju med Nærings- og fiskeridepartementet. Intervjureferatet er ikke verifisert, men departementet har verifisert fakta i et utkast til rapport.

[56] Personvernforordningen artikkel 32 punkt 1 og 2 (gjennomført av personopplysningsloven) samt NS-EN ISO/IEC 27001:2023 punkt 6.1.3.
[57] Center for Internet Security: https://www.cisecurity.org/

7 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. 127 S (2021–2022). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2020*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-127s/?all=true
- Innst. 176 S (2023–2024). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2022*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-176s/?all=true

Proposisjoner

- Prop. 1 S (2020–2021). For budsjettåret 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768336/
- Prop. 1 S (2021–2022). For budsjettåret 2022 under Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2875155/
- Prop. 1 S (2022–2023). For budsjettåret 2023 under Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931122/
- Prop. 1 S (2023–2024). For budsjettåret 2024 under Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997771/?ch=1
- Prop. 1 S (2024–2025). For budsjettåret 2025 under Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057120/?ch=1

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Riksrevisjonen. (2003). *Dokument 1 (2003–2004) 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2002 2 Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2003-2004/Dok1-200304/
- Riksrevisjonen. (2021). *Dokument 1 (2021–2022) Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2020*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2021-2022/dok1-202122/?lvl=0
- Riksrevisjonen. (2023). *Dokument 1 (2023–2024) Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2022*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2023-2024/dok1-202324/?lvl=0

Lover og forskrifter

- Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (LOV-2018-06-15-38). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38
- Sikkerhetsloven. (2019). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24
- eForvaltningsforskriften. (2022). Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (FOR-2022-12-20-2304) https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-25-988.

Evalueringer og fagrapporter

- A-2 Norge AS. (2022, 2023, 2025). *Usikkerhetsanalyse BRsys.*
- A-2 Norge AS. (2023). Ekstern kvalitetssikring BRsys – desember 2023.
- Deloitte. (2023). *R23-01 Styring av informasjonssikkerhet* (internrevisjonsrapport for Brønnøysundregistrene).
- Mnemonic. (2024). *Report Red-team test av Brønnøysundregistrene.*
- Mnemonic. (2024). *Rapport sikkerhetstest av RRH*.
- SINTEF. (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart. Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt. Rapport 2024:01533. Gjennomført på oppdrag fra NTNU Concept.*

Regelverk og standarder

- Axelos. (2017). *Prince 2 (Projects in controlled environments).*
- Axelos. (2015). *Prince 2 Agile (Projects in controlled environments Agile).*
- Center for Internet Security. (2022–2025). *CIS Benchmark* (for programvare benyttet av Brønnøysundregistrene). Hentet 17. juni 2025 fra https://www.cisecurity.org/cis-benchmarks.
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Prosjektveiviseren*. https://prosjektveiviseren.digdir.no/
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Referansekatalog for IT-standarder – Internkontroll / styringssystem / ledelsessystem for informasjonssikkerhet.* https://www.digdir.no/standarder/internkontroll-styringssystem-ledelsessystem-informasjonssikkerhet/1490
- Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1939). https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1939
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1938). https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1938
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2024). *Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*, versjon 2.1.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020). *Grunnprinsipper for sikkerhetsstyring.*
- Standard Norge. (2023). *Informasjonssikkerhet, cybersikkerhet og personvern: Ledelsessystemer for informasjonssikkerhet* (NS-EN ISO/IEC 27001:2023)

Styringsdokumenter

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020*). Instruks til Brønnøysundregistrene* (fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 10. desember 2020).
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023). *Tildelingsbrev 2023 – Brønnøysundregistrene*. https://www.regjeringen.no/contentassets/1e66264e32f64829a9fc969d233a7d33/br-tildelingsbrev-for-20233937730.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Tildelingsbrev 2024 – Brønnøysundregistrene*. https://www.regjeringen.no/contentassets/1e66264e32f64829a9fc969d233a7d33/br-tildelingsbrev-for-2024-i.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2025). *Tildelingsbrev 2025 – Brønnøysundregistrene*. https://www.regjeringen.no/contentassets/1e66264e32f64829a9fc969d233a7d33/br-tildelingsbrev-for-2025-4480573.pdf

Referater fra styringsdialog

- Nærings- og fiskeridepartementet (2022, 6. april). *Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023, 7. november). *Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2024, 23. april). *Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2024, 19. november). *Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2025, 1. april). *Referat fra etatsstyringsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Brønnøysundregistrene.*

Dokumenter fra Brønnøysundregistrene

- Brønnøysundregistrene. (2017). *Retningslinjer for eierstyring med rollebeskrivelser.*
- Brønnøysundregistrene. (2017). *Retningslinjer for styring av usikkerhet.*
- Brønnøysundregistrene. (2019–2024). Politikk-, prinsipp- og policydokumenter som inngår i Brønnøysundregistrenes styringssystem for informasjonssikkerhet.
- Brønnøysundregistrene. (2022). *Styringsdokument for cybersikkerhetsprogrammet*, godkjent 1. november 2022.
- Brønnøysundregistrene. (2022, 2024). *Sentralt styringsdokument for BRsys v. 4.2 og v. 4.3.*
- Brønnøysundregistrene. (2023). *Internt notat: Tilleggsbevilgning –– Bakgrunn, anvendelser og effekt.*
- Brønnøysundregistrene. (2023). *Prinsipper for etterlevelse innen sikkerhetsstyring*.
- Brønnøysundregistrene. (2023). *Årsrapport 2022*. https://www.brreg.no/om-oss/arsrapport-2022/
- Brønnøysundregistrene. (2023–2025). *Rapporteringspakker med presentasjoner til Nærings- og fiskeridepartementet om fremdrift BRsys og BVR.*
- Brønnøysundregistrene. (2023–2025). *Møtereferater og saksdokumenter for styringsgruppen for BRsys og BVR.*
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Fra Confluence: Retrospektiver Chronos og Apollo.*
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Møtereferat og saksdokumenter for toppledergruppen 25.06.2024, sak 24/02178-1, tiltak BRsys.*
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Årsrapport 2023*. https://www.brreg.no/om-oss/arsrapport-2023/
- Brønnøysundregistrene. (2024, 4. desember). *Cybersikkerhetsprogrammet – referat fra styringsgruppemøte* (SG20/2024).
- Brønnøysundregistrene. (2024, 26. februar). *Cybersikkerhetsprogrammet – referat fra styringsgruppemøte* (SG21/2025).
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Program for Team Cybersikkerhet og årsrapport cybersikkerhet 2024.*
- Brønnøysundregistrene. (2024). *RE-Retningslinje for informasjonshåndtering og klassifisering.*
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Sårbarhetshåndteringsverktøy og patch-management-verktøy*.
- Brønnøysundregistrene. (2024). *Tilstandsvurderinger opp mot NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet 3. tertial 2024.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Excel-regneark: Usikkerhetsstyring BVR.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Internt notat: Utviklingen av BRs prosjektorganisasjon*.
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Internt notat: Vurdering av Concept-rapporten.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Ledelsens gjennomgang for 2024 – Sikkerhetstilstanden ved Brønnøysundregistrene.* Versjon 1.00. Med vedlegg.
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Programstrategi for sikkerhetsbevissthet og holdningsskapende arbeid 2025*.
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Sentralt styringsdokument for BVR v. 2.99-5.*

- Brønnøysundregistrene. (2025). *Sikkerhetsstyring 2025 (veikart).*
- Brønnøysundregistrene. (2025, 9. januar). *Sluttrapport cybersikkerhetsprogrammet.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). Sluttrapport fra cybersikkerhetsprogrammet (9. januar 2025)
  Brønnøysundregistrene. (2025). *Strategi for nyttestyring Brukervennlige registertjenester (BVR).*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Status IT-aktiva og konfigurasjonsstyring (ITAKS)*.
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Uttrekk fra etatens risikoregister med hensyn til informasjonssikkerhet*.
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Uttrekk fra Corporator: Usikkerhetsstyring BRsys.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Virksomhetsplan Brønnøysundregistrene.*
- Brønnøysundregistrene. (2025). *Årsrapport 2024*. https://www.brreg.no/om-oss/arsrapport-2024/
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *BASE – Høynivå* (overordnede beskrivelser av ny registerplattform).
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Fra Confluence: FAL-Prosess (Første akseptable løsning).*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Fra Confluence: BR Prosjektmodell.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Fra Confluence: BRUM for BRsys.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Fra Confluence: Produktkvalitet.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Graderingsspesifikasjon Brønnøysundregistrene.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Internt dokument: Strategi for produktorientering ved Brønnøysundregistrene.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Internt dokument: Mandat for tilretteleggingsteam prosjektkontor.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Retningslinjer for nettverksflyt.*
- Brønnøysundregistrene. (u.å.). *Mandat ITAKS.*
- Gartner. (2025). *Cybersecurity Controls Assessment – Modenhetsanalyse 2024*.