



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2010–2011)

5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-110-1



Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2010–2011) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt opp igjen året etter.

Dokument 3:1 (2010–2011) omtaler oppfølgingen av 18 forvaltningsrevisjoner. 15 saker er avsluttet. Tre saker følges videre:

- *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen*, Dokument nr. 3:6 (2006–2007)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og areal-disponering i Norge*, Dokument nr. 3:11 (2006–2007)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen*, Dokument nr. 3:12 (2006–2007)

Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, Dokument 3:9 (2009–2010), ble sendt Stortinget 11. mai 2010. Rapporten er et resultat av en parallellrevisjon gjennomført med den russiske riksrevisjonen. Samarbeidet med den russiske riksrevisjonen videreføres høsten 2010. Partene skal kontrollere at norske midler bevilget til prosjekter i Nordvest-Russland er benyttet på en effektiv måte. Samarbeidet med den russiske riksrevisjonen om fiskeriforvaltningen i Barentshavet og Norskehavet skal sluttrapporteres til Stortinget i 2011.

Riksrevisjonen, 11. november 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark – Dokument nr. 3:12 (2003–2004)	7	Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning – Dokument nr. 3:13 (2006–2007)	56
Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet – Dokument nr. 3:10 (2004–2005)	10	Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:14 (2006–2007)	58
Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen – Dokument nr. 3:14 (2004–2005)	13		
Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av gjeldsordningsloven – Dokument nr. 3:5 (2005–2006)	15		
Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslo-pakke 2 – Dokument nr. 3:8 (2005–2006)	17		
Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda – Dokument nr. 3:11 (2005–2006)	19		
Riksrevisjonens undersøkelse av Entra Eiendom AS – Dokument nr. 3:2 (2006–2007)	22		
Riksrevisjonens undersøkelse om brukkerretting av offentlige tjenester – Dokument nr. 3:3 (2006–2007)	25		
Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten – Dokument nr. 3:4 (2006–2007)	28		
Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidsøkergrupper – Dokument nr. 3:5 (2006–2007)	30		
Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønad-ordningen – Dokument nr. 3:6 (2006–2007)	32		
Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer – Dokument nr. 3:7 (2006–2007)	36		
Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen på Svalbard – Dokument nr. 3:8 (2006–2007)	42		
Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll – Dokument nr. 3:10 (2006–2007)	45		
Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge – Dokument nr. 3:11 (2006–2007)	48		
Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen – Dokument nr. 3:12 (2006–2007)	54		

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark – Dokument nr. 3:12 (2003–2004)

Innledning

Formålet med undersøkelsen var å undersøke om reindriftspolitikken ble iverksatt og gjennomført på en måte som oppfylte Stortingets intensjoner om en bærekraftig reindrift. Målet var å dokumentere effektene av reindriftspolitikken og undersøke hvordan de politiske og administrative beslutningene og vedtakene både i og utenfor reindriften var med på å påvirke reinens beite. Hovedfokuset i undersøkelsen var hvordan målet om økologisk bærekraft hadde blitt ivaretatt i Finnmark siden behandlingen av St.meld. nr. 28 (1991–1992), jf. Innst. S. nr. 167 (1991–1992).

Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark* ble sendt Stortinget 25. august 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 111 (2004–2005) 8. februar 2005, og Stortinget behandlet innstillingen 4. mars 2005. Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2008–2009) og i Dokument 3:1 (2009–2010).

Ved behandlingen av Dokument 3:1 (2009–2010), jf. Innst. 124 S (2009–2010) uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen at det faktiske reintallet fortsatt oversteg grensen for et økologisk bærekraftig antall selv om dette hadde blitt påpekt over lengre tid. Per 31. mars 2009 var øvre grense for Øst-Finnmark 74 200 dyr, mens det var registrert 85 620 dyr. Tilsvarende tall for Vest-Finnmark var 64 300 og 93 710. Komiteen registrerte at det var iverksatt en rekke tiltak for å bedre forholdene, men at det fortsatt gjensto mye før målene var nådd. Komiteen sa seg tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge utviklingen videre.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har lagt til grunn at målet med reindriftspolitikken er å sikre en framtidig økonomisk, økologisk og kulturell bærekraftig reindrift i Norge. Dette innebærer blant annet at beiteuttak, driftsmønster og driftsmetoder må tilpasses naturgrunnlaget og de nasjonale målsettingene om å bevare naturmiljøet. I områder der det har vært overbeiting, må balansen gjenopprettes for å sikre utviklingsmulighetene i næringen.

Komiteen har også påpekt at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å etablere styringssystemer som gjør at ytre etater som er underlagt departementet, gjennomfører statlige pålegg. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener at Stortingets mål om en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift bare i liten grad har vært konkretisert.

Landbruks- og matdepartementets oppfølging i 2010

Riksrevisjonen ba i brev av 26. april 2010 Landbruks- og matdepartementet om å gi en orientering om måloppnåelse og iverksatte tiltak på området. Landbruks- og matdepartementet ga en redegjørelse i brev av 31. mai 2010.

Overvåking og vurdering av beitesituasjonen på Finnmarksvidda

Departementet viser til at det skal gjennomføres en ny avfotografering av Finnmarksvidda i 2010. Det ble også foretatt en fotografering i 2009. I tillegg til den ordinære kartleggingen skal det ses på endringer i lavdekket som følge av beiting vinteren 2009/2010. Rapporten om beitesituasjonen på Finnmarksvidda skal være ferdig 1. juli 2011.

Departementet viser til at når reintall skal fastsettes og godkjennes etter ny reindriftslov, skal disse samsvare med kriterier for fastsettelse av økologisk bærekraftig reintall. Kriteriene er basert på dyrets kondisjon, og det er vekt og kalveprosent som indikerer når dyretallet er for høyt. Departementet uttaler at det forventes at dagens reintall må reduseres betraktelig i enkelte områder for å være økologisk bærekraftig.

Inntil det blir fastsatt nye reintall gjennom bruksregler som Reindriftsstyret godkjenner, er øvre grense for reintallet i Øst-Finnmark satt til 74 200, og øvre grense for Vest-Finnmark er 64 300. Per 31. mars 2010 har Øst-Finnmark 82 324 rein og Vest-Finnmark 95 915 rein.¹ Reintallene har

1) Dette er foreløpige tall. Reintallene som oppgis per 31. mars er basert på reineiernes meldinger. Det skal vinteren 2010/2011 foretas omfattende offentlige tellinger av rein i både Øst-Finnmark og Vest-Finnmark.

vært på om lag samme nivå siden Dokument nr. 3:12 (2003–2004) ble levert til Stortinget i 2004.

Rammebetingelser og bruksregler for reindriften i Finnmark

Etter departementets vurdering er godkjente bruksregler en nødvendig forutsetning for å kunne redusere reintallet til et bærekraftig nivå. Departementet påpeker også at reindrifftsloven som trådte i kraft 1. juli 2007, har nye og bedre sanksjonsmuligheter som kan tas i bruk dersom det faktiske reintallet ikke reduseres til vedtatt nivå i bruksreglene.

Departementet understreker at arbeidet med å implementere reindrifftsloven har meget høy prioritet. Videre oppgir departementet at både Reindrifftsforvaltningen og departementet selv har hatt tett oppfølging av distriktenes arbeid med bruksregler. Reindrifftsforvaltningen har stilt ressurser til disposisjon for å ivareta distriktenes behov for veiledning.

Ifølge Prop. 128 S (2009–2010) *Reindrifftsavtalen 2010/2011, og endringer i statsbudsjettet for 2010 m.m.* var fristen for å levere inn bruksregler satt til 1. juli 2009. Per 1. april 2010 hadde om lag 83 prosent av distriktene levert inn bruksregler til godkjenning. De distriktene som ennå ikke hadde oversendt bruksregler, var i stor grad de distriktene der avstanden til målet om en økologisk og økonomisk bærekraft var størst, jf. Prop. 128 S (2009–2010). Det kommer også fram i Prop. 128 S (2009–2010) at kvaliteten på de oversendte bruksreglene varierer. For en god del av de distriktene som har levert bruksregler, har det vært nødvendig å be om korrigeringer og endringer før bruksreglene kan behandles av områdestyrene og Reindrifftsstyret. Reindrifftsforvaltningen skal følge opp de distriktene som ennå ikke har utarbeidet bruksregler, og innleverte bruksregler skal behandles av styringsorganene i 2010.

I henhold til Prop. 128 S (2009–2010) er det også slik at de distriktene som ennå ikke har levert bruksregler, i hovedsak er distrikter med sidaer som har sine årstidsbeiter fordelt over flere distrikter, eller distrikter som har uavklarte rettighetsforhold knyttet til beiten. Departementet viser til at det flere ganger er informert fra myndighetenes side om at utfordringer knyttet til fordelingen av beiter mellom sidaene ikke hindrer at det utarbeides regler om beitebruk. Det forutsettes da at det i bruksreglene presiseres at underliggende rettighetsforhold ikke er avklart, og at

bruksreglene slik de foreligger, ikke innebærer noe standpunkt til disse spørsmålene. Departementet vil i den nye stortingsmeldingen om mat- og landbrukspolitikk komme nærmere tilbake til de problemstillingene og utfordringene som knytter seg til uavklarte beiterettighetsforhold i deler av Finnmark.

Når det gjelder distrikter som har sine ulike årstidsbeiter over flere distrikter, er det ifølge departementet reindrifftslovens klare utgangspunkt at det også for disse skal fastsettes et reintall for sommersidaene. Reintallet for sommersidaene kan imidlertid ikke overskride beitetilgangen sidaene har på de andre årstidsbeitene. Departementet har gitt signaler til Reindrifftsstyret om at de kan vurdere å godkjenne et reintall med utgangspunkt i beitetilgangen på sommerbeitet, med forbehold om at det skal gjøres en ny vurdering senere når beitetallet for de øvrige årstidsbeitene foreligger.

Departementet viser til at de har gitt Reindrifftsforvaltningen og de styrende organer instruks om å følge opp reindrifftsloven og arbeidet med å godkjenne bruksregler. Departementet opplyser at de vil fortsette å følge prosessen knyttet til bruksregler nøye.

Tilskuddsordninger

Departementet skriver at tilskuddene over reindrifftsavtalen er de sentrale økonomiske virkemidlene for å følge opp målet om en bærekraftig reindrift. Departementet viser til at det er viktig at virkemidlene under reindrifftsavtalen rettes inn på en slik måte at de stimulerer til økt slaktning og omsetning. Dette gjelder spesielt for de områdene der reintallet ikke er i balanse med de tilgjengelige beiteressursene.

Departementet opplyser at fra og med reindrifftsavtalen 2003/2004 er tilskuddsordningene lagt vesentlig om i forhold til tidligere. Tilskuddene til sidaandeler og tamreinlag er endret fra ordninger som i stor grad har vært faste beløp per sidaandel, til ordninger som premierer produksjon og verdiskaping. Erfaring viser at de produksjonsavhengige tilskuddene har bidratt til å øke slakteuttaket av rein og til å øke verdiskapingen i næringen. Departementet viser til at reindrifftsavtalen for 2010/2011 forsterker tiltakene som sikter mot en mer optimal produksjon og bedre tilpasning av reintallet i forhold til ressursgrunnlaget, jf. Prop. 128 S (2009–2010) *Reindrifftsavtalen 2010/2011, og endringer i statsbudsjettet for 2010 m.m.*, Innst. 365 S (2009–2010). Et av

de sentrale tiltakene er at tilskuddet til slakting av reinkalv økes vesentlig.

Departementet opplyser videre at markeds-situasjonen for reinkjøtt har blitt vanskelig i løpet av det siste året. I den nye reindriftsavtalen legges det derfor vekt på tiltak som kan bidra til å bedre slakting gjennom sesongen og til økt salg.

Arealforvaltning

Departementet opplyser at arbeidet med å gjennomføre en verdiklassifisering av reinbeite-områdene er en av oppgavene som prioriteres høyest. En verdiklassifisering av arealene på arealbrukskartene skal på en bedre måte synliggjøre områdene der næringen har særlige beite- og bruksinteresser, og med dette være mer anvendelig blant annet i den kommunale planleggingen. I tillegg vil en verdiklassifisering legge til rette for å bruke statlige virkemidler gjennom plan- og bygningsloven der blant annet kommuner og fylkeskommuner ikke i tilstrekkelig grad følger opp nasjonale føringer når det gjelder å sikre reindriftens arealer.

Departementet viser til at man har kommet fram til en metode for å verdiklassifisere reindrifts-arealene, men at arbeidet med å gjennomføre klassifiseringen har stagnert. For å kunne utarbeide disse verdiklassifiserte arealbrukskartene er det ifølge departementet en forutsetning at næringen slutter seg til prosessen og deltar aktivt i selve framstillingen av kartene. Departementet opplyser at man per i dag ikke har denne tilslutningen. Departementet opplyser at de vil følge opp saken overfor Miljøverndepartementet som har et overordnet ansvar for oppfølgingen av plan- og bygningsloven.

Mål- og resultatstyring

Departementet viser til at det er utarbeidet en veileder der kriteriene for økologisk bærekraft framgår, og at prosessen med å utarbeide og godkjenne bruksregler nå er inne i en intensiv periode. Departementet opplyser videre at de så langt ikke har hatt mulighet til å prioritere videreutviklingen av et mål- og resultatstyringssystem knyttet til økonomisk og kulturell bærekraft. I forbindelse med arbeidet med en ny stortingsmelding om landbruk vil målstrukturen innenfor reindriftspolitikken bli tatt opp og drøftet. Departementet mener at dette vil kunne være et viktig bidrag til det videre arbeidet med mål- og resultatstyring innen reindriftspolitikken.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er enig i at arbeidet med å nå målet om en økologisk bærekraftig reindrift er grunnleggende, og har merket seg at økologisk bærekraft også har vært prioritert i arbeidet med mål- og resultatstyringen på området.

Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at arbeidet med å verdiklassifisere reinbeitearealene til bruk i arealforvaltningen har stagnert.

En ny kartlegging av reinbeiteressursene vil ikke foreligge før i 2011. Tidligere kartlegginger har bare vist mindre forbedringer. Ifølge departementet må reintallet reduseres betraktelig for å være på et bærekraftig nivå. Riksrevisjonen har merket seg at reintallet ikke er redusert siden Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark* ble sendt Stortinget i 2004.

Bruksregler, inkludert øvre reintall, er ikke vedtatt og heller ikke utarbeidet for alle distrikter slik reindriftsloven krever. Det er hovedsakelig i de distriktene der avstanden til målet om en økologisk og økonomisk bærekraft er størst, at det ikke er utarbeidet bruksregler. Riksrevisjonen har merket seg at planen er at innsendte bruksregler skal vedtas i styringsorganene i 2010, men at det fortsatt gjenstår mye før bruksregler med god kvalitet kan vedtas for alle distriktene.

Riksrevisjonen mener derfor at det fremdeles ikke er etablert nødvendige rammebetingelser som gir grunnlag for en bærekraftig reindrift i Finnmark.

På bakgrunn av dette vil Riksrevisjonen gjennomføre en ny undersøkelse.

Saken avsluttes i dette dokumentet.

Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet – Dokument nr. 3:10 (2004–2005)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge hvilke resultater som var oppnådd i forhold til Stortingets mål om å redusere belastningen av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet. Et annet formål var å synliggjøre et eventuelt forbedringspotensial i forenklingsarbeidet. Det ble undersøkt om statens regelverksarbeid for utvalgte saker var innrettet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belastet næringslivet unødige. Videre ble det undersøkt i hvilken grad statlige oppgaveplikter tilrettelegges med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning.

Dokument nr. 3:10 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet ble oversendt Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 36 (2005–2006). Saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte i Innst. S. nr. 36 (2005–2006) at en stor andel av bedriftene oppga at de brukte mer tid og ressurser på å fylle ut skjemaene sammenliknet med to til tre år tidligere, og at om lag halvparten av bedriftene oppga at de måtte svare på de samme spørsmålene mange ganger. Komiteen mente dette forsterket behovet for å slutføre og eventuelt utvikle Altinn-prosjektet for å oppnå mest mulig forenkling.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste samtidig til at den samlede skjemabelastningen ble redusert med 2,9 prosent i perioden fra 1998 til og med første halvår 2004. Komiteen uttalte at den var tilfreds med at den samlede utviklingen var positiv, men bemerket at resultatet ville framstått mer meningsbærende publisert med sammenliknbare tall fra andre land det er naturlig å sammenligne seg med.

Oppfølgingen av Dokument nr. 3:10 (2004–2005) ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:1 (2009–2010) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Dokumentet ble sendt til Stortinget 10. november 2009. Kontroll- og konstitusjons-

komiteen avga innstilling 15. desember 2009, jf. Innst. 124 S (2009–2010). Stortinget behandlet saken 12. januar 2010.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at arbeidet med å forenkle skjemaveldet for næringslivet har pågått over flere år. Stortinget har ved en rekke anledninger gitt uttrykk for at arbeidet burde intensiveres for å sikre bedre resultater.

Komiteen merket seg at belastningen som følge av skjemainnrapportering, ble redusert med ca. 1 000 årsverk fra 2005 fram til 2009, og at det er et uttalt mål at kostnadene ved skjemaveldet for næringslivet skal ytterligere ned. Komiteen understreket at selv om bedriftenes belastning som følge av skjemarapportering er redusert, må arbeidet med ytterligere forenkling fortsatt intensiveres. Komiteen påpekte at selv om enkelte sammenliknbare land kan skilte med like stor belastning med hensyn til administrative kostnader i forhold til BNP som Norge, må dette ikke bli en unnskyldning for at dette arbeidet nå trappes ned. Skjemaveldet utgjør fortsatt betydelige kostnader for næringslivet. Komiteen understreket betydningen av at Riksrevisjonen følger utviklingen.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mai 2010 Nærings- og handelsdepartementet redegjøre for status for effekter av departementets arbeid med å redusere skjemabelastningen for næringslivet. Videre ble det bedt om informasjon som belyste bruken av utredningsinstruksen og nytte- og kostnadsanalyser for å sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for regelverksendring og utvikling av nytt regelverk. I tillegg ble det bedt om informasjon som belyste hvorvidt informasjon fra kartleggingen av næringslivets administrative kostnader har blitt benyttet for å bedre skjemakvaliteten. Nærings- og handelsdepartementet redegjorde for dette i brev av 16. august 2010.

Oppgaveregisterets belastningsstatistikk

Departementet viser til at skjemabelastningen i 2009 har resultert i en nettoreduksjon på om lag 22 årsverk. Fra 2005 til utgangen av 2009 ble

belastningen som følge av skjemainnrapportering redusert med om lag 1 100 årsverk. I 2009 ble 9 skjemaer forenklet bort, mens 12 nye kom til. Den største delen av økningen skyldes innføring av en ny oppgaveplikt knyttet til ordningen med ID-kort for bygge- og anleggsnæringen som ble innført blant annet som en følge av et anmodningsvedtak fra Stortinget.

Departementet opplyser at det ved utgangen av 2009 var registrert 772 statlige skjemavarianter i Oppgaveregisteret, som til sammen utgjorde en total arbeidsbelastning på 4537 årsverk. Informasjonskrav som krever innrapportering til myndighet via skjema eller på annen måte, ble i 2009 beregnet til å koste næringslivet ca. 15 mrd. kroner årlig.

Altinn som redskap i forenklingsarbeidet

Satsingen på å videreutvikle Altinn fortsetter. Gjennom Altinn II-prosjektet skal Altinn-portalen gi næringslivet tilgang til alle relevante elektroniske tjenester fra offentlig sektor uavhengig av hvor tjenestene produseres. Første versjon av løsningen ble satt i produksjon 15. juni 2010. Her ble det lagt vekt på å utvikle skjemaer og tjenester. Den første rapporteringen av faktisk oppnådde nytteeffekter av satsingen forventes å komme etter utgangen av 2010.

Bruk av utredningsinstruksen og nytte-/kostnadsanalyser

Det har siden 2004 vært nedfelt i utredningsinstruksen at saker med konsekvenser for næringslivet skal legges fram for Nærings- og handelsdepartementet. Ifølge departementet er reglene for hvordan konsekvensanalyser skal gjennomføres, tydelige, selv om det alltid vil være et forbedringspotensial i selve etterlevelsen. Departementet har kontakt med Senter for statlig økonomistyring om hvordan metode og informasjon om konsekvenser for næringslivet kan utvikles videre.

Bruk av informasjon fra kartlegging av næringslivets administrative kostnader

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at Oppgaveregisterets hovedoppgave er å holde en løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter til det offentlige, og finne muligheter for samordning og forenkling. Oppgaveregisteret følger opp funn fra kartleggingsarbeidet, og er i dialog med etater om forenklinger som ble foreslått av næringslivet. Ifølge departementet har Oppgaveregisteret rapportert at dataene fra kartleggingen har gitt en systematisk oversikt over

hvilket regelverk som retter seg mot næringslivet, og størrelsen på målgruppen for regelverket.

Departementet opplyser videre at kostnadsberegninger og opplysninger fra kartleggingen er benyttet som grunnlag for forslag til nye løsninger, blant annet i forstudierapporten "Elektronisk dialog med arbeidsgivere" og i prosjektet "Samordning av regnskapsinformasjon".

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser det som positivt at belastningen som følge av skjemainnrapportering, har hatt en nettoreduksjon på om lag 22 årsverk i 2009. Riksrevisjonen registrerer at informasjonskrav som krever innrapportering til myndighet via skjemaer eller på annen måte, ble beregnet til å koste næringslivet ca. 15 mrd kroner årlig i 2009.

Riksrevisjonen har merket seg at dataene fra kartleggingen har bidratt til en systematisk oversikt over hvilket regelverk som retter seg mot næringslivet, og at Oppgaveregisteret er i dialog med etater om forenklinger som ble foreslått av næringslivet.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at arbeidet med å videreutvikle Altinn fortsetter, og at den første versjonen av den nye Altinn-løsningen ble satt i produksjon 15. juni 2010. Den første rapporteringen av faktisk oppnådde nytteeffekter av satsingen forventes å komme etter utgangen av 2010.

Brønnøysundregistrene melder i sin årsrapport for 2009 at fra 2006 til 2009 har tallet på bedrifter og foretak som rapporterer gjennom Altinn økt med 29,2 prosent. I brukerundersøkelsen om Altinn for 2009 svarte 86 prosent av de spurte at de kjente til Altinn, noe som er en økning på 2 prosentpoeng fra 2008.

Etter Riksrevisjonens vurdering er Altinn-prosjektet et viktig virkemiddel for forenklingsarbeidet i offentlig sektor.

Riksrevisjonen vil følge Nærings- og handelsdepartementets arbeid på dette området i de årlige risikovurderingene, og på bakgrunn av dem vurdere behovet for ytterligere og mer omfattende undersøkelser på et senere tidspunkt.

Saken er avsluttet.

Særuttalelse fra riksrevisor Arve Lønnum

Arve Lønnum bemerker at en kalkulert samlet arbeidsbesparelse på 22 årsverk i løpet av 2009 er en meget beskjeden størrelse i forhold til den beskrevne kostnad på 15 mrd. kroner for næringslivet. Det er vanskelig å se at en så vidt marginal effektivisering samsvarer med de foran beskrevne gjentatte understrekninger fra Stortinget om ønsket intensivering av "arbeidet med å forenkle skjemaveldet". Også hensett til de betydelige ressurser som er lagt inn i effektivisering gjennom elektronisk rapportering, framstår den beregnede samlede nettogevinst som en av de svakere forbedringer som forvaltningsrevisjoner må forventes å avstedkomme, særlig når Stortinget har bedt om at arbeidet blir intensivert.

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen – Dokument nr. 3:14 (2004–2005)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere måloppnåelsen i arbeidet med straffe-gjennomføringen.

Dokument nr. 3:14 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen* ble sendt til Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 37 (2005–2006). Saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006. Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2009–2010). Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling til oppfølgingen av undersøkelsen 15. desember 2009. Stortinget behandlet saken 12. januar 2010.

I sin oppfølging av undersøkelsen merket Riksrevisjonen seg at soningskøen var betydelig redusert og så positivt på at etatsstyringen i kriminalomsorgen skulle evalueres av Justis- og politidepartementet i 2009. Videre merket Riksrevisjonen seg at departementet i sitt svar ikke omtalte Riksrevisjonens spørsmål om lite bruk av framtidsplaner og gjennomføringsplaner, og hvorvidt fraværet av individuelle planer for de domfelte kunne svekke målsettingen om en individuelt tilrettelagt soning. Riksrevisjonen så positivt på at Justis- og politidepartementet hadde utarbeidet St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* for å kunne forbedre kvaliteten i kriminalomsorgen. Riksrevisjonen konkluderte med at det var for tidlig å vurdere effekten av tiltakene i stortingsmeldingen og dermed om det faglige innholdet i soningen hadde blitt bedre. Riksrevisjonen valgte derfor å følge saken videre.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Justis- og politidepartementet hadde inngått en rekke avtaler for å sikre innsatte adekvate tilbud, og at det var blitt utarbeidet en rekke tiltak blant annet i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Videre sluttet komiteen seg til Riksrevisjonens vurdering om at det var for tidlig å måle den fulle effekten av tiltakene, og sa seg tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge opp saken. Komiteen understreket også betydningen av individuelle

planer for å få en målrettet og individuelt tilrettelagt oppfølging av domfelte, og ba departementet legge vekt på dette punktet i sin oppfølging av Riksrevisjonens vurderinger.

Justis- og politidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 7. april 2010 Justis- og politidepartementet om å redegjøre for status for det pågående arbeidet med å implementere St.meld. nr. 37 (2007–2008) og status for bruk av framtidsplaner og gjennomføringsplaner i kriminalomsorgen. Departementet ga sin redegjørelse i brev 3. juni 2010.

Oppfølgingen av St.meld. nr. 37 (2007–2008)

Oppfølgingen er organisert som et eget prosjekt i Justis- og politidepartementet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, KSF. Departementet har utarbeidet en samlet plan for tiltak som er iverksatt eller skal iverksettes for å implementere meldingen i kriminalomsorgen. Planen gir en oversikt over tiltak, arbeidsgrupper og prosjekter, og oppdateres løpende. Departementet opplyser at framdriften i de fleste tiltakene er i samsvar med planen.

Dette er blant de tiltakene som er iverksatt eller planlagt iverksatt:

- Pilotprosjekt i Halden fengsel og Østfold friomsorg for å utvikle og etablere innhold, metode, regelverk, datasystem, arbeidsprosesser og roller for kartlegging av innsatte/domfelte i kriminalomsorgen. Nye kartleggingsrutiner søker blant annet å bedre treffsikkerheten for hvilket sikkerhetsnivå som er nødvendig for den innsatte/domfeltes soning og individuelle rehabiliteringstiltak. Arbeidet er tett knyttet til etableringen av tilbakeføringsgarantien (se omtale nedenfor), og rapport med resultater fra pilotprosjektet skal foreligge innen 1. juni 2011.
- Implementering av tilbakeføringsgarantien. De viktigste elementene i implementeringen er tilfredsstillende bolig, mulighet for utdanning eller opplæring, arbeid, helsetjenester, økonomisk rådgivning og gjeldsbistand. Slutt punktet for implementeringen er 30. juni 2012.

- Adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk. Rapport skal foreligge innen 31. desember 2010.
- Handlingsplan for økt bruk av staffegjennomføring i samfunnet. Denne planen forelå 12. februar 2010.
- Tiltak for økt bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsboliger. Utredning fra arbeidsgruppen skal foreligge 1. november 2010.
- Videreutvikling av arbeid for innsatte som en del av rehabiliteringen.

Departementet viser også til andre tiltak i arbeidet med oppfølging av St.meld. nr. 37 (2007–2008), blant annet:

- Forslag om å erstatte subsidiær fengselsstraff ved bot med subsidiær samfunnsstraff er sendt på høring.
- Ansvar for å innkalle til soning, behandling av søknader om soningsutsettelse og forbedelse av søknader om soning etter straffegjennomføringsloven § 12 er overført fra politiet til kriminalomsorgen.

Videre viser departementet til at Kriminalomsorgens utdanningscenter har offentliggjort en felles nordisk studie som viser at Norge samlet sett har laveste tilbakefall til kriminalitet sammenlignet med de andre nordiske landene.

Bruk av framtidspaner

Departementet opplyser at det har vært en positiv utvikling i arbeidet med framtidspaner i kriminalomsorgen. I tildelingsbrevet for 2009 til kriminalomsorgens regioner ble det stilt krav om andel framtidspaner blant ulike grupper innsatte og domfelte. Resultatet per 31. desember 2009 viser at 46 prosent av de innsatte hadde en framtidspan. Blant de som var underlagt møteplikt for friomsorgen, hadde 36 prosent en framtidspan, mens 32 prosent av de som gjennomførte en samfunnsstraff, og 68 prosent av prøveløslatte med møteplikt hadde en framtidspan. I enkelte fengsler er ansvarsgrupper som består av lege, helsepersonell, NAV, innsatt, pårørende og fengselsansatte i ferd med å erstatte framtidspaner. Departementet mener dette innebærer at målet om innholdsmessig progresjon i soningen også kan ivaretas på andre måter, og at dette ikke framgår av statistikken. Departementet/KSF vil fortsette å følge opp arbeidet med framtidspaner gjennom de tertialvise rapporteringene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet har utarbeidet en samlet plan for gjennomføring av tiltak for å følge opp St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Planen inneholder tiltak og prosjekter som er iverksatt eller planlagt iverksatt for å styrke det faglige innholdet i soningen og gi bedre rehabilitering. Riksrevisjonen har merket seg at framdriften til de fleste tiltakene ifølge departementet er i samsvar med planen. Riksrevisjonen vil følge opp gjennomføringen av planen gjennom den årlige revisjonen.

Riksrevisjonen har også merket seg at det har vært en positiv utvikling av bruken av framtidspaner innen kriminalomsorgen. Det er også positivt at Norge ifølge den felles nordiske studien har lavere tilbakefall til kriminalitet enn de andre nordiske landene.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av gjeldsordningsloven – Dokument nr. 3:5 (2005–2006)

Innledning

Formålet med undersøkelsen var å vurdere om namsmyndighetene behandlet gjeldsordnings-sakene innenfor de tidsfristene som framgår av lov og internt regelverk, og om det ble rapportert i henhold til dette.

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:5 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av gjeldsordningsloven* ble oversendt Stortinget 19. januar 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 122 (2005–2006) 4. april 2006. Stortinget behandlet innstillingen 2. mai 2006. Undersøkelsen var en oppfølging av Dokument nr. 3:13 (1996–1997).

Komiteen merket seg at det hadde vært en viss nedgang i saksbehandlingstiden for gjeldsordningssaker siden forrige undersøkelse. Komiteen uttalte at dette var positivt, men var bekymret fordi den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fortsatt var for lang. Komiteen ba regjeringen om å sette i verk nødvendige tiltak for å sikre at saksbehandlingstiden ikke oversteg 90 dager.

Komiteen viste i tillegg til at undersøkelsen avdekket manglende skriftlige saksbehandlingsrutiner og til dels mangelfull kvalitetssikring av saksbehandlingen som hadde blitt utført. Den påpekte videre at dette saksfeltet er komplisert, og at det forutsetter inngående juridiske og økonomiske kunnskaper samt evne til å behandle mennesker i en sårbar livssituasjon. Komiteen mente at det var viktig å iverksette tiltak for å sikre gode rutiner for saksbehandlingen og effektiv kvalitetssikring, som kunne trygge en riktig og likeverdig behandling av søknadene om gjeldsordning.

Justis- og politidepartementets oppfølging

I brev 7. april 2009 ba Riksrevisjonen Justis- og politidepartementet gjøre rede for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt, og på hvilken måte undersøkelsen er lagt til grunn for forvaltningen av gjeldsordningsloven. Departementets svar ble gitt i brev av 10. mai 2010.

Saksbehandlingstid

Ifølge departementet var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på landsbasis fra søknaden ble mottatt, fram til det ble åpnet gjeldsforhandling, saken ble oversendt til tingretten, eller det ble gitt avslag på søknaden, per 31. desember 2009 124 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på landsbasis var i 2008 158 dager og i 2007 159 dager. Antall søknader om gjeldsordning økte også kraftig fra 2008 til 2009 med 25 prosent. Det har vært en ytterligere økning på 26 prosent fra første kvartal 2009 til første kvartal 2010.

Skriftlige saksbehandlingsrutiner

Datasystemet SIAN som ble tatt i bruk i 2007 for gjeldsordningssakene, bygger på en løsning med felles rutiner og felles brevmaler innen hvert fagområde. Ifølge departementet har den nye dataløsningen med felles registreringssystem i SIAN økt rettssikkerheten og bidratt til bedre kvalitet og en mer korrekt og enhetlig saksbehandling. Kombinert med et utvidet tilbud om kompetansebygging har dette gitt gode resultater.

I forbindelse med opplæring og implementering av "SIAN-gjeld" ble det gitt ut skriftlige saksbehandlingsrutiner for gjeldsordning.

Kompetanse

Departementet opplyser også at det ble iverksatt et landsomfattende tilbud om gjeldsordningskurs høsten 2008. Saksbehandlingsrutinene ble oppdatert og formidlet til politi- og lensmannsetaten sammen med øvrig kursmateriell. Politihøgskolen viderefører arbeidet med å bygge opp ressurser og gi tilbud om kompetansetiltak for politi- og lensmannsetaten. I 2010 kunne Politihøgskolen gi studietilbud både regionalt og sentralt innen dette området.

Justis- og politidepartementet framhever også at det følger opp gjeldsordningsloven i den ordinære styringsdialogen. Etter Dokument nr. 3:5 (2005–2006) var behandlet i Stortinget, pekte departementet i eget brev spesielt på betydningen av at Politidirektoratet og politidistriktene sikrer en tilfredsstillende behandling av gjeldsordnings-sakene.

I Politidirektoratets disponeringskriv for 2007 og 2008 ble det også generelt understreket at den sivile rettspleie skulle utføres med høy kvalitet for å sikre at hvert individ får rettmessig behandling. For senere år er det også presisert at det må stilles krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen.

Departementet har i forbindelse med eventuelle endringer i gjeldsordningsloven oversendt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet forslag om endringer i gjeldsordningsloven, slik at saksbehandlingen kan legges til kontorer som har tilstrekkelig sakstilfang og kompetanse.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at saksbehandlingstiden for gjeldsordningssaker fortsatt ikke er innenfor målet som Justis- og politidepartementet har satt på 90 dager, men har merket seg at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har gått ned.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet nå kan legge fram statistikk for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for gjeldsordningssakene.

Riksrevisjonen har også merket seg at kompetansetiltakene på området er styrket, og at departementet i styringsdialogen legger vekt på at behandlingen av gjeldsordningssaker blir prioritert, blant annet ved at saksbehandlerne gis tilstrekkelig opplæring på området. Det registreres også at innføringen av et nytt datasystem gir grunnlag for en mer enhetlig saksbehandling av høyere kvalitet. Riksrevisjonen vil følge utviklingen i saksbehandlingstid i den løpende revisjonen.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2 – Dokument nr. 3:8 (2005–2006)

Innledning

Formålet med undersøkelsen var å belyse i hvilken grad *organiseringen og styringen* av Oslopakke 2 var hensiktsmessig for å nå målet om å øke kollektivandelen i hovedstadsområdet.

Dokument nr. 3:8 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2* ble sendt til Stortinget 8. juni 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 5. desember 2006, jf. Innst. S. nr. 67 (2006–2007). Saken ble behandlet i Stortinget 18. desember 2006.

I innstillingen bemerket komiteen at målet om økt kollektivandel og bærekraftig transport ikke hadde vært styrende for arbeidet med Oslopakke 2. Komiteen påpekte blant annet at samordningen mellom de ulike aktørene hadde vært mangelfull, noe som påvirket virkemiddelbruken. Komiteen sa også i sin innstilling at den la til grunn at erfaringene med Oslopakke 2 ville komme til nytte i arbeidet med Oslopakke 3.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens funn om styringen i Oslopakke 2. Analyser viste at den regionale fordelingen av investeringsmidlene ikke var i samsvar med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men i tråd med en mer eller mindre veldefinert balanse mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Departementet hadde heller ikke satt i gang et strategisk arbeid for å bedre den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Komiteen understreket at den la til grunn at departementet ville intensivere sitt arbeid med å utvikle bedre samfunnsøkonomiske analyser av store investeringsprosjekter, som for eksempel kollektivtiltak. Komiteen la samtidig vekt på distriktpolitiske hensyn. Komiteen ville likevel understreke at jo større og mer omfattende den statlige medvirkningen er, jo viktigere er det at statlige myndigheter sørger for at det samlede prosjektet blir gjennomført på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens kritikk av organiseringen av Oslopakke 2 der det ikke ble stilt noe krav om forpliktende samarbeid mellom

stat, fylke og kommune. Komiteen presiserte at statlige myndigheter både har et ansvar for å etterstrebe en forsvarlig forvaltning av statlige tilskudd, og at staten generelt sett kan ta en rekke initiativer for å bedre samarbeidet mellom lokale aktører uten at det bryter med det lokale selvstyret. Komiteen la til grunn at de nye erfaringene med organiseringen av Oslopakke 2 kunne være til nytte ved organiseringen av Oslopakke 3.

Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 22. mars 2010 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for på hvilken måte kommentarer og synspunkter fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 67 (2006–2007) er ivaretatt i arbeidet med Oslopakke 3. Departementet svarte i brev av 18. mai 2010.

Oppfølging av mål

I svarbrevet redegjør departementet for prosjekter – innenfor rammen av Oslopakke 2 – som er gjennomført etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble avsluttet. Dette gjelder blant annet T-baneringen, nytt dobbeltspor mellom Asker og Sandvika, Kolsåsbanen, Jernbanetorget kollektivknutepunkt, nye T-banetrokker og sanntidsinformasjonssystem for buss og trikk. Samferdselsdepartementets vurdering er at satsingen på infrastruktur og materiell for kollektivtrafikken i Oslo gjennom Oslopakke 2 trolig har bidratt til økte kollektivandeler i perioden.

I svarbrevet viser departementet til St.meld. nr. 17 (2008–2009) om Oslopakke 3 trinn 2 der det slås fast at hovedmålet for Oslopakke 3 er å sikre god framkommelighet for alle trafikantgrupper i hovedstadsregionen. Det framgår videre at viktige delmål er å redusere rushtidsforsinkelsene, der næringsliv og kollektivtrafikk skal prioriteres, samt å øke framkommeligheten for gående og syklende. For å nå målene om framkommelighet må veksten i biltrafikken begrenses, og andelen av reiser med kollektivtransport, med sykkel og til fots økes. Samordnet utvikling av arealbruk og transport skal bidra til dette.

Departementet informerer også om at det i det videre arbeidet med Oslopakke 3 skal legges vekt på å tilrettelegge for et godt opplegg for porteføljestyring av pakken, der både nasjonale og regionale krav til målstyring ivaretas. Porteføljestyring innebærer i denne sammenhengen et system som kan bidra til at de riktige prosjektene blir realisert i riktig rekkefølge for å nå målsettingene med pakken. Et viktig suksesskriterium for porteføljestyring er gode prosesser for å velge ut de prosjektene som gir best resultater vurdert i forhold til målsettingene for pakken.

Samfunnsøkonomiske analyser

I brevet fra departementet framgår det at det er gjennomført noen grove samfunnsøkonomiske analyser i tidlig fase av Oslopakke 3, og at måloppfyllelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil inngå som viktige kriterier for prioriteringen av tiltak i det videre arbeidet med pakken.

Innenfor rammen av arbeidet med Nasjonal transportplan 2014–2023 pågår det både innenfor Statens vegvesen og Jernbaneverket et kontinuerlig utviklingsarbeid for å forbedre de samfunnsøkonomiske analysene. Samferdselsdepartementet vil be om samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltak i Oslopakke 3 så langt dette er mulig.

Organisering og styring av Oslopakke 3

Styringsmodellen for Oslopakke 3 er omtalt i St.meld. nr. 17 (2008–2009) *Om Oslopakke 3, trinn 2*. Departementet informerer om at styringsgruppen for Oslopakke 3 ble etablert i januar 2009. Gruppen består av representanter fra Akershus fylkeskommune, Oslo kommune, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Gruppen ledes av vegdirektøren. Styringsgruppen har hovedansvaret for god koordinering og styring av Oslopakke 3. I tillegg er det etablert en faglig koordineringsgruppe som skal kvalitetssikre det faglige beslutningsunderlaget som fremmes innenfor Oslopakke 3, og delta i det langsiktige plan- og utredningsarbeidet.

Departementet informerer også om at det er etablert en politisk referansegruppe som består av representanter fra alle partiene i Oslo bystyre og Akershus fylkesting. Gruppen skal sikre god lokalpolitisk forankring for prioriteringene innenfor Oslopakke 3.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet i arbeidet med Oslopakke 3 har ivarettatt synspunkter og kommentarer fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 67 (2006–2007).

Riksrevisjonen registrerer at det er etablert en styringsgruppe for Oslopakke 3 med representanter fra alle involverte parter, og en faglig koordineringsgruppe som skal kvalitetssikre beslutningsunderlaget i pakken. Riksrevisjonen ser også at det er opprettet en politisk referansegruppe med representanter fra alle partiene i Oslo bystyre og Akershus fylkesting.

Riksrevisjonen merker seg videre at det er gjennomført enkelte grove samfunnsøkonomiske analyser i en tidlig fase av Oslopakke 3, og at vurderingene av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil være viktige kriterier i det videre arbeidet med pakken. Riksrevisjonen registrerer også at det innenfor rammen av arbeidet med Nasjonal transportplan pågår kontinuerlig metodeutvikling av samfunnsøkonomiske analyser, og at Samferdselsdepartementet vil be om samfunnsøkonomiske analyser så langt dette er mulig.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda – Dokument nr. 3:11 (2005–2006)

Innledning

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet og Norad integrerte likestilling i planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfasen i norskfinansierte tiltak til Nicaragua og Uganda. Undersøkelsen omfattet 13 tiltak i Nicaragua og 7 tiltak i Uganda. I 2004 ble ansvaret for ambassadene med bistandsoppgaver flyttet fra Norad til Utenriksdepartementet.

Dokument nr. 3:11 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda* ble sendt Stortinget 7. september 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 8. mai 2007, jf. Innst. S. nr. 189 (2006–2007). Saken ble behandlet i Stortinget 31. mai 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at å fremme kvinners likestilling og rettigheter er avgjørende for å bekjempe fattigdom og fremme utvikling i verdenssamfunnet. Komiteen understreket at det i det norske bistandsarbeidet må arbeides aktivt for å styrke kvinners rettigheter og muligheter til å delta aktivt i det politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle samfunnsliv.

Komiteen pekte på at Riksrevisjonens undersøkelse viste svakheter i hvordan likestilling ble integrert i planleggingsfasen av bistandstiltakene, at dokumentasjon av integrering av likestilling i alle faser fra mange av tiltakene var mangelfull, og at likestillingsperspektivet ikke alltid ble omtalt i avslutningsdokumentasjonen. Komiteen så at det kan være en vurdering eller avveining av hva som er en tilstrekkelig rapportering og dokumentasjon i forhold til prosjektets art og omfang. Komiteen understreket likevel betydningen av at rutiner og regler for oppfølging og dokumentasjon ble fulgt.

Komiteen merket seg Utenriksdepartementets synspunkter og erkjennelse av at det var rom for forbedringer når det gjaldt ambassadenes vurderinger og analyser. Videre merket komiteen seg at regjeringen i mars 2007 la fram en ny plan for å styrke kvinners rettigheter i utviklings-samarbeidet.

Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2010 Utenriksdepartementet redegjøre for iverksatte tiltak for å bedre integreringen av likestilling i bistanden og hvilke konsekvenser disse har hatt for Utenriksdepartementets arbeid. Departementets svar ble gitt i brev av 6. mai 2010.

Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet

I sitt svarbrev opplyser Utenriksdepartementet at handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet ble lansert i 2007 som et svar på svakheter i gjennomføringen av kvinne- og likestillingsstrategien i perioden 1997–2005. Operasjonaliseringen av handlingsplanen støttes blant annet opp gjennom formelle føringer, utvikling av veiledningsdokumenter og opplæring. Det har blitt innarbeidet klare retningslinjer og forventninger i tildelingsbrev, maler for ambassadenes planer og rapporter, og i etatsstyringen av Norad. Handlingsplanen er videreført for perioden 2010–2013, med spisset innsats geografisk og tematisk for integrering av kjønns-perspektivet i strategiske samarbeidssektorer som energi og klima, samt for økt politisk deltakelse.

Ifølge Utenriksdepartementet har kapasiteten til å iverksette handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling økt betydelig de siste tre årene. I 2007 ble det etablert et eget likestillings-team i den nyopprettede seksjonen for globale initiativ og likestilling. Videre er opplæringen i regi av Utenriktjenestens kompetansesenter styrket med utvidede moduler om kvinner og utvikling, og kvinner, fred og sikkerhet i flere av grunnkursene for utreisende og samlinger for lokalansatte.

Utenriksdepartementet opplyser at det arbeides med å etablere en fastere styringsstruktur og mål- og resultatrapportering for handlingsplanen. Dette gjøres som følge av mangler påpekt i en midtveisevaluering av handlingsplanen som ble ferdigstilt våren 2009. De påpekte svakhetene var mangelfull ledelse og systematikk i arbeidet med å iverksette handlingsplanen.

En egen bevilgning for målrettede tiltak for kvinner og likestilling ble opprettet i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Kvinne- og likestillingsbevilgningen, kapittel 168.70 går til tiltak for kvinner og likestilling som ikke faller naturlig inn under andre budsjettposter. De to siste årene har det vært satt av 300 mill. kroner over denne bevilgningen.

I tillegg til kvinne- og likestillingsbevilgningen øremerkes det årlig 160 mill. kroner til oppfølging av handlingsplanen for iverksetting av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Siden 2007 har feltet kvinner og likestilling blitt prioritert i fordelingen av økte bevilgninger. Samlet utgjør øremerkede midler til kvinner og likestilling over ulike budsjettkapitler 595 mill. kroner årlig.

Ambassadenes arbeid med integrering av likestilling

Utenriksdepartementet viser til at det stiller tydelige krav til alle enheter og medarbeidere som er involvert i bistandsforvaltning, om å legge vekt på likestillingstematikken i alle fasene av prosjektsyklusen og spesielt i planleggingsfasen. Dette framgår av tildelingskravene til utenriksstasjonene om bruk av tilskuddsmidler i 2010 og retningslinjene for ambassadenes oppdatering av de rullerende treårige planene for bruk av tilskuddsmidler. Det framgår av retningslinjene at hensynet til kvinner og likestilling skal innarbeides som et signifikant delmål i store avtaler som stasjonene inngår over alle budsjettkapitler. Likestilling har også vært satt på dagsorden under de årlige samlingene for ledere og nestledere ved utenriksstasjonene.

I plandokumentet skal stasjonene redegjøre for hvordan kjønnsperspektiv og likestilling integreres i de sentrale samarbeidssektorene. Føringen om en tverrgående tilnærming til kvinner og likestilling er også inkludert i de nye ordningsreguleringene for de ulike budsjettpostene.

Ambassaden i Uganda

Departementet opplyser at ambassaden i Uganda siden 2006 har utviklet og gjennomført et eget opplæringsopplegg for sine medarbeidere innenfor området kvinners rettigheter og likestilling. En lokal ekspert bistår også ambassadens medarbeidere direkte i arbeidet med å integrere kvinne- og likestillingshensyn i de enkelte bistandsprosjektene og i planlegging av særskilte kvinnetiltak.

Siden 2007/2008 har ambassaden etablert kvinners rettigheter og likestilling som et satsingsområde for bistandssamarbeidet med Uganda. Ambassaden utarbeidet i 2008 en egen strategi for arbeidet med kvinners rettigheter og likestillingsaspektet innenfor alle ambassadens arbeidsområder.

Parallelt med ambassadens arbeid med den tverrgående tilnærmingen er det også etablert en egen portefølje av tiltak med målsettinger knyttet til kvinner og likestilling. Dette arbeidet har representert en aktiv læringsprosess i ambassaden, og kompetansen blir nå brukt aktivt for å inkludere kvinners rettigheter og likestilling i dialog og planlegging av bistand innenfor områder der temaet tradisjonelt ikke har blitt vektlagt.

Ifølge Utenriksdepartementet er saksbehandlerne ved ambassaden pålagt å vurdere om prosjektdokumenter og framdriftsrapporter i tilstrekkelig grad omtaler hvordan kvinners rettigheter og likestilling er integrert i de enkelte tiltakene. En konsulent med særskilt kompetanse på dette området er i flere tilfeller benyttet, og konsulentene har da utarbeidet særskilte vurderinger. Vurderingene inngår i den rutinemessige prosjektdokumentasjonen.

Ambassaden i Nicaragua

Utenriksdepartementet opplyser at støtte til kvinner og likestilling er det viktigste innsatsområdet innen støtten til godt styresett og menneskerettigheter ved ambassaden i Nicaragua. Det arbeides aktivt for å få samarbeidspartnere til å inkludere grundigere omtale av kvinner og likestilling i sine framdriftsrapporter og dokumentasjon utarbeidet i forbindelse med de formelle konsultasjonene der ambassaden rutinemessig tar opp kvinner og likestilling som tverrgående tema. Det stilles også krav til samarbeidspartnerne om å presentere tilnærming til likestilling i alle plandokumenter.

Kvalitetssikring av utenriksstasjonenes arbeid med integrering av likestillingsperspektivet i bistandstiltak

Norad spiller en sentral rolle i departementets arbeid for å styrke ambassadenes kompetanse til å integrere likestillingsperspektivet i den bilaterale bistanden. Som en del av sine porteføljegjennomganger, gjennomfører Norad en systematisk analyse av likestillingsaspektet. Utenriksdepartementet opplyser at Norad har gått gjennom likestillingsaspektet i fire ambassadeporteføljer.

I løpet av 2010 vil Norad gå gjennom porteføljene til fem nye land.

Ambassadene velger ut tiltak som de ønsker å gå gjennom, og Norad veileder saksbehandlere ved ambassadene og ambassadenes partnere om hva som kan gjøres for å fokusere ytterligere på kvinners rettigheter og likestilling. Ambassadebesøkene inkluderer også kurs for de ansatte om handlingsplanen, politiske føringer, internasjonale rammeverk og tilgjengelighet av faglige ressurser og nettverk som kan være til støtte for ambassaden i deres arbeid.

Norads vurderinger av ambassadenes virksomhetsplaner, treårige planer og porteføljegjennomganger viser at det legges mer vekt på kvinners rettigheter og likestilling, og at disse spørsmålene i økende grad er inkludert i dialogene med partnerne knyttet til alle faser av prosjektsyklusen. Et gjennomgående trekk er imidlertid at kvinner og likestilling er mer synlig i sektorer som menneskerettigheter enn i sektorer som energi, miljø og klima.

Utenriksdepartementet tar sikte på å integrere kjønnsperspektivet sterkere i et utvalg ambassaders porteføljer. Disse ambassadene får tettere oppfølging og styrkes med ekstra ressurser. Satsingen underbygges med følgeforskning, og Utenriksdepartementet tar sikte på å utarbeide et resultatrammeverk for å dokumentere god praksis underveis og resultater på sikt. Uganda og Nicaragua er blant de sju pilotlandene som Utenriksdepartementet i 2010 har identifisert for tettere oppfølging og tilføring av ekstra ressurser for integrering av kjønnsperspektivet i bistandsporteføljene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har økt innsatsen for å integrere likestilling i den bilaterale bistanden både gjennom budsjettprosessen, kompetanseutvikling og klare retningslinjer og forventninger i tildelingsbrev, maler for ambassadenes planer og rapporter, samt i etatsstyringen av Norad.

Riksrevisjonen registrerer at Norad gjennomfører systematiske analyser av likestillingsaspektet i sine porteføljegjennomganger ved ambassadene. Det er også positivt at det tas sikte på sterkere integrering av kjønnsperspektivet ved et utvalg ambassaders porteføljer, og at disse ambassadene får tettere oppfølging.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementets egen midtveisgjennomgang av handlingsplanen har ført til en fastere styringsstruktur for handlingsplanen. Økt likestilling og styrking av kvinners stilling er viktig i arbeidet mot fattigdom. Klare mål og god resultatoppfølging er en sentral forutsetning for dette arbeidet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Entra Eiendom AS – Dokument nr. 3:2 (2006–2007)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om driften og forvaltningen av Entra Eiendom AS ble gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger for selskapet. Undersøkelsen belyste hvorvidt driften av Entra Eiendom AS var i samsvar med selskapets formål og i tråd med kravene til forretningsmessig drift. Videre belyste undersøkelsen i hvilken grad Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskapet var i samsvar med prinsipper for god eierstyring.

Dokument nr. 3:2 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Entra Eiendom AS* ble oversendt Stortinget 22. november 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 124 (2006–2007) 20. februar 2007. I etterkant av Stortingets behandling av saken kom det fram nye opplysninger knyttet til undersøkelsen. Etter ønske fra kontroll- og konstitusjonskomiteen sendte Riksrevisjonen en tilleggsrapport til Stortinget 3. oktober 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 100 (2007–2008) 11. desember 2007. I denne innstillingen opprettholdt komiteen sine merknader fra Innst. S. nr. 124 (2006–2007) og ga også ytterligere merknader til saken.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. S. nr. 124 (2006–2007) til at Riksrevisjonen mente at Entras virksomhet i stor grad hadde vært rettet mot hovedformålet med selskapet, men at det ble understreket at det kunne stilles spørsmål ved om selskapets strategi som ble vedtatt på styremøtet i desember 2000, var i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger. Komiteen mente videre at Entra ikke hadde gitt god nok begrunnelse for om enkelte av eiendomsprosjektene som de var engasjert i, lå innenfor selskapets hovedformål. Komiteen ba regjeringen om en redegjørelse om Entra Eiendom AS som egen sak til Stortinget.

Komiteen viste til at beregningsgrunnlaget for resultatlønnssystemet kunne føre til at ansatte ble belønnet eller straffet for endringer i selskapets verdier som ikke var et resultat av selskapets egen virksomhet. Videre viste komiteen til at styret ved

flere anledninger hadde vedtatt en egen bonus til administrerende direktør ut over den ordinære resultatlønnssystemet. Komiteen understreket behovet for å finne fram til et beregningsgrunnlag som reflekterte de ansattes egen innsats. Videre understreket komiteen behovet for et lønnssystem som var forutsigelig, og at lønn og andre ytelser i statlige selskaper er på et rimelig nivå. I forbindelse med dette viste komiteen til statlige retningslinjer og omtalen i St.meld. nr. 13 (2006–2007). Komiteen ba også regjeringen ved Nærings- og handelsdepartementet om å følge opp dette arbeidet i samarbeid med selskapet.

Komiteen viste videre til svakheter i selskapets dokumentasjon av prosesser og beslutninger i forbindelse med kjøp og salg av eiendommer som kom fram i Riksrevisjonens undersøkelse. Komiteens flertall merket seg også at selskapets fullmaktsstruktur innebar svært vide fullmakter til ledelsen i selskapet, og flertallet mente at departementet burde foreta en gjennomgang av fullmaktene med sikte på justeringer.

I Innst. S. nr. 100 (2007–2008) viste komiteen til at Nærings- og handelsdepartementet i brev til Riksrevisjonen 25. september 2007 ga uttrykk for at både selskapets administrasjon og styret hadde ordnet opp i de kritikkverdige forholdene, blant annet ved å innføre et nytt styringssystem. Komiteen la til grunn at dette ville bidra til bedre styring i framtiden.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging

Nærings- og handelsdepartementet la fram St.meld. nr. 29 (2008–2009) *Entra Eiendom AS* 17. april 2009. Stortingsmeldingen redegjør for Entras utvikling og beskriver selskapets strategi og økonomi. Riksrevisjonen ba i brev 11. mars 2010 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak departementet har satt i verk for å følge opp de øvrige merknadene fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Departementets svar ble gitt i brev av 24. april 2010.

Selskapets formål og strategi

I St.meld. nr. 29 (2008–2009) ga Nærings- og handelsdepartementet uttrykk for at så lenge Entra Eiendom tar hensyn til selskapets hovedformål, er det ikke nødvendig å legge konkrete føringer på hvor stort areal selskapet leier ut til private. I behandlingen av meldingen, jf. Innst. S. nr. 264 (2008–2009), ga næringskomiteens flertall sin tilslutning til dette. Samtidig understreket flertallet at hovedformålet innebærer at statlige kunder må ha førsterett på utleie, så lenge de vil betale den leien Entra må kreve for å nå sine forretningsmessige mål. Det samme må gjelde selskapets bruk av midler til eiendomsutvikling. Flertallet mente også at det ikke er behov for å pålegge ekstra restriksjoner knyttet til hva slags type eiendommer Entra engasjerer seg i.

Oppfølging av selskapets forretningsmessige resultater

I St.meld. nr. 29 (2008–2009) framkommer det at det fastsatte avkastningskravet innebærer at resultatet vurderes ut fra den verdijusterte egenkapitalen til selskapet, og at dette etter departementets vurdering vil være et formålstjenlig resultatmål på lang sikt. Videre har departementet lagt vekt på at Entra Eiendom skal utvikle en offentlig rapportering som gir god oversikt over virksomheten, og departementet mener at selskapets rapportering holder en bra standard. Med grunnlag i den offentlige rapporteringen følger departementet flere parametre i eierdialogen med selskapet, blant annet både regnskapsstørrelser og forhold som gjelder utviklingen i eiendomsporteføljen.

Lønssystem

Nærings- og handelsdepartementet understreker i sitt svar til Riksrevisjonen at det er styret og selskapsledelsen som har ansvaret for den konkrete lønnsfastsettelsen i selskapet. Departementet har imidlertid overfor selskapet gitt uttrykk for at departementet forventer at styret i Entra Eiendom ser til at lønnsfastsettelsen er i tråd med statens retningslinjer for lederlønninger. På ordinær generalforsamling i 2007 ble det gjort en protokolltilførsel der det vises til statens retningslinjer for lederlønninger.

Departementet har vært i dialog med Entra Eiendom om utformingen av bonusordninger i selskapet, og i den forbindelse har departementet fått opplyst at selskapet fra og med 2007 ikke har benyttet måling av overskudd ut over statens avkastningskrav som grunnlag for bonusutbetalinger. Utbetalingene har i stedet vært basert på

en indeks som uttrykker Entras relative utvikling i forhold til andre aktører.

I forkant av generalforsamlingen 2009 gjorde Nærings- og handelsdepartementet en vurdering og oppfølging av avlønningen i Entra. Etter departementets vurdering tilfredsstilte bonusordningen statens retningslinjer om at kriteriene for variabel lønn skal være basert på forhold som lederen kan påvirke. Videre ble måling av selskapets resultater opp mot selskapets konkurrenter vurdert som et ryddig og forutsigbart system.

I løpet av 2009 vurderte selskapet at det var for få aktører i referanseporteføljen til å få en pålitelig benchmark. Fra 2010 har selskapet innført balanserte målekort og etablert et system for oppfølging av disse. I resultatlønsordningen fra 2010 vil bruk av referanseportefølje bli erstattet med definerte selskapsmål som for eksempel nivå på eierkostnader, oppnådd utleiepris kontra markedspris ved inngåelse av leiekontrakter, og totalavkastning på egenkapital. Individuelle mål og oppnådd kundetilfredshet vil videreføres som en del av resultatlønsordningen.

Selskapets dokumentasjon av prosesser og beslutninger i forbindelse med kjøp og salg av eiendommer

Nærings- og handelsdepartementet viser til at selskapet i 2007 utarbeidet nye rutiner og sjekklister for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon og sporbarhet ved eiendomstransaksjoner og ved kjøp av virksomhet. Det utarbeides egne permer med dokumentasjon for de enkelte transaksjonene og sjekklister for utførte handlinger som dokumenterer den enkelte transaksjonen.

I 2007 opprettet selskapet en kvalitetsavdeling, som blant annet skal gjennomføre intern revisjon / interne kontrollhandlinger i tråd med en intern kontrollplan som årlig presenteres for styrets revisjonsutvalg. Ifølge Entra er samtlige kjøps- og salgstransaksjoner for perioden fra 2007 til og med 2009 gjennomgått av selskapets kvalitetssjef. Resultatene av gjennomgangene er rapportert til revisjonsutvalget. Selskapets administrasjon har også bedt ekstern revisor om å legge vekt på eiendomstransaksjoner og dokumentasjon av disse ved gjennomføring av revisjon i selskapet. Ifølge Entra er det ikke påpekt svakheter i selskapets rutiner eller dokumentasjon etter revisors gjennomgang verken i 2008 eller 2009.

For å sikre at beslutninger og prosesser blir dokumentert på en tilstrekkelig måte har selskapet en rutine som omfatter følgende punkter:

- Vurdering av kjøp/salg ut fra selskapets strategi
- Porteføljemøter, der deler av selskapets ledergruppe og ansatte i investerings- og finansavdelingen informeres om mulige transaksjoner og beslutter om selskapet skal gå videre i prosessen
- Investeringsanalyser og markedsverdivurderinger
- Styresak – informasjonssak eller beslutningssak avhenger av beløpsgrenser og fullmakt; styresaken inkluderer vurdering ut fra selskapets strategi
- Annonsering av salg i avis
- Skriftlig redegjørelse om kjøps-/salgsprosess fra megler

Ifølge selskapet er det etablert faste porteføljemøter som bestemmer om selskapet skal gå videre i en kjøps-/salgsprosess. En god kjøps-/salgsprosess sikres gjennom intern informasjonsutveksling, og de som berøres av kjøpet/salget får viktig informasjon. Markedsprisen vurderes både internt og fra eksterne meglere og andre verdivurderere. Sammen med annonsering av eiendomssalgene og åpne budrunder bidrar dette til å sikre at selskapet oppnår markedspris ved salg av eiendommer. For eiendomskjøp vil det tilsvarende gjøres en vurdering av transaksjonsprisen, og det vil alltid gjennomføres en due diligence for å sikre at verdiene er til stede.

Selskapets fullmaktsstruktur

I 2007 reviderte styret ledelsens fullmaktsstruktur. Fullmaktsgrensene knyttet til investeringer i nye bygg/tilbygg, kjøp og salg av eiendommer og kjøp og salg av virksomhet ble endret. Det ble foretatt en innstramming i administrerende direktørs fullmaktsgrenser knyttet til disse transaksjonene fra maksimalt 50 mill. kroner til 25 mill. kroner. Disse fullmaktsgrensene gjelder fortsatt. De eksisterende fullmaktsgrensene for administrerende direktør og styrets leder ble sist behandlet av styret i 2008. Ifølge Entra følges selskapets fullmaktsstruktur opp både av ekstern revisor og av selskapets kvalitetsavdeling, som utfører interne kontrollhandlinger.

Departementet viser videre til at selskapet vurderer at det er liten risiko knyttet til at ledelsen i Entra Eiendom AS fatter beslutninger utover de gitte fullmaktsgrensene med de rutinene selskapet har for investeringer i nye bygg, oppstart av prosjekter, kjøp og salg av eiendom og kjøp og salg av virksomhet. Administrasjonen legger fram informasjon, analyser og beregninger slik at

styret får et bredt grunnlag for å fatte investeringsbeslutninger når investeringsbeløpet er utenfor administrerende direktørs fullmakt. Styremedlemmer som representerer Entra Eiendom AS i deleide datterselskaper og tilknyttede selskaper, følger opp at beslutninger som krever godkjenning fra styret i Entra Eiendom AS, behandles på riktig nivå før disse endelig godkjennes i disse selskapers styre.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at selskapets resultatlønnssystem er endret slik at bonusutbetalinger knyttes til forhold som i større grad påvirkes av selskapets egen virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil slike endringer kunne medvirke til at resultatlønnssystemet i større grad underbygger selskapets mål og strategier.

Riksrevisjonen har merket seg at det er foretatt betydelige endringer i kravene til dokumentasjon av prosesser og beslutninger om kjøp og salg av eiendommer. Videre er det etablert en kvalitetskontroll, og det er foretatt en justering av fullmaktsrammene. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar disse tiltakene til en vesentlig reduksjon i selskapets risiko knyttet til kjøp og salg av eiendommer.

Når det gjelder Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av selskapets formål og forretningsmessige resultater, viser Riksrevisjonen til Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 264 (2008–2009).

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester – Dokument nr. 3:3 (2006–2007)

Innledning

Formålet med undersøkelsen om brukerreting var å belyse hvilke resultater som var oppnådd når det gjelder Stortingets intensjoner om å brukerrete offentlige tjenester, og å undersøke hvilke tiltak offentlige myndigheter på sentralt og lokalt nivå hadde iverksatt for å brukerrete tjenestene. Et annet formål var å undersøke i hvilken grad de brukerretede tiltakene bidro til bedre tjenester for brukerne. Kvaliteten på og bruken av brukerundersøkelser som statlige virksomheter gjennomfører, ble også undersøkt. Videre ble det sett på i hvilken grad Fornyings- og administrasjonsdepartementet² ivaretok sin rolle som pådriver og koordinator overfor departementene.

Dokument nr. 3:3 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester* ble oversendt Stortinget 11. januar 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 27. mars 2007, jf. Innst. S. nr. 156 (2006–2007), og Stortinget behandlet saken 8. mai 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at verken fagdepartementene eller de underliggende virksomhetene som var med i undersøkelsen, opplevde Fornyings- og administrasjonsdepartementet som en aktiv pådriver i brukerretingsarbeidet. Komiteen merket seg også at det hadde vært lite erfaringsutveksling og initiativ på tvers av departementsgrensene.

Komiteen hadde merket seg Finansdepartementets uttalelse³ om at Riksrevisjonen tilla Fornyings- og administrasjonsdepartementet et større ansvar for brukerretingsarbeidet enn det var grunnlag for. Komiteen mente at Fornyings- og administrasjonsdepartementet måtte være seg bevisst sitt særlige ansvar for å ta initiativ til tiltak knyttet til modernisering og brukerreting av offentlige tjenester, i tillegg til å systematisere og videreformidle erfaringer fra vellykkede tiltak til de øvrige departementene.

Komiteen registrerte at styringssignaler fra departementene er av betydning for virksomhetenes innsats for å sikre brukerreting av tjenestene, og at manglende krav om brukerreting fra departementenes side, gir mangelfull rapportering tilbake. Komiteen påpekte at departementenes fokus på brukerreting i styringsdialogen er avgjørende for virksomhetenes satsing på området.

Komiteen merket seg at 118 av 153 av de undersøkte statlige virksomhetene hadde gjennomført en eller flere brukerundersøkelser i løpet av en femårsperiode. Komiteen syntes imidlertid at det var oppsiktsvekkende at bare 12 av de i alt 118 virksomhetene oppga at de i stor grad hadde brukt brukerundersøkelsene til å utvikle virksomhetenes tjenester.

Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at satsing på ikt-tiltak alene ikke er tilstrekkelig for å gi brukerne det servicetilbudet som er ønskelig, og at det er behov for varierte virkemidler. Komiteen var av den oppfatning at departementer og offentlige etater parallelt også burde bruke tradisjonelle kommunikasjonsmetoder for å nå samtlige brukergrupper.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 24. mars 2010 Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet redegjøre for status på området og hvilke endringer og tiltak departementet har iverksatt. Departementet svarte i brev av 23. april 2010.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet viser i sitt svar til at det etablerte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2008, og at Difi har brukerreting som et fagansvar. Det opplyses at Difi veileder forvaltningen i bruken av brukerundersøkelser og bistår forvaltningen med å gjennomføre disse.

Departementet og Difi har iverksatt flere tiltak på brukerretingsområdet, og i departementets svar påpekes det at det er en forutsetning i brukerretingsarbeidet at alle brukergrupper skal trekkes

2) Fornyings- og administrasjonsdepartementet endret navn til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 1. januar 2010.

3) Finansdepartementets uttalelse var vedlegg til Fornyings- og administrasjonsdepartementets svarbrev til Riksrevisjonen.

med i arbeidet, og at tiltak skal rettes inn mot alle grupper.

Departementet opplyser at det har tatt initiativ til å pålegge alle departementene å stille krav i tildelingsbrevene om at statlige virksomheter jevnlig skal gjennomføre brukerundersøkelser, jf. rundskriv nr. P3/2009 *Fellesføringar i tildelingsbrev for 2010*. Gjennomføringen av og resultatene fra brukerundersøkelsene skal være et ledd i styringsdialogen mellom virksomheten og overordnet departement. For å kunne ta stilling til effekten av fellesføringen har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet bedt alle departementene gi en samlet tilbakerapportering om status på sine områder i løpet av 2011.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet opplyser også at det har vært med å utvikle en felles europeisk veileder i brukerretting og brukervedvirkning gjennom et felles europeisk nettverk for ansatte i offentlig administrasjon – EUPAN (European Network for Public Administration). Veilederen er basert på eksempler fra ulike deler av Europa og gir en oversikt over metoder og teknikker for å sikre best mulig brukerforståelse, og tar for seg betydningen av brukernes behov, forventninger og tilfredshet med tjenestene. I veilederen understrekes det at mål på brukertilfredshet ikke kan begrenses til brukertilfredshetsundersøkelser og -målinger, og at veilederen skal bistå slik at man kan forstå og påvirke brukernes tilfredshet. Departementet opplyser at veilederen, som ble oversatt og tilpasset til norske forhold i 2009, skal være til hjelp og inspirasjon i arbeidet med å heve kvaliteten på offentlige tjenester gjennom å trekke brukerne og deres synspunkter tettere inn i tjenesteutformingen.

Høsten 2009 fastsatte Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet den statlige kommunikasjonspolitikken, som erstattet den statlige informasjonspolitikken. I kommunikasjonspolitikken presiseres det, i motsetning til tidligere, at innbyggerne skal inviteres til å delta i utforming av politikk, ordninger og tjenester. Difi har fått i oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet å følge opp og veilede forvaltningen i den nye politikken.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet viser videre til innbyggerundersøkelsene Difi gjennomførte høsten 2009 og våren 2010 som skal gi ny kunnskap om brukernes synspunkter på ulike offentlige tjenester for å

videreutvikle og forbedre disse i samsvar med brukernes behov.

Departementet opplyser at de fleste tiltakene er av relativt ny dato, og at det ikke vil se effekten av tiltakene før tidligst i 2011.

Status i brukerrettingsarbeidet

Riksrevisjonen har hentet inn data fra Difi sin kartlegging av brukerretting og brukervedvirkning i 78 statlige virksomheter våren 2010. For å undersøke brukernes tilfredshet med statlige virksomheters brukerretting er data fra innbyggerundersøkelsen som Difi gjennomførte høsten 2009 analysert. Det er også foretatt en gjennomgang av relevante dokumenter som kommunikasjonspolitikken, informasjonspolitikken og veilederen i brukerretting og brukervedvirkning. I tillegg gjennomførte Riksrevisjonen høsten 2009 en undersøkelse blant 25 virksomheter og samtlige departementer for å kartlegge arbeidet med brukerundersøkelser i forvaltningen, jf. Dokument 1 (2010–2011).

Resultatene fra Riksrevisjonens kartlegging viser at halvparten (8 av 16) av departementene anså, helt eller delvis, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som en aktiv pådriver i arbeidet med brukerretting, mens 4 av 16 ikke anså departementet som en pådriver. En høy andel av de spurte virksomhetene (14 av 25) hadde ingen formening eller lot være å svare på spørsmålet, men av de 11 som svarte var det i underkant av halvparten som anså Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som en aktiv pådriver.

Difis kartlegging av hvordan statlige virksomheter arbeider med brukerretting og brukervedvirkning gir en oversikt over departementenes oppfølging av brukerretting og brukervedvirkning gjennom mål- og resultatstyringen.⁴ Denne kartleggingen viser at nesten alle virksomhetene har mottatt styringsdokumenter som omtaler brukerretting eller brukervedvirkning som et mål eller tiltak, og at om lag tre fire deler av virksomhetene har fått resultatkrav fra overordnet departement som omhandler brukerretting.

4) Kartleggingen ble gjennomført som en spørreundersøkelse som ble sendt til samtlige statlige virksomheter, bortsett fra statlige selskaper (deriblant helseforetakene) og universiteter og høyskoler. Undersøkelsen ble sendt til 109 statlige virksomheter, og av disse svarte 78.

Difis kartlegging viser også at et stort flertall av virksomhetene hadde gjennomført én eller flere brukerundersøkelser i løpet av de siste tre årene (2007–2010). De fleste av virksomhetene oppga at resultatene fra brukerundersøkelser var benyttet til å forbedre tjenestene, servicen og de interne rutinene. Godt over halvparten av virksomhetene har rutiner for å registrere ulike typer henvendelser som kommer fra brukerne, og av disse oppgir nesten alle at de sammenstiller og analyserer opplysningene til forbedringsarbeid i virksomheten. Difis kartlegging viser også at nesten alle virksomhetene har invitert brukerne til å gi råd eller komme med innspill til forbedringer på flere områder.

En gjennomgang av resultatene fra Difis innbyggerundersøkelse viser at nærmere halvparten av brukerne er enig i at den offentlige forvaltningen tilbyr innbyggerne stor valgfrihet,⁵ men at offentlige tjenester kan tilpasses brukernes behov bedre.⁶ Mange mener at det er vanskelig å vite hvilken virksomhet eller person de skal kontakte,⁷ og over en tredel er uenig i at den offentlige forvaltningen lytter til innbyggenes meninger. 28 prosent er enig i denne påstanden, mens 34 prosent har svart vet ikke eller verken enig eller uenig.

Innbyggerundersøkelsen viser blant annet brukernes tilfredshet med NAV, politietaten og skatteetaten. På en skala fra 1 til 7, der 1 er svært dårlig og 7 er svært god, ligger brukernes tilfredshet med NAV på 3,60. Det samme tallet for politietaten og skatteetaten er på henholdsvis 4,25 og 4,85. Et flertall av brukerne mener tjenestene er gode både i skatteetaten og politietaten, men dette er ikke tilfellet blant brukerne av NAV-tjenestene.⁸

Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen merker seg at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre forvaltningens brukerroretting av offentlige tjenester. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har tatt flere initiativ

og vært en mer aktiv pådriver i arbeidet med brukerroretting den senere tiden. Departementet har bedt alle de øvrige departementene oversende en samlet statusoversikt over underliggende virksomheters brukerundersøkelser for å evaluere den samlede effekten av dette arbeidet. Resultatet fra evalueringene vil foreligge i løpet av 2011. Riksrevisjonen registrerer også at flere av tiltakene er av relativt ny dato, og at departementet mener erfaringsgrunnlaget foreløpig er for begrenset til å kunne vurdere effektene av flere av tiltakene. Riksrevisjonens kartlegging, jf. Dokument 1 (2010–2011), viser at enkelte departementer opplever at pådriverrollen til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet fremdeles kan bli bedre.

Riksrevisjonen merker seg at brukerrorettingsarbeidet har blitt bedre, blant annet ved at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har etablert Difi med brukerroretting som et eget fagansvar. Riksrevisjonen ser positivt på det kartleggingsarbeidet Difi har gjennomført for å belyse brukerroretting og brukervedvirkning i offentlig forvaltning.

Videre registrerer Riksrevisjonen at resultatene fra Difis kartlegging viser at en stor andel av de statlige virksomhetene har mottatt mål- og resultatkrav fra overordnet departement om brukerroretting av tjenestene.

Riksrevisjonen merker seg samtidig at resultatene fra innbyggerundersøkelsen indikerer at brukerne mener brukertilpasningen kan bli bedre. Riksrevisjonen konstaterer at andelen virksomheter som benytter brukerundersøkelser er høy, og at et flertall bruker undersøkelsene til å forbedre tjenestene. Riksrevisjonen vil bemerke at arbeidet med brukerroretting av offentlige tjenester fortsatt må prioriteres på både sentralt og lokalt nivå i forvaltningen.

Riksrevisjonen merker seg at NAV kommer dårligere ut i innbyggerundersøkelsen enn de to øvrige virksomhetene, til forskjell fra resultatene i Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse som ble gjennomført for fem år siden.

Saken er avsluttet.

- 5) Påstanden er: "Det offentlige tilbyr innbyggerne stor valgfrihet." 26 prosent er uenig og 42 prosent er enig i påstanden. 36 prosent svarte verken enig eller uenig / vet ikke.
- 6) Påstanden er: "Det offentlige tjenester er tilpasset brukernes behov." 36 prosent er uenig og 26 prosent er enig i påstanden. 35 prosent svarte verken enig eller uenig / vet ikke.
- 7) Påstanden er: "Det er lett å finne rett myndighet eller person innen det offentlige." 44 prosent uenig og 20 prosent er enig i påstanden. 33 prosent svarte verken enig eller uenig / vet ikke.
- 8) Tilfredsheten er målt som differansen mellom andelen som opplever tjenestene som gode og andelen som opplever tjenestene som dårlige. Tilfredshetsnivået er på 48 prosentpoeng for skatteetaten, 22 prosentpoeng for politietaten og 0 prosentpoeng for NAV.

Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten – Dokument nr. 3:4 (2006–2007)

Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om særavgifter ble fastsatt på en korrekt og effektiv måte. Dette ble undersøkt ved å analysere omfanget av og årsakene til endringer i de opprinnelige fastsettelsene for utvalgte særavgifter. Det ble også vurdert hvilke konsekvenser endringene fikk.

Dokument nr. 3:4 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten* ble oversendt Stortinget 9. januar 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. mars 2007, jf. Innst. S. nr. 157 (2006–2007). Saken ble behandlet av Stortinget 8. mai 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at effektiv kontroll er en forutsetning for at fastsettelse av særavgifter kan baseres på selvdeklarasjon. Komiteen merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet skulle følge opp at kontrollvirksomheten ble effektivisert i tollregionene. Komiteen merket seg også at Toll- og avgiftsdirektoratet skulle gjennomføre en oppdatering av kontrollprogrammene for samtlige særavgifter for å sikre et ensartet kontrollnivå over hele landet.

Komiteen registrerte videre at rutiner og regnskapsprogrammer hos særavgiftspliktige virksomheter i liten grad var tilpasset kravene til lagerregnskap og avstemming i særavgiftsforskriften. Komiteen mente derfor det var viktig at departementet sendte ut nødvendig informasjon om ønskede krav til leverandører av slike systemer. Komiteen forutsatte i denne sammenhengen at Toll- og avgiftsdirektoratet fulgte opp sin planlagte kartlegging av denne problemstillingen.

Komiteen stilte også spørsmål ved om ikke mer utfyllende informasjon på avgiftsoppgavene kunne forbedre kvaliteten på de mengdeangivelsene som ble deklart, og gi bedre mulighet til å vurdere størrelsen på avgiftsgrunnlaget allerede i fastsettelsesfasen.

Komiteen merket seg at toll- og avgiftsetaten ikke hadde den nødvendige oversikten over tidligere

avgjørelser som kunne sikret en samordnet forvaltning av regelverket. Nødvendigheten av å samle tidligere avgjørelser ble også kommentert av finansministeren under behandlingen i Stortinget. Etter komiteens oppfatning ville en styrking av servicefunksjonen, ved å legge til rette for hurtige avklaringer av avgiftsspørsmål, medføre en mer effektiv saksbehandling, forutberegnelighet og likebehandling.

Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2010 Finansdepartementet redegjøre for status og iverksatte tiltak for å utbedre påviste avvik og svakheter på området. Departementets svar ble gitt i brev av 12. mai 2010.

Finansdepartementet opplyser at revisjonsprogrammene som gjelder avgift på elektrisk kraft og avgift på avfall sist ble oppdatert i oktober 2006, og at oppdateringene dekker de kontrollmessige forholdene som Riksrevisjonen tok opp. Departementet opplyser også at det ble utarbeidet en standard mal for revisjonsprogrammene i 2009. Samtlige særavgifter skal innarbeides i denne malen i 2010. Det vil samtidig bli gjennomført en ny helhetlig kvalitets-sikring av innholdet i den enkelte avgift. For øvrig blir revisjonsprogrammene fortløpende oppdatert ved endringer.

Departementet understreker at et revisjonsprogram angir forslag til kontrollhandlinger, og at det er veiledende. Revisorene vurderer hvilke kontrollhandlinger som skal gjøres, blant annet basert på de kontrollimpulsene som er bakgrunnen for kontrollutvelgelsen, hvilke funn revisor gjør underveis, og risikovurderinger. Det er ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ikke formålstjenlig å kreve at samtlige kontrollhandlinger skal foretas i alle kontrollsituasjoner, uavhengig av risikovurderinger og funn underveis. Finansdepartementet slutter seg til denne vurderingen.

Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet har iverksatt flere tiltak som skal bidra til å sikre at etatens kontroller med lagerregnskap kan gjennomføres på en hensiktsmessig

og effektiv måte. Toll- og avgiftsdirektoratet har overfor tollregionene presisert betydningen av at det i forbindelse med registrering av avgiftspliktige virksomheter vises til de kravene som stilles i særavgiftsforskriften § 5-8. I forbindelse med dette har etaten utarbeidet en liste over punkter som det gis særskilt informasjon om til alle nyregistrerte avgiftspliktige. Her er det lagt stor vekt på lagerregnskap og føring av dette. Ifølge departementet vil det også bli tatt inn presiseringer til særavgiftsforskriften § 5-8, tilpasset den enkelte avgift, i Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i årsavgiftsrundskrivene for 2011.

Ifølge Finansdepartementet mener ikke Toll- og avgiftsdirektoratet at det er hensiktsmessig å gjeninnføre oppgitte beholdninger på avgiftsoppgavene fordi nytteverdien av dette tiltaket blir vurdert som liten i forhold til kostnadene. Departementet viste også til at dette ville føre til en økning i næringslivets totale oppgavebyrde.

Departementet opplyser at det er etablert en egen database på toll- og avgiftsetatens intranett for publisering av avgjørelser fra Toll- og avgiftsdirektoratet, domstolene, Sivilombudsmannen, Finansdepartementet og ESA. Databasen skulle bli tatt i bruk i løpet av første halvår 2010, og fungere som et internt presedensregister. Departementet opplyser også at alle avgjørelser skal vurderes etter om de har et innhold som har betydning utover den konkrete saken. Ved vurderingen skal det særlig tas hensyn til om avgjørelsen innebærer en avklaring av prinsipielle spørsmål. Avgjørelser som oppfyller disse kriteriene, skal publiseres. Ifølge departementet skal avgjørelser der resultatet i utgangspunktet ikke er prinsipielt, men innholdet avklarer omdiskuterte spørsmål, også publiseres siden det kan være nyttig for saksbehandlerne i etaten.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og endringene Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet har iverksatt etter at Stortinget behandlet *Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten*. Etter Riksrevisjonens vurdering er disse tiltakene viktige i etatens arbeid med å sikre korrekt og effektiv fastsettelse av særavgifter, men det er for tidlig å vurdere effekten av flere av de iverksatte tiltakene. Riksrevisjonen vil derfor følge utviklingen på området gjennom den løpende revisjonen. Riksrevisjonen konstaterer at toll- og

avgiftsetaten mener at det ikke er hensiktsmessig å gjeninnføre oppgitte beholdninger på avgiftsoppgavene.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper – Dokument nr. 3:5 (2006–2007)

Innledning

Formålet med undersøkelsen var å vurdere om resultatoppnåelsen for langtidsledige, innvandrere, ungdom og yrkeshemmede var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁹ og Aetat hadde etablert hensiktsmessige og pålitelige styringssystemer for å oppnå resultater overfor prioriterte arbeidssøkergrupper. Undersøkelsen omfattet årene 2003–2005.

Dokument nr. 3:5 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper* ble sendt Stortinget 20. mars 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 22. mai 2007, jf. Innst. S. nr. 212 (2006–2007). Stortinget behandlet saken 31. mai 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at en stor andel langtidsledige og ferdig attførte ikke ble fulgt tilstrekkelig opp, verken i form av tiltak eller individuell samtale. Undersøkelsen viste store fylkesvise variasjoner i andelen av innvandrere og ferdig attførte som gikk over i jobb. Komiteen viste til at ifølge Riksrevisjonen var forskjellene for store til at de kunne forklares med ulikheter i de lokale arbeidsmarkedene. Komiteen forutsatte at det ble iverksatt målrettede tiltak for å bedre tilbudet til disse gruppene.

Komiteen pekte på at blant annet svake norsk-kunnskaper hindret innvandrere i å få jobb og komiteen merket seg at det ikke var foretatt noen kartlegging av hvor mange som manglet nødvendige norskkunnskaper.

Komiteen bemerket at det i stor grad var utviklet indikatorer som gjorde det mulig å måle kvantiteten i tjenesteproduksjonen, men at man i mindre grad fanget opp effekten av tiltakene. Svarprosenten for sluttmeldekort som de arbeidssøkende skulle fylle ut, var på bare 65 prosent i perioden 2003–2005. Ifølge komiteen gjorde dette det vanskelig å vurdere resultatet av innsatsen og om arbeidssøkere faktisk kom over i jobb.

Komiteen registrerte at departementet var opptatt av å forbedre grunnlaget for å vurdere resultatene i Aetat, og understreket betydningen av at det også ble gjennomført uavhengige kontroller av kvaliteten på saksbehandlingen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn at omleggingen fra Aetat til arbeids- og velferdsetaten ville føre til at tiltak for å få prioriterte arbeidssøkergrupper i jobb ville bli undergitt særlig vurdering, og den imøteså tilbakemelding på hva som ville bli gjort for å rette opp de skjevhetene som Riksrevisjonens undersøkelse avdekket.

Arbeidsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2010 Arbeidsdepartementet gjøre greie for hvilke tiltak som er satt i verk for å utbedre påviste avvik og svakheter. Arbeidsdepartementet svarte i brev av 5. mai 2010.

I svarbrevet viser departementet til at bedre og tidligere oppfølging med utgangspunkt i den enkelte brukers forutsetninger og behov er et sentralt formål med en rekke av de reformene som har vært gjennomført de siste årene. Både NAV-reformen, rett til arbeidsevnevurdering, innføring av arbeidsavklaringspenger, nye rutiner for oppfølging av sykmeldte og utvidelse av målgruppen for avklarings- og oppfølgingstiltak i arbeids- og velferdsetaten bygger opp under dette formålet.

Oppfølging av langtidsledige og ferdig attførte

Departementet viser til at det i tildelingsbrevet for 2010 er innført et nytt rapporteringspunkt om oppfølging ut fra varighet på ledighetsperioden. Dette vil ifølge departementet gi bedre styringsinformasjon og gjøre det mulig å målrette oppfølgingsinnsatsen overfor langtidsledige på en bedre måte. For øvrig vises det til følgende tiltak:

- I 2010 ble det innført en langtidsledighetsgaranti som skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for personer som har en arbeidssøkerperiode på to år eller mer, og som har vært sammenhengende ledige de siste seks månedene. Kortere avbrudd på grunn av jobb

9) Arbeids- og inkluderingsdepartementet endret navn til Arbeidsdepartementet 1. januar 2010.

eller tiltak skal ikke lenger regnes som brudd i arbeidssøkerperioden. Denne endringen i målgruppen for langtidsledighetsgarantien gjør at flere vil bli omfattet av ordningen enn tidligere.

- I 2007 ble det innført en oppfølgingsgaranti for arbeidssøkere i alderen 20–24 år som har vært ledige de siste tre månedene eller lenger. Fra 2009 ble det også innført en tiltaksgaranti for personer i den samme aldersgruppen som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer.

Departementet sier at ferdig attførte betraktes som arbeidssøkere på lik linje med andre og at disse omfattes av det generelle oppfølgingsregimet med oppfølging minimum hver tredje måned.

Fylkesvise variasjoner i resultatoppnåelsen

Ifølge departementet må det forventes en viss fylkesmessig variasjon i resultater på de forskjellige resultatområdene. Det vises imidlertid til at det er viktig å legge til rette for god informasjonsflyt til lokalkontorene slik at de får kunnskap om hva som fungerer godt og dårlig, og om hva de kan gjøre for å forbedre resultatene. Ifølge departementet fokuserer direktoratet på arbeidet med å bevisstgjøre fylkene på hvordan de oppnår gode resultater og hva som kan læres på tvers av tjenesteområder eller fylker. Ulik grad av resultatoppnåelse brukes dermed, ifølge departementet, som grunnlag for læring og utvikling med sikte på høyere og jevnere resultatoppnåelse i etaten.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet fra og med august 2009 introduserte en ny månedlig statistikk basert på registerdata for å beskrive overgang til jobb for ulike arbeidssøkergrupper. Ifølge departementet baserer den nye rapporteringen seg på sikrere kilder enn de tidligere sluttmeldekortundersøkelsene.

Kvaliteten på tiltaksbruken

Ifølge departementet gjør innføring av arbeidsevnevurderinger fra 1. februar 2010 at Arbeids- og velferdsetaten får et bedre grunnlag for mer målrettet og individuelt tilpasset oppfølging og tildeling av arbeidsrettede tiltak. Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov i form av tiltak eller tjenester, har rett til å være med på å utarbeide en konkret aktivitetsplan for hvordan de skal komme i arbeid.

Departementet uttaler at arbeidsevnevurderinger styrker brukernes rettigheter, og at dette skal

sikre bedre kvalitet i skjønnsutøvelse og tiltaksbruk i arbeids- og velferdsetaten. Dette vil ifølge departementet også bidra til å fange opp språkproblemer blant innvandrere, og bidra til et mer tilrettelagt tilbud. Samtidig framhever departementet at norskopplæring i hovedsak er et kommunalt ansvar. Det opplyses at Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang en evaluering av den nye metodikken, og at departementet er i ferd med å utlyse et forskningsoppdrag knyttet til innføringen av arbeidsevnevurderinger.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 i dialog med Attføringsbedriftene og Arbeidssamvirkenes Landsforening vedtok en utvidet oppfølging av virksomheter i skjermet sektor. I løpet av første kvartal 2010 skulle ordningen gjennomføres hos alle tiltaksarrangørene. Oppfølgingen innebar blant annet at alle arrangører av tiltak i skjermede virksomheter innen første kvartal 2010 skulle godkjennes på nytt etter utvidede kriterier.

Departementet viser også til at det er nedsatt et offentlig utvalg som skal gå gjennom og vurdere skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken, og vurdere eventuelle endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere med nedsatt arbeidsevne for å øke overgangen til arbeid. Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av 2011.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt flere tiltak for å bedre oppfølgingen av prioriterte arbeidssøkergrupper, blant annet bedret styringsinformasjon, tiltaksgarantier for langtidsledige og ungdom, bruk av registerdata for rapportering av overgang til jobb, innføring av arbeidsevnevurderinger og kvalitetssikring av tiltaksarrangører. Riksrevisjonen kan ikke se at det i tilstrekkelig grad har blitt iverksatt tiltak for en mer systematisk kontroll av kvaliteten i saksbehandlingen, blant annet utvikling av indikatorer som legger mer vekt på kvalitet i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen vil løpende vurdere risikoen på området. De omfattende organisatoriske endringene og nye tiltak gjør at arbeids- og velferdsetatens oppfølgings- og tiltaksarbeid når det gjelder prioriterte arbeidssøkergrupper, er aktuelt for en ny undersøkelse.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønsordningen – Dokument nr. 3:6 (2006–2007)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om arbeids- og velferdsetaten forvaltet bilstønsordningen på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte. Formålet var videre å se på årsaker til eventuelle mangler i denne forvaltningen, og vurdere om det hadde vært en tilstrekkelig oppfølging fra departement og direktorat.

Dokument nr. 3:6 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønsordningen* ble oversendt Stortinget 20. mars 2007. Innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 22. mai 2007, jf. Innst. S. nr. 213 (2006–2007). Stortinget behandlet innstillingen 31. mai 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sa seg ved behandlingen av Dokument nr. 3:6 (2006–2007) enig med Riksrevisjonen i at det var behov for å se på årsakene til at det gikk lang tid fra vedtak til bilen ble levert til brukeren, og at tiltak for å få ned leveringstiden måtte vurderes. Komiteen pekte også på at for den enkelte er det leveringstidspunktet og ikke vedtakstidspunktet som er av størst betydning. Komiteen forutsatte derfor at departementet inkluderte leveringstidspunktet i normtidskravet.

I innstillingen ble det videre vist til at det ble avdekket alvorlig svikt i den forutsatte oppfølgingen av brukerne etter at bilen var levert. Bare én av seks intervjuede hjelpemiddelsentraler fulgte opp den gjeldende rutinen.

Videre understreket komiteen at prinsippet om lik behandling skal følges, og forutsatte at departementet sørget for rutiner som sikrer at alle søkere får lik behandling uavhengig av hvor i landet de bor.

Komiteen merket seg videre at departementet ville be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utarbeide en handlingsplan for å følge opp de forholdene som Riksrevisjonen hadde avdekket.

Komiteen var kjent med at organiseringen av bilområdet skulle vurderes, og forutsatte at de

funksjonshemmedes organisasjoner ble tatt med i en reell medvirkningsprosess i dette arbeidet.

Arbeidsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2010 Arbeidsdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som var iverksatt, med særlig vekt på leveringstid, likebehandling, styringsinformasjon og brukermedvirkningen i forbindelse med vurdering av ny organisering. Departementets svar ble gitt i brev av 29. april 2010.

Arbeidsdepartementet opplyser at det i tildelingsbrevet for 2008 til Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserte at direktoratet skulle følge opp alle merknadene fra Riksrevisjonen som framgikk av Dokument nr. 3:6 (2006–2007). Departementet understreket at direktoratet særlig skulle iverksette tiltak med sikte på lik skjønnsutøvelse på tvers av fylkene, blant annet lik praktisering av inntektsprøving. Direktoratet skulle også vurdere tiltak som sikret kortest mulig ventetid på bil og god oppfølging av brukerne. Statistikk og styringsgrunnlag skulle også forbedres i tråd med Riksrevisjonens merknader. På bakgrunn av dette har direktoratet gjennomført flere tiltak som det redegjøres for under.

Ny organisering av bilstønsområdet

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at den største utfordringen på bilområdet var den daværende organiseringen, med den fylkesvise behandlingen på henholdsvis bilkontor og hjelpemiddelsentral. Organiseringen av bilstønad var fordelt over to ulike styringslinjer. Vedtaksmyndigheten var lagt til Fylkeslinjen, mens Spesialenhetslinjen hadde ansvaret for formidlings-siden. Totalt arbeidet om lag 115 ansatte med bilområdet, fordelt på over 40 ulike lokasjoner. Av de ansatte var det mange med lav stillingsandel. Det relativt lave antallet saker på landsbasis gjorde det krevende å opprettholde både vedtaks- og forvaltningskompetansen i alle fylker, og mange saksbehandlingsenheter gjorde likebehandling og oppfølging fra sentralt hold vanskelig. Arbeids- og velferdsdirektoratet mente derfor at det ikke ville være mulig å utbedre de

manglene som Riksrevisjonen pekte på, ved en videreføring av den gjeldende organiseringen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet nedsatte en arbeidsgruppe for å vurdere den framtidige organiseringen på bilområdet. 2. november 2007 ble *Rapport om forvaltning og formidling på bilområdet i NAV* lagt fram. Flertallet i arbeidsgruppen anbefalte at saksbehandlingen i bilsaker ble samlet i fem eller færre regionale enheter, og at vedtaksfunksjonen og formidlingstjenesten ble samlokalisert.

Vedtaks- og formidling på bilområdet er samlet til fem bilsentre som ble formelt opprettet 1. juni 2009. Formålet med omorganiseringen har vært å skape et bedre tilbud til brukerne, gjennom redusert saksbehandlingstid og mer likebehandling. Med bilsentrene er vedtaksfunksjonen og formidlingsoppgavene samlet i én styringslinje, spesialenhetslinjen, blant annet for å bedre oppfølging og utvikling av området totalt sett.

Per våren 2010 er Sør-Trøndelag etablert som et fullverdig bilsenter. De øvrige bilsentrene (Oslo/Akershus, Hordaland, Rogaland og Troms) vil på sikt bli fullverdige sentre med tilstrekkelig kompetansegrunnlag. For noen brukere vil avstanden, eller funksjonshemmingen, være et hinder for å kunne komme til bilsenteret. For å imøtekomme dette behovet vil hvert bilsenter også få en ambulerende tjeneste som kan reise ut til en hjelpemiddelsentral nær brukeren og gjennomføre formidlingen der, samt bistå ved eventuelle senere tilpasninger.

Departementet understreker at omorganiseringen vil være et langsiktig arbeid, og at det fortsatt er utfordringer knyttet til det å løse revisjonsmerkene. Effekten av de tiltakene som er satt i verk, vil komme gradvis og vise seg som økt kvalitet i saksbehandlingen, reduserte saksbehandlingstider og likebehandling.

For å undersøke om den nye organiseringen har ført til de ønskede effektene på dette området er det planlagt en kvalitetsundersøkelse som blant annet skal legge vekt på de områdene som viste mangler i Riksrevisjonens rapport. Direktoratet ønsker imidlertid å la den nye organiseringen få etablere seg før en slik undersøkelse gjennomføres. Det tas derfor sikte på å gjennomføre undersøkelsen i begynnelsen av 2011. Departementet vil følge dette opp i styringsdialogen med direktoratet.

Leveringstid

Direktoratet opplyser at saksbehandlingstiden for både gruppe 1- og gruppe 2-biler nå er noe kortere enn i 2007. Vedtaksbehandlingen ble sentralisert gjennom siste halvår i 2009, og det forventes en likere saksbehandlingstid mellom fylkene i tiden framover. Ifølge departementet vil etaten heller ikke i framtiden kunne unngå lang ventetid i komplekse saker.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et nytt søknadsskjema. Dette er mer detaljert og stiller klare krav til hvilken dokumentasjon som må legges ved søknaden for at den skal kunne realitetsbehandles. Det forventes at flere saker nå vil være klare til behandling idet de kommer inn, og at merarbeid med å hente inn tilleggsdokumentasjon reduseres.

Saksbehandlingstidene viser ifølge departementet at de fleste gruppe 2-sakene er ferdigbehandlet godt innenfor normkravet på sju måneder. I tillegg kommer leveringstid på bil, utstyr og ombygging. Enkelte saker er spesielt omfattende og vil ifølge departementet ta lang tid uansett hvilke tiltak som settes i verk.

Direktoratet mener at den nye organiseringen av bilområdet vil føre til kortere leveringstid for bil/utbetaling av tilskudd til bil totalt sett, ved at det er større samlet kompetanse både i vedtaksenheten og på formidlingsstedet. Tettere og bedre samhandling på bilsenteret vil legge til rette for raskere avklaringer og redusert saksbehandlingstid.

Departementet opplyser at det er inngått nye avtaler for biler og for bilombygging. I de nye anbudskonkurransene er leveringstid lagt inn som et tildelingskriterium. Dette har ikke vært gjort tidligere. Ombyggerne er i større grad blitt ansvarliggjort i de nye avtalene, blant annet ved krav til byggetid. Avtalene med leverandører og ombyggere kan bli enda bedre. I de nye avtalene som skal tre i kraft 1. januar 2011, vil det bli lagt inn krav om leveringstid og sanksjonsmuligheter knyttet til dette.

Statistikk

Det har vært problemer med statistikken på bilområdet, og arbeidet med å forbedre dette pågår. Et nytt informasjonsuttakssystem er under implementering, og dette vil ifølge departementet forenkle uttaket av nødvendig informasjon fra blant annet saksbehandlingssystemet Infotrygd.

For å unngå unøyaktig statistikk har det blitt ryddet opp i det gamle kodeverket, samtidig som nye koder har blitt lagt inn. Dette vil ifølge departementet redusere sannsynligheten for feilregistrering.

Det er ennå ikke mulig å hente ut statistikk om leveringstid for gruppe 2-biler. Direktoratet har fra 2010 iverksatt manuell registrering for å ha oversikt over den totale saksbehandlingstiden fram til de sentrale uttakssystemene er operative. I etterkant av Riksrevisjonens rapport ble normtiden justert fra fire til tre måneder på gruppe 1-biler og fra åtte til sju måneder på gruppe 2-biler. Når alle bilsentrene er komplette med både vedtaks- og formidlingsfunksjon, vil man se på om normtiden kan reduseres ytterligere.

Likebehandling

Reduksjonen i antall vedtaksenheter gir ifølge departementet et større og mer robust fagmiljø, noe som kan bidra til en mer ensartet praksis. I tillegg har vedtaksenheter ved de ulike bilsentrene et nettverk seg imellom der de kan drøfte og avklare faglige problemstillinger. Dersom nettverket ikke kan avklare problemstillingen, går forespørselen videre til klageinstansen og eventuelt til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Prosessen med samling av formidlingssiden er ikke endelig gjennomført. En samling av kompetanse forventes å gi samme effekt når det gjelder kvalitet og likebehandling som på vedtakssiden. Nettverk med tilsvarende funksjoner som på vedtaksområdet, er planlagt og er under iverksettelse.

Klagebehandlingen og veiledningsfunksjonen på bilområdet ble samlet i én region fra 2008. Klageinstansen har utviklet verktøy for å avdekke avvik i skjønnsutøvelsen og forskjeller blant de ulike enhetene. Funnene her danner grunnlag for tertialvise rapporter til NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, i tillegg til de konkrete tilbakemeldingene i enkeltsaker.

Det er utarbeidet en kompetanseplan som skal sikre grunnkompetanse blant nyansatte og legge til rette for enhetlig fortolkning av lovverk og lik skjønnsutøvelse. Det har også blitt gjennomført faglige samlinger for henholdsvis medarbeiderne på vedtakssiden og formidlere, og det er planlagt en felles samling for å bedre samhandlingen mellom de ulike leddene. Tilbakemeldinger fra klageinstansen og styringslinjen, i tillegg til

regelmessige kvalitetsundersøkelser, vil deretter danne grunnlag for videre kompetansehevingsplaner.

Reduseringen av antall vedtaksenheter har ifølge departementet gjort det lettere for direktoratet å følge opp kvaliteten i saksbehandlingen. Direktoratet skal følge opp klageinstansens kvalitetsrapporter, og deltar på de aktuelle fagsamlingene og arenaene for kompetanseheving. I tillegg håndterer direktoratet de prinsipielle problemstillingene som oversendes fra henholdsvis klageinstansen og styringslinjen. Departementet legger til grunn at dette vil føre til en mer ensartet praksis på bilområdet.

Brukermedvirkning

Departementet opplyser at arbeidsgruppen som skulle vurdere omorganisering av bilområdet, hadde fire møter sammen med representanter fra brukerorganisasjonene før det forelå en endelig anbefaling. Dette medførte at brukernes synspunkter kom fram tidlig i prosessen. Brukerorganisasjonene deltok også på workshopen etter at arbeidsgrupperapporten ble lagt fram.

For fortsatt å sikre at brukerperspektivet ivaretas, inngår brukerrepresentanter i styringsgruppen for prosjektet. Videre deltar to brukerrepresentanter i de regionale styringsgruppene for gjennomføring av prosjektet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at brukerne er representert på de arenaene der det er viktig at deres uttalelser kommer fram for å få et best mulig resultat av omorganiseringen av fagområdet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er planlagt og delvis gjennomført en rekke tiltak på bilstønadsområdet, blant annet når det gjelder organisering, kompetanse og avtaler med billeverandører og -ombyggere.

Riksrevisjonen har merket seg at bilstønadsområdet er under en større omorganisering, der vedtak og formidling skal samles i fem bilsentre. Riksrevisjonen tar departementets understreking av at omorganiseringen vil være et langsiktig arbeid, og at det fortsatt er utfordringer knyttet til å løse revisjonsmerkene, til etterretning.

Riksrevisjonen mener at det er avgjørende at tiltakene fører til kortere saksbehandlingstid,

bedre kvalitet i saksbehandlingen og økt likebehandling. Riksrevisjonen ser positivt på at det i begynnelsen av 2011 vil bli gjennomført en kvalitetsundersøkelse som blant annet vil omhandle de manglene som kom fram i Riksrevisjonens undersøkelse. Resultatet av denne undersøkelsen vil være av interesse for Riksrevisjonens videre oppfølging.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer – Dokument nr. 3:7 (2006–2007)

1 Innledning

Dokument nr. 3:7 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer ble sendt Stortinget 10. mai 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. november 2007, jf. Innst. S. nr. 47 (2007–2008). Saken ble behandlet i Stortinget 3. desember 2007.

I innstillingen understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av raskt å få på plass et bedre kvalitetsindikatorsystem for å kunne følge med utviklingen i sektoren, og den forventet at regjeringen løpende vurderte tiltak for å sikre mest mulig treffsikre indikatorer for å måle produktiviteten. Komiteen trakk fram at undersøkelsen viste at det ikke forelå data for barn og unges totale behov for polikliniske tjenester etter som ventelistedata bare registrerte dem som fikk et tilbud, og ikke pasienter som ble avvist. Komiteen merket seg at undersøkelsen viste at kvaliteten på offentlig helsestatistikk innen psykisk helsevern for barn og unge var for dårlig.

Komiteen understreket også at hovedfunnet i undersøkelsen viste at behovene for tjenester til barn og unge med psykiske problemer ikke ble dekket godt nok, og at dette førte til lange ventetider. Komiteen uttalte at det ikke var tilfredsstillende at barn og unge med psykiske problemer ikke var sikret et godt hjelpetilbud, på tross av føringer fra Stortinget og økonomiske prioriteringer. Den forutsatte at regjeringen prioriterte arbeidet med å skaffe et slikt tilbud.

Komiteen mente det var kritikkverdig at så få barn og unge med psykiske problemer hadde fått utarbeidet individuell plan, og at mange syntes det var uklart hvor ansvaret for dette lå. Den viste også til at det kunne ta svært lang tid før pasienten fikk en diagnose, og at mange ikke fikk stilt noen diagnose i det hele tatt. Komiteen mente det måtte være vanskelig å gi en målrettet behandling så lenge det verken forelå diagnose eller individuell behandlingsplan.

Komiteen merket seg at oppgavefordelingen mellom tjenestene var uklar, og at samarbeidsavtalene og samarbeidsverktøy ikke ble benyttet

som forutsatt. Den mente også at det dårlige samarbeidet mellom de ulike nivåene i tiltaks-kjeden førte til et dårligere tilbud for pasientene, og forutsatte at dette ble viet særlig oppmerksomhet i det videre arbeidet.

Komiteen merket seg også at Helse- og omsorgsdepartementet omtalte en rekke utviklingsprosjekter som var satt i gang eller skulle settes i gang, og som var forventet å gi positiv effekt for tilbudet til barn og unge med psykiske problemer.

2 Oppfølgingen av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev 26. mars 2010 Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) redegjøre for status på området, og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 10. mai 2010.

I tillegg gjennomførte Riksrevisjonen, som en del av oppfølgingen, en spørreundersøkelse i mai 2010 til de poliklinikkene som inngikk i tallmaterialet ved undersøkelsen fra 2007. Samtlige 80 poliklinikker svarte. I forhold til det enkelte spørsmål inngår bare poliklinikker som avga svar i begge undersøkelsene. Alle forskjeller representerer dermed forskjeller hos nøyaktig de samme respondentene. Antallet poliklinikker som svarte på hvert spørsmål, varierer mellom 75 og 80 dersom ikke annet er oppgitt. I tillegg blir det brukt data fra Norsk pasientregister (NPR) og Statistisk sentralbyrå (SSB).

Helse- og omsorgsdepartementets redegjørelse for oppfølgingen av undersøkelsen fra 2007 er tatt med innledningsvis for hvert tema. For å synliggjøre endringer fra forrige undersøkelse blir region sør og øst vist som egne regioner.

Undersøkelsen fra 2007 viste at poliklinikkenes oppfatning av egen virksomhet var langt mer positiv enn det som kom fram både i spørreundersøkelsen blant de kommunale tjenesteyterne og i journalgjennomgangen hos et utvalg poliklinikker. Det bildet som undersøkelsen fra 2010 gir, kan derfor framstå som mer positivt enn det det er grunnlag for. I framstillingen av fakta er

det derfor lagt mindre vekt på nivået og mer vekt på endringene i svarene fra 2007.

2.1 Produktivitetsindikatorerne er de samme

Undersøkelsen fra 2007

Undersøkelsen viste at pasienter og tiltak ikke var gyldige mål for produksjonen ved poliklinikkene, og at målene hadde lav pålitelighet. Den viste også at fagårsverkene var en upresis måleenhet for ressursinnsatsen i den pasientrelaterte delen av virksomheten. Til tross for at departementet flere ganger påpekte at helsestatistikken hadde store mangler, var det gjort lite for å rette på dette. Kvaliteten på styringsdataene var derfor dårlig.

Departementets oppfølging

Departementet viser til at NPR i april 2008 publiserte en registreringsveileder for psykisk helsevern, og at det er utarbeidet en veileder for koding av diagnoser som begge skal bidra til mer ensartet registrering av aktivitetsdata. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten har på oppdrag fra Helsedirektoratet utarbeidet et forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsindikatorsystem for helsetjenesten (Rapport fra Kunnskapssenteret nr. 16-2010).

Oppfølgingsundersøkelsen

Helsedirektoratet ved NPR samler inn og offentliggjør aktivitetsdata for området. I "Aktivitetsdata for psykisk helsevern for barn og unge 2009" (IS 1827) uttaler NPR: "I årets rapport er data for dag- og døgnopphold ikke inkludert da det er avdekket kritiske feil i BUP-data [...] Vi er usikre på når feilen oppsto, men vi har grunn til å tro at den har vært der i minst 2–3 år." NPR skriver videre at de har fått informasjon om at det er ulik registreringspraksis i sektoren på flere områder, og at det generelt i sektoren er betydelige mangler i registreringen av en del sentral informasjon om behandlingsevne. NPR nevner for eksempel at bare 21 prosent av nyhenvisningene hadde registrert status i forhold til individuell plan.

2.2 Kapasiteten har økt

Undersøkelsen fra 2007

Undersøkelsen viste at kapasitet og andel spesialister (psykiatere, leger og psykologer) varierte – både mellom poliklinikkene og mellom helse-regionene, og at tilbudet dermed ikke var likeverdig. Brukernes behov for tjenester ble ikke dekket godt nok. Mange poliklinikker hadde

langt igjen til å nå målet i opptrappingsplanen om at 5 prosent av målgruppen skulle få et tilbud. Det var ingen sammenheng mellom kapasitet og ventetid.

Departementets oppfølging

Departementet viser til at opptrappingsplanen hadde som mål å øke antall fagpersoner i poliklinisk virksomhet for barn og unge, og at utførte fagårsverk er høyere enn måltallet. For å følge utviklingen etter avslutningen av opptrappingsplanen har kommunene blitt bedt om å rapportere sin innsats overfor personer med psykiske lidelser og problemer i 2007, 2008 og 2009. Det har skjedd en dreining mot mer ambulant virksomhet. Av 23 helseforetaksområder ga 13 et behandlingstilbud til minimum 5 prosent av målgruppen i 2008, mot ni områder året før.

Departementet viser forøvrig til at det i oppdragsdokumentene har vært lagt føringer for at ventetiden for barn og unge skal reduseres. Fra 1. september 2008 fikk barn og unge under 23 år forskriftsfestet retten til å få vurdert rett til helsehjelp innen ti virkedager. De som får denne retten, skal motta hjelp innen 65 virkedager regnet fra vurderingsdatoen. Tall fra NPR viser at utviklingen i ventetid er i samsvar med dette. Økningen for region nord skyldes at enkelte behandlingssteder har vært underbemannet i perioder. Andelen rettighetspasienter som får satt i gang utredning eller behandling innen ventetidsgarantien, har økt fra 74 prosent i 2. tertial 2008 til 80 prosent i 3. tertial 2009. Departementet viser også til at det ble utgitt en nasjonal prioriteringsveileder høsten 2008 som et ledd i arbeidet med å få større likhet i prioriteringen av pasienter.

Oppfølgingsundersøkelsen

Kapasiteten er avgjørende for hvor god tilgjengeligheten til tjenestene er, og dermed også for ventetiden. Kapasitet (regional/total) er i undersøkelsen definert som antall fagårsverk per 10 000 barn og unge under 18 år i det aktuelle opptaksområdet.

Kapasiteten har økt i alle regioner og totalt. I 2009 var kapasiteten på landsbasis 14 fagårsverk per 10 000 barn og unge. Dette innebærer en økning på 22 prosent i perioden 2005–2009. Region sør hadde lavest kapasitet i 2005, men har sammen med region øst hatt den sterkeste veksten. Den innbyrdes rangeringen av regionene er den samme med unntak av at regionene sør og vest har byttet plass (vest har nå lavest kapasitet).

Region nord hadde vesentlig høyere kapasitet enn de øvrige regionene i 2005, men har likevel hatt en sterkere vekst enn region vest, som i 2005 hadde nest lavest kapasitet. På landsbasis har forskjellen mellom regionene med lavest og høyest kapasitet økt med 1,6 fagårsverk for poliklinikkene, mens den regionale forskjellen er redusert med 0,8 fagårsverk. Internt i helse-regionene har forskjellene mellom poliklinikkene økt i samtlige regioner unntatt i region vest.

I 2009 varierte kapasiteten ved poliklinikkene fra 7,9 til 26,9 fagårsverk. Regionene sør og Midt-Norge har begge hatt en sterk vekst i antall poliklinikker som har kapasitet over 14 fagårsverk (landsbasis), men det er fortsatt slik at man først og fremst finner disse klinikkene i regionene øst og nord.

Andelen av barn og unge som får et tilbud (dekningsgraden) har økt med 15 prosent, og ventetiden har gått ned med 11 dager. Opptrappingsplanen hadde som mål at dekningsgraden skulle være 5 prosent. Regionene sør og nord har nådd dette målet, men dette gjelder ikke for landet som helhet og de øvrige regionene. Regionene vest og nord har klart å øke dekningsgraden med mer enn økningen i kapasitet, til tross for en sterk økning i nyhenviste. Dette tyder på at produktiviteten i disse regionene har økt. Region nord har mest ubalanse mellom de to nøkkeltallene for tilbud (kapasitet) og etterspørsel (nyhenviste).

Undersøkelsen viser også at det er en sammenheng mellom kapasitet og nyhenviste. Regioner med høy kapasitet har også en høy andel nyhenviste. En tidligere undersøkelse blant fastlegene viser at de henviser flere pasienter når kapasiteten øker.¹⁰ Det ble funnet en tilsvarende sammenheng mellom antall henviste og ventetiden ved poliklinikkene, og også for kompetansen ved poliklinikkene. Disse forholdene kan langt på vei forklare forskjellene i antallet nyhenviste, men det må også tas i betraktning at avslag ikke regnes med i antallet nyhenviste.

Når tilbudet skal vurderes, er det også av betydning hvordan kompetansen er sammensatt. Undersøkelsen viser at kapasiteten fortsatt i vesentlig grad består av psykologer, pedagoger og sosionomer. Samlet sto disse fagkategoriene for 76 prosent av kapasiteten i 2009 (10,7 av 14 fagårsverk). Dette er en reduksjon på 1 prosentpoeng

fra 2005. Samlet er det sterkest vekst i fagårsverkene for psykiatere og annet helsepersonell. Sosionomene står for den svakeste veksten, og det er en reduksjon for sykepleiere. De regionale forskjellene har økt. Region Midt-Norge har lavest kapasitet for psykiatere og psykologer, og er eneste region der kapasiteten for psykiatere og leger har blitt redusert.

Det underliggende tallmaterialet fra spørreundersøkelsen i 2010 viser at åtte poliklinikker mangler psykiater. Av disse hører seks til region nord, én til Midt-Norge og én til sør. Av de åtte mangler alle unntatt én også lege. Undersøkelsen viser også at 17 poliklinikker har psykiater i deltidsstilling, og antallet fordeler seg nokså jevnt på regionene. Ved ti av disse klinikkene er utførte årsverk for psykiater 0,5 eller mindre.

2.3 Kvaliteten på tjenestene og samarbeidet mellom tjenesteyterne

2.3.1 Forhold som påvirker kvaliteten i tjenestetilbudet

Undersøkelsen fra 2007

Undersøkelsen viste at en tredel av poliklinikkene ikke hadde definert innholdet i kvalitetsbegrepet for sine tjenester, og bare halvparten av de øvrige hadde utarbeidet måltall for kvalitet. Et fåtall av poliklinikkene hadde regelmessig kontakt med brukerorganisasjonene, og bare 60 prosent hadde gjennomført brukerundersøkelser de siste fem årene. Journalgjennomgangen viste at mindre enn 3 prosent av pasientene hadde individuell plan. Det samme gjaldt utrednings- og behandlingsplaner. Det tok svært lang tid før pasientene fikk en diagnose, og mange fikk ingen diagnose i det hele tatt. De grunnleggende forutsetningene for samarbeid og kvalitet var derfor ikke godt nok ivaretatt.

Departementets oppfølging

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det som ledd i kvalitetsutviklingsarbeidet har blitt gitt ut veiledere og retningslinjer på ulike områder. Helsedirektoratet gjennomførte i 2008 seks regionale konferanser om individuell plan, og barnevernstjenesten omfattes nå av lovplikten om å utarbeide en slik plan til brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. En sammenligning av pasientdata for 2005 og 2007 viser at andelen pasienter uten diagnose var den samme. Andelen pasienter henvist tidligere år, var betydelig redusert.

10) Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenestene sitt tilbud til voksne med psykiske problemer – Dokument nr. 3:5 (2008–2009).

Med unntak av region vest har regionene nådd målet om at 80 prosent av epikrisene skal sendes ut innen sju dager. Departementet opplyser at Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten gjennomfører jevnlig nasjonale pasienttilfredshetsundersøkelser på oppdrag fra Helsedirektoratet. Direktoratet har også i samarbeid med legeforeningen foreslått tiltak som skal medvirke til at personer med psykiske problemer får et styrket tjenestetilbud fra allmennlegene. Det er videre opprettet en tilskuddsordning for å prøve ut modeller for psykologers arbeid og for å øke rekrutteringen av psykologer i kommunehelsetjenesten.

Oppfølgingsundersøkelsen

Kartleggingen viser at på landsbasis har 60 prosent av poliklinikkene definert kvalitetsbegrepet, og andelen er uendret fra forrige undersøkelse. Det er store regionale forskjeller. Særlig region Midt-Norge har en positiv utvikling i perioden, i og med at andelen positive svar har økt fra 40 til 70 prosent. Blant de poliklinikkene som har definert kvalitet, har andelen som også har utarbeidet måltall, økt fra 36 til 43 prosent. De nasjonale kvalitetsindikatorerne er måltall som går igjen hos poliklinikkene. Andre måltall som oppgis er ikke alltid knyttet til kvalitet, men til aktivitet eller produktivitet.

a) Individuell plan

Et overordnet mål med individuell plan er å sikre kvaliteten og kontinuiteten i tjenestetilbudet. Poliklinikkene ble spurt om de rutinemessig vurderer om pasientene har krav på individuell plan.

Samlet svarer 74 prosent at de rutinemessig vurderer om pasienten har rett til individuell plan. Dette er en økning på 3 prosent fra forrige undersøkelse. Det er likevel fortsatt store regionale forskjeller. Andelen som svarer ja, har økt fra 58 til 83 prosent i region sør. Region nord har også hatt en klar forbedring, fra 47 til 59 prosent, men andelen ligger fortsatt vesentlig lavere enn i de øvrige regionene. Regionene vest og Midt-Norge har nøyaktig samme svarfordeling som ved undersøkelsen fra 2007. Region øst har en negativ utvikling fra 91 til 78 prosent.

Poliklinikkene har også blitt spurt om de ber pasientene om samtykke til å utarbeide individuell plan, slik som regelverket krever. Andelen positive svar har økt fra 81 til 82 prosent. Regionalt varierer andelen fra 64 (Midt-Norge) til 100 prosent (vest). Regionene nord og vest har hatt en klar

forbedring, region sør er uendret, mens regionene øst og Midt-Norge har hatt en negativ utvikling.

På spørsmål om pasienter som har rett til individuell plan, får det, har andelen positive svar økt fra 41 til 50 prosent. Også her er utviklingen regionalt svært forskjellig. Region nord har en økning på 47 prosentpoeng, mens regionene øst og sør begge har en reduksjon på 9 prosentpoeng.

b) Utredningsplan, behandlingsplan og manglende diagnoser

Utredningsplan og behandlingsplan er verktøy som kan bidra til å sikre en kvalitativt god og effektiv behandling av pasientene. Andelen poliklinikker som har svart at pasientene i høy grad får utarbeidet slike planer, har økt fra 58 til 64 prosent. Det skyldes i første rekke at regionene vest og nord har økt andelen med 12 prosentpoeng.

Hver femte pasient var uten diagnose ved utgangen av 2005. Fire år senere gjaldt det omtrent hver fjerde pasient (26 prosent). Av disse var henholdsvis 35 og 43 prosent henvist før 1. mai samme år, dvs. at omtrent hver tiende pasient manglet diagnose etter å ha gått i terapi i omtrent fem måneder.¹¹ Regionene vest og Midt-Norge kan vise til en positiv utvikling. Utviklingen i regionene sør og nord har vært særlig negativ, og i disse to regionene var mer enn en tredel av pasientene uten diagnose ved utgangen av 2009.

c) Retningslinjer

Poliklinikkene oppgir at de har retningslinjer for sentrale deler av sine tjenester. Det er framgang for alle de temaene som er berørt med unntak av retningslinjer for utarbeidelse av individuell plan. Det er en særlig sterk økning for retningslinjer som gjelder tilbakemeldinger til eksterne og utskrivning av pasienter.

Bruken av retningslinjer for henvisninger har endret seg lite. Poliklinikkene ble spurt om hva de gjør med henvisninger som ikke benytter standardblanketten. Av undersøkelsen fra 2007 gikk det fram at 11 klinikker returnerer slike henvisninger, noe som er i strid med regelverket. Antallet som returnerer henvisningen, er i 2010 redusert til seks klinikker, men ni klinikker gir avslag på slike henvisninger hvis det ikke er symptomer på alvorlig psykisk lidelse (N = 71).

11) Her er alle som har svart på spørsmålene, talt med – henholdsvis 44 (2006) og 54 poliklinikker (2010).

2.3.2 Forhold som er sentrale for samarbeidet mellom tjenestenivåene

Undersøkelsen fra 2007

Undersøkelsen viste at henvisningene ofte manglet viktig informasjon. Ansvarsgrupper ble sjelden brukt, og ansvarsgrensene mellom tjenestenivåene var uklare. Bare en tredel av poliklinikkene hadde skriftlig samarbeidsavtale med minst én kommune i sitt opptaksområde.

Departementets oppfølging

Helse- og omsorgsdepartementet viser til samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47 (2008–2009)), og at psykisk helse er viet særlig oppmerksomhet i meldingen. Det vises også til at regjeringen i samarbeid med Kommunenes sentralforbund (KS) har opprettet et prosjekt som skal stimulere kommunene til bedre tverrfaglig samarbeid og samhandling innenfor psykisk helse. Våren 2010 var nærmere 150 kommuner omfattet av satsingen, og størsteparten av prosjektene retter seg mot tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid om barn og unge i kommunene. Det vises også til at det i perioden 2006–2008 ble etablert fem regionale ressursentre for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. I 2009 åpnet en alarmtelefon for barn og unge.

De siste årene har det blitt lagt vekt på at Region-sentrene for barn og unges psykiske helse (RBUP) skal prioritere kommunal kompetanse og samhandling høyere. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge (NOU 2009:22), blir også nevnt. Det nye standardiserte henvisningsskjemaet ble tatt i bruk 1. januar 2009.

Oppfølgingsundersøkelsen

a) Skriftlige samarbeidsavtaler og klare ansvarsgrenser

Klare ansvarsgrenser mellom spesialisthelse-tjenesten og de kommunale tjenestene er en forut-setning for å få gode og effektive pasientforløp. I 2006 mente 36 prosent av klinikkene at ansvarsgrensene var klare. Denne andelen er redusert til 31 prosent i 2010. Regionene vest og Midt-Norge har hatt en positiv utvikling med en økt andel på henholdsvis 12 og 9 prosentpoeng. Sterkest tilbakegang har region nord, der 38 prosent færre opplever ansvarsgrensene som klare.

Skriftlige samarbeidsavtaler har blitt langt mer vanlig. Antall poliklinikker som hadde avtale med alle kommunene i sitt opptaksområde, økte fra 11 til 45 klinikker i perioden 2006 til 2010. Antall

kommuner/bydeler uten avtale er redusert fra 374 til 118. Framgangen gjelder for alle regionene, men er langt svakere i region sør enn i de øvrige regionene.

b) Faste kontaktpersoner

Hvis poliklinikken har en fast kontaktperson hos de kommunale samarbeidspartene, kan det senke terskelen for å ta kontakt, og dermed legge til rette for tettere samarbeid. Poliklinikkene har derfor blitt spurt om de har kontaktpersoner hos PP-tjeneste, helsestasjon, fastlege, barnevern og skole/barnehage. For disse tjenestene samlet har andelen økt fra 36 til 43 prosent for landet som helhet. I region øst har det vært en nedgang på 10 prosentpoeng, for øvrig er det en vekst på mellom 4 og 26 prosentpoeng. I regionene Midt-Norge og nord har nå halvparten av poliklinikkene en fast kontaktperson hos de kommunale tjenesteyterne.

Utviklingen i bruken av faste kontaktpersoner er mer nyansert for den enkelte tjeneste. I region øst er det i første rekke PP-tjenesten og helsestasjonen som har hatt en negativ utvikling. Region nord har hatt motsatt utvikling for disse tjenestene, men har hatt en nedgang for fastlege og skole/barnehage. Ut fra hver enkelt tjeneste er utviklingen best i region sør. Her har det vært en positiv utvikling for alle tjenestene unntatt skole/barnehage, hvor andelen er halvert. Bare region vest kan notere en framgang for denne tjenesten. Som i forrige undersøkelse er det helsestasjonen som kommer best ut, og i andre enden av skalaen har skole/barnehage byttet plass med fastlegene. Ved disse to tjenestene er andelen henholdsvis 25 og 26 prosent.

c) Poliklinikkens oppfatning av samarbeidet med de kommunale tjenesteyterne

Poliklinikkene mener at samarbeidet med de kommunale tjenestene fungerer dårligere nå enn ved undersøkelsen fra 2007. Når tjenestene ses under ett, gjelder det for alle regionene. På landsbasis er andelen som mener at samarbeidet fungerer, redusert fra 67 til 57 prosent.

Det er klare skiller i oppfatningen av den enkelte tjenesten, og en kan dele den inn i tre grupper. Poliklinikkene er mest positive til samarbeidet med PP-tjenesten og helsestasjonstjenesten, henholdsvis 70 og 79 prosent synes samarbeidet fungerer. Mindre fornøyd er de med samarbeidet med barnevernet og skole/barnehage, der andelen er henholdsvis 58 og 56 prosent. Det er disse to tjenestene som har hatt den mest negative utviklingen. For fastlegetjenesten kan det sies at

poliklinikkene er misfornøyd med samarbeidet, og dette gjelder begge undersøkelsene. Utgangspunktet var dårlig i 2006 (29 prosent), men har blitt verre i 2010 (21 prosent).

Forverringen er ikke like sterk for alle tjenester og alle regioner. For barnevernet og skole/barnehage er andelen positive svar redusert med 50 prosentpoeng i henholdsvis region sør og region nord. Det er medvirkende til at disse to regionene kommer dårligst ut.

Undersøkelsen viser at fastlegetjenesten er den eneste tjenesten der ingen region synes samarbeidet har blitt bedre. For alle de andre tjenestene er det én region som synes samarbeidet har blitt bedre. Dette gjelder PP-tjenesten i region nord, helsestasjonen i region sør, i region øst er det barnevernet, og i region vest gjelder det skole/barnehage. Klinikkerne i region Midt-Norge synes at samarbeidet fungerer dårligere i forhold til samtlige tjenesteytere.

Analyser av svarene i årets spørreundersøkelse viser at poliklinikker som synes at samarbeidet med PP-tjenesten er godt, har en tendens til å synes det samme om samarbeidet med alle de andre tjenesteyterne. Analysene viser også at de som synes samarbeidet er godt, ofte har en fast kontaktperson hos den samme tjenesteyteren. I forrige undersøkelse var det en klar sammenheng mellom hvor godt tjenesteyterne syntes samarbeidet fungerte, og i hvilken grad de oppfattet ansvars grensene som klare. Denne gangen gjaldt dette bare for PP-tjenesten, barnevernet og skole/barnehage.

3 Riksrevisjonens vurdering

Offentliggjorte data fra NPR gir ingen indikasjon på at datakvaliteten og dermed kvaliteten på helsestatistikken generelt har blitt bedre. Det finnes fortsatt ikke data for behovet for tjenester. Etter Riksrevisjonens vurdering mangler både Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene fremdeles sentrale data for å styre tilbudet av polikliniske tjenester for barn og unge.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at kapasiteten har økt på landsbasis og i alle regioner. Forskjellene i kapasitet er fortsatt store, både mellom regioner og poliklinikker. Andelen spesialister (psykiatere, leger og psykologer) har økt i de regionene som også hadde høyest andel i 2005,

mens andelen har gått ned i de to regionene som hadde lavest andel. Riksrevisjonen mener derfor at tilbudet til barn og unge med psykiske problemer fremdeles ikke er likeverdig i alle deler av landet.

Dekningsgraden har økt i alle regioner, og to regioner har nådd målet om en dekningsgrad på 5 prosent. Ventetiden har gått ned, men som i forrige undersøkelse er det manglende sammenheng mellom ventetid og kapasitet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan den dårlige datakvaliteten være en årsak til det.

Omfanget av samarbeidsavtaler mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale tjenesteyterne har økt betydelig. Oppfølgingsundersøkelsen viser likevel at poliklinikkene mener samarbeidet med de kommunale tjenesteyterne fungerer dårligere enn ved undersøkelsen fra 2007. Poliklinikkene var misfornøyd med samarbeidet med fastlegene den gangen, og oppfølgingsundersøkelsen viser at denne misnøyen har forsterket seg. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette uheldig for pasientene og for effektiviteten i behandlingsskjeden.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at det fortsatt er mangler ved tilbudet til barn og unge med psykiske problemer. Riksrevisjonens løpende oppfølging av de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse blir gjennomført i den årlige selskapskontrollen. Det vil i tillegg bli vurdert om det er behov for en ny undersøkelse på området i forbindelse med de årlige risikovurderingene. I den forbindelse vil Riksrevisjonen følge opp om de mange utviklingsprosjektene som departementet har iverksatt, har gitt de forventede resultatene.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen på Svalbard – Dokument nr. 3:8 (2006–2007)

Innledning

På Svalbard er Norge ansvarlig for forvaltningen av noen av verdens siste store områder med tilnærmet uberørt natur. Utviklingen mot et mer normalisert samfunn og økende turisme i områder med uberørt natur gjør styringen og samordningen av forvaltningen til en viktigere og mer krevende oppgave enn tidligere.

Formålet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad forvaltningen av Svalbard var i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen berørte fire departementer: Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Justis- og politidepartementet har ansvar for å samordne og koordinere forvaltningens politikk for polarområdene.

Dokument nr. 3:8 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen på Svalbard* ble oversendt Stortinget 1. juni 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 46 (2007–2008) 27. november 2007, og Stortinget behandlet innstillingen 3. desember 2007.

I merknadene til undersøkelsen understreket komiteen at det er en rekke utfordringer i forbindelse med forvaltningen av Svalbard, og at det er viktig at regjeringen følger opp disse. Komiteen viste til at Riksrevisjonens undersøkelse konkluderte med at det ikke var mulig å vurdere tilstanden av flere områder av miljøforvaltningen i forhold til miljømålene som var satt.

Komiteen påpekte videre at veksten i folketallet på Svalbard siden 2000, samt økningen i turisttrafikken, skaper store utfordringer for miljøet på Svalbard. Komiteen påpekte også at det var viktig å ha oversikt over forskningsaktiviteten på Svalbard så langt det er mulig.

Komiteen understreket at det var viktig å få utarbeidet en ny stortingsmelding om Svalbard, der hele bredden i utfordringene på Svalbard ble drøftet, blant annet også spørsmålet om hvordan norske lovbestemmelser skal gjøres gjeldene for Svalbard. Komiteen påpekte for øvrig at det er viktig med godt samarbeid mellom

departementene for å sikre fred, stabilitet, vern av villmarksmiljøet og en ansvarlig ressursforvaltning på Svalbard.

Justis- og politidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. april 2010 Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for status på området og hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp undersøkelsen. Justis- og politidepartementet ga i brev av 27. april 2010 en oversikt over planlagte og iverksatte tiltak på området. Svarene fra de andre departementene inngikk i svaret fra Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementets koordinerings- og styringsansvar

Justis- og politidepartementet viser til at det er lagt fram en helhetlig stortingsmelding om Svalbard, St.meld. nr. 22 (2008–2009) *Svalbard*. Meldingen ble behandlet av Stortinget 15. juni 2009, jf. Innst. S. nr. 336 (2008–2009), og Stortinget ga her sin tilslutning til hovedlinjene i regjeringens forslag til svalbardpolitikk framover.

Utformingen av stortingsmeldingen ble ledet av Justis- og politidepartementet og foregikk i nært samarbeid med en rekke departementer. Det interdepartementale polarutvalg var styringsgruppe for arbeidet. Ansvar for å følge opp stortingsmeldingen er lagt til de ulike fagdepartementene, men Polarutvalget har fått et ansvar for å holde seg orientert om dette arbeidet.

Departementet opplyser også at instruksene for behandling av polarsaker og Polarutvalget ville bli gjennomgått som del av oppfølgingen av stortingsmeldingen. Arbeidet er i hovedsak slutført. Det er gjort enkelte justeringer i utvalgets arbeidsform. Justis- og politidepartementet vil også invitere flere departementer inn i utvalget, for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Justis- og politidepartementet peker i sitt svar på at Riksrevisjonen mener at Svalbard på enkelte områder synes underregulert, og at innføring av

lover og regler tar lang tid. Etter en grundig vurdering av prinsippene for hvordan den norske lovgivningen brukes på Svalbard, har regjeringen likevel valgt å videreføre dagens system.

Miljøforvaltningen på Svalbard

Miljøverndepartementet viser i svaret til at Riksrevisjonens undersøkelse peker på at det var manglende vurderinger av de konsekvensene befolkningsveksten har på miljøet i og rundt Longyearbyen. Undersøkelsen påviste videre svakheter knyttet til at Longyearbyen ikke har en miljøforsvarlig bosetting.

Departementet viser til at veksten i folketallet i Longyearbyen har stoppet opp, og Miljøverndepartementet forventer ikke at den sterke veksten i folketallet fram til 2008 vil fortsette i årene framover. Miljøverndepartementet peker videre på at departementet i forbindelse med den pågående revisjonen av svalbardmiljøloven vil oppdatere veilederen for arealplanlegging på Svalbard. Det er også vedtatt en ny arealplan for Longyearbyen, det arbeides med å stille krav til kulldriften, og Klima- og forurensningsdirektoratet har stilt krav til kullkraftverket i Longyearbyen.

Når det gjelder miljøet utenfor Longyearbyen og de andre bosettingene tilsier en samlet vurdering at påvirkningen på arter og økosystemer som følge av lokal aktivitet fortsatt er moderat, ifølge Miljøverndepartementet. En rekke tiltak er iverksatt eller under planlegging for å styrke miljøforvaltningen, blant annet et generelt forbud mot frakt av tungolje i Svalbards territorialfarvann, utarbeidelse av forvaltningsplaner for alle de store verneområdene og fastsettelse av krav som vil redusere utslippene av sot fra kullkraftverket i Barentsburg.

Det er gjennomført en omfattende revisjon av miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen (MOSJ). Overvåkingen av markvegetasjon og ferdselsslitasje er styrket. Overvåkingen av sjøfugl er utvidet med én art, og datagrunnlaget for overvåkingen er utvidet. En oppdatert oversikt over rødlistede arter vil foreligge høsten 2010. For marine pattedyr er det etablert overvåking av isbjørn, ringsel og hvalross.

Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning og "grønn" forskningsstasjon

Miljøverndepartementet viser til at det i Riksrevisjonens rapport ble pekt på at det manglet data

for å bedømme miljøtilstanden i Ny-Ålesund, og at det ikke var satt grenseverdier for hva som burde være øvre tålegrense for miljøet i dette området.

I sin tilbakemelding peker Miljøverndepartementet på at det fra høsten 2008 til tidlig i 2010 ble gjennomført et luftovervåkingsprogram i Ny-Ålesund for å studere betydningen av lokale utslipp. Foreløpige vurderinger viser blant annet betydelig påvirkning fra kraftstasjonen og cruiseskip på nivåer av partikler og NOx. Det er periodevis sot i luften over hele byen fra kraftverket som sannsynligvis påvirker muligheten til å gjøre korrekte målinger av stråling.

Planene om nytt kraftverk i regi av Kings Bay AS med lavere utslipp er utsatt på grunn av uprøvd teknologi og kostnadsbehov utover forutsetningene. Det er også usikkert om de positive effektene som var lagt til grunn for de samlede utslippene, vil oppnås. Nærings- og handelsdepartementet har i tilskuddsbrevene for 2009 og 2010 til Kings Bay gjort det klart at det forutsettes at Kings Bay sørger for nødvendige tiltak for å redusere miljøpåvirkningen i Ny-Ålesund-området til et minimum. Kings Bay har fulgt opp dette med å utarbeide en arealplan for Ny-Ålesund og en plan for å redusere utslippene fra kraftstasjonen i Ny-Ålesund.

Når det gjelder ferdselsslitasje, er det satt i gang overvåking av vegetasjon som gjennomføres på frivillig basis av den nederlandske forskningsstasjonen i Ny-Ålesund.

Reiseliv og forskning

Nærings- og handelsdepartementet har jevnlig kontakt med cruisenæringen på Svalbard. Departementet peker på at cruiseturismen er godt tilrettelagt og foregår innen strenge rammer, og at det er en god forståelse i cruisenæringen for at kvaliteten på reiselivsproduktet som selges, er helt avhengig av en miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig ferdsel på ilandstigningsstedene.

Kunnskapsdepartementet gjør i svaret rede for tiltak knyttet til forskningsaktiviteten på Svalbard. Det er utviklet flere tiltak som skal bedre oversikten over den samlede forskningsaktiviteten på Svalbard. Databasen Research in Svalbard har resultert i forbedret oversikt. Det er også inngått et samarbeid mellom Sysselmannen på Svalbard og flere andre aktører om å utvikle et nettsted for forskere som arbeider på Svalbard.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på at Justis- og politidepartementet har utarbeidet en ny stortingsmelding om Svalbard, der Stortinget gjennom behandlingen har sluttet seg til hovedlinjene i regjeringens svalbardpolitikk.

Riksrevisjonen merker seg at det er satt i gang en rekke tiltak for å styrke miljøforvaltningen på Svalbard, blant annet tiltak for å styrke miljøovervåkingen. Tiltakene vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne bidra til en bedre forvaltning av Svalbards naturområder. Det er også iverksatt tiltak som gir bedre oversikt over forskningsaktiviteten på Svalbard, og tiltak som kan bidra til å bevare Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll – Dokument nr. 3:10 (2006–2007)

Innledning

Målet med undersøkelsen var å kartlegge og vurdere resultatene av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid med restskatt for personlige skattytere og skatteoppkrevernes stedlige kontroll av arbeidsgivere. Forskjeller mellom skatteoppkreverkontorenes innfordringsresultater og forskjeller i bruken av virkemidlene i innkreivingsarbeidet ble analysert. I tillegg ble kvaliteten på arbeidsgiverkontrollen vurdert, og variasjonene mellom kommunene med hensyn til omfang og frekvens av stedlige kontroller ble analysert.

Dokument nr. 3:10 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll* ble sendt Stortinget 1. juni 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. desember 2007, jf. Innst. S. nr. 66 (2007–2008). Saken ble behandlet av Stortinget 17. desember 2007. Undersøkelsen var en oppfølging av Dokument nr. 3:12 (1999–2000) og Dokument nr. 3:5 (2001–2002).

Av kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling framgår det at komiteen stilte spørsmål ved om variasjonene mellom kommunene i innkrevingsarbeidet var i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger. I innstillingen ble det vist til at kommunene benyttet ulike beløpsgrenser, blant annet knyttet til bruken av innfordrings tiltakene utleggsforretning, tvangsdekning og konkursbegjæring, dersom kravene ikke kunne forventes oppgjort innen rimelig tid.

Komiteen hadde også merket seg at Finansdepartementet i sine kommentarer til undersøkelsen viste til at skatteoppkreverfunksjonen har svak kapasitet, liten kompetanse og lav prioritet i de små kommunene, noe som kan føre til mindre riktig skatteinngang og ulik behandling av skattyterne.

For den stedlige arbeidsgiverkontrollen mente komiteen at en kontrollhyppighet som tilsvarer at det i gjennomsnitt går 23 år mellom hver gang en arbeidsgiver blir kontrollert, var lavt. Komiteen stilte derfor spørsmål ved om omfanget av den stedlige arbeidsgiverkontrollen var tilstrekkelig til å kunne oppfylle Stortingets forutsetninger.

Komiteen merket seg at undersøkelsen påviste en rekke svakheter ved arbeidsgiverkontrollen. Til tross for fastlagte retningslinjer for god planlegging og gjennomføring av kontrollen og utvelgelse av kontrollobjekter, så komiteen at kontrollintensjonene ikke ble fulgt opp. Når 25 prosent av skatteoppkreverkontorene ikke hadde utarbeidet noen årlig kontrollplan, og rundt 50 prosent ikke hadde utarbeidet kriterier for stedlig kontroll, mente komiteen at disse svakhetene måtte følges opp bedre og prioriteres av Finansdepartementet og hos de enkelte skatteoppkreverne.

Komiteen var enig med Finansdepartementet i at det burde legges vekt på resultatforbedringer gjennom interkommunale kontrollordninger med en helhetlig kontrollplanlegging som var basert på sterkere fagmiljøer. Komiteen understreket også at Finansdepartementet burde vurdere å skjerpe skatteoppkreverinstruksjonen overfor skatteoppkreverne for å følge opp og redusere de lokale variasjonene i innkreiving og stedlig arbeidsgiverkontroll.

Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2010 Finansdepartementet redegjøre for status og iverksatte tiltak for å utbedre påviste avvik og svakheter på området. Departementets svar ble gitt i brev av 12. mai 2010.

På generelt grunnlag mener Finansdepartementet at skatteoppkreverfunksjonen har blitt bedre de seneste årene. Både innkrevd skatt og antall arbeidsgiverkontroller har økt i perioden 2007–2009. Departementet antar at variasjonen når det gjelder virkemiddelbruk i innkrevingsarbeidet har blitt mindre. De viktigste årsakene til denne utviklingen er innføringen av et nytt forvaltnings-system for skatteoppkreving (SOFIE), kombinert med et beslutningsstøtteverktøy kalt debitor-tilpasset innkreiving. Sammen med økt interkommunalt samarbeid og kompetansehevende tiltak har dette ført til en bedre skatteoppkreverfunksjon. Skatteetaten har derfor ikke sett behov for å skjerpe skatteoppkreverinstruksjonen, noe departementet tar til etterretning.

Finansdepartementet mener at skatteetaten har et aktivt og konstruktivt forhold til de kommunale skatteoppkreverne, men at skatteoppkreverfunksjonen fortsatt har et forbedringspotensial, og at dette spesielt gjelder arbeidsgiverkontrollen.

Stedlig arbeidsgiverkontroll

Finansdepartementet opplyser at antall arbeidsgiverkontroller som er utført av skatteoppkreverne, har økt fra 6778 i 2007 til 7354 i 2009. Siden det fremdeles er færre enn 5 prosent av arbeidsgiverne som blir kontrollert årlig, vil Skattedirektoratet fortsatt ha stor oppmerksomhet på dette området.

Som en konsekvens av omorganiseringen av skatteetaten fra 1. januar 2008 har etaten ifølge departementet fått større og mer robuste fag-, styrings- og kontrollmiljøer rettet mot skatteoppkreverne. Gjennom regionalisering av etaten er det også lagt til rette for en mer enhetlig håndtering av skatteoppkreverne innenfor et større geografisk område, samtidig som regionaliseringen har tilrettelagt for en bedre og mer funksjonell samordning mellom regionene på disse områdene.

Finansdepartementet opplyser at om lag 75 prosent av alle skatteoppkreverkontorene blir kontrollert av skatteregionene hvert år, og at alle skatteoppkreverkontorer med over 25 000 innbyggere kontrolleres hvert år. I et tre års perspektiv skal alle skatteoppkreverkontorene være kontrollert. De regionale kontrollenhetene bidrar til å redusere de lokale variasjonene mellom skatteoppkreverne.

Det framgår av departementets brev at det ved utgangen av 2009 var 140 kommuner som helt eller delvis samarbeidet om skatteoppkreverfunksjonen. Skattedirektoratet ser positivt på denne utviklingen og mener dette er et riktig skritt for å sikre større og mer kompetente fagmiljøer hos skatteoppkreverne. Ifølge departementet vil dette mest sannsynlig øke kvaliteten i innkrevingsarbeidet og føre til en mer effektiv innkrevingsfunksjon.

I 60 små kommuner ble det ikke gjennomført stedlige kontroller i 2009, og 33 av disse kommunene var tilsluttet interkommunale kontrollordninger. I interkommunale ordninger velges ofte kontrollobjekter innenfor hele revisjonsområdet ut fra en samlet risikovurdering. Skatteregionene er i dialog med kommuner som er spesielt svake på kontrollområdet, og flere regioner har etablert fadderordninger slik at store kommuner er fadderkommuner for små kommuner.

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten gjennomfører jevnlig kompetansehevingstiltak for skatteoppkrevernes kontrollører, der tema blant annet har vært rapportskriving. Det gjennomføres også jevnlig kompetansehevingstiltak for skatteetatens medarbeidere for å bedre rapportbehandlingen og gi bedre faglig støtte til skatteoppkreverne.

I tilknytning til skatteetatens arbeid med å utvikle et hjelpesystem for kontrollarbeid ble det ifølge departementet i 2009 startet et arbeid som tar sikte på å etablere felles og like maler, rutiner og arbeidsprosesser for alle som utfører arbeidsgiverkontroller hos skatteoppkreverne. Etter departementets mening vil dette bidra til likebehandling, effektivitet, økt kvalitet og rett ressursbruk i oppgaveløsningen.

Departementet opplyser at skatteregionene i større grad enn tidligere bistår skatteoppkreverne i utvelgelse av kontrollobjekter. Skatteetatens datavarehus brukes stadig oftere ved analyse og utvelgelse av kontrollobjekter. Etaten har laget standardrapporter for uttrekk av lønns- og trekkopplysninger fra datavarehuset. Det er også laget rutiner som skal gjøre tilgangen til data for skatteoppkreverne enklere, blant annet direkte tilgang til kontrolldata via SOFIE.

Innkrevning

Ifølge departementet har Skattedirektoratet gjennom mange år samarbeidet med Universitetet i Agder om et kurs i innkrevning av pengekrav. Det er de siste årene gjennomført to kurs i året for til sammen 80 deltagere. Dette kurset tilbys både til skattekontorene og skatteoppkreverkontorene, og har vært et godt bidrag til å heve formalkompetansen i innkrevingsmiljøene. I tillegg kommer regionenes faglige samlinger for skatteoppkreverne, både innen rene fagtema og bruken av SOFIE.

Det framgår av Finansdepartementets brev at det i perioden 2007–2009 er gjennomført en trinnvis innføring og utrulling av debitortilpasset innkrevning i SOFIE. Fra og med 2010 vil alle landets skatteoppkrever ta i bruk denne systemstøtten og maskinell saksbehandling. I forbindelse med dette er det også etablert et standardisert saksbehandlingsløp for alle innkrevings saker som av forskjellige årsaker ikke skal omfattes av debitor-tilpasset innkrevning, eller der den foretatte *scoringen* ikke skal benyttes. Ifølge departementet vil en slik maskinell oppfølging av skattytere og arbeidsgivere i langt større grad

legge til rette for en mer ensartet behandling av skyldnerne.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og endringene som Finansdepartementet og Skattdirektoratet har iverksatt, etter at Stortinget behandlet *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes innkreving og stedlige arbeidsgiverkontroll*. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet mener at skatteoppkreverfunksjonen har blitt bedre de seneste årene, og at departementet antar at variasjonen i virkemiddelbruken har blitt redusert. Riksrevisjonen er enig med Finansdepartementet i at det er sannsynlig at innføringen av et nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving, bruken av debitortilpasset innkreving, økt interkommunalt samarbeid og kompetansehevende tiltak har bidratt til dette.

Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at Finansdepartementet fortsatt mener at skatteoppkreverfunksjonen har et forbedringspotensial, og at dette spesielt gjelder arbeidsgiverkontrollen. Selv om departementet peker på at omfanget av den stedlige arbeidsgiverkontrollen har økt i perioden 2007–2009, vil Riksrevisjonen bemerke at det fremdeles er færre enn 5 prosent av arbeidsgiverne som blir kontrollert hvert år.

Kontrollen med arbeidsgivere er viktig både for å sikre korrekt grunnlag for innbetaling av arbeidsgiveravgift og riktig beskatning av lønnsinntekter mv. Riksrevisjonen vil derfor følge utviklingen på området gjennom den løpende revisjonen.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge – Dokument nr. 3:11 (2006–2007)

Innledning

Målet med undersøkelsen var å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretok sitt nasjonale ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Det ble undersøkt i hvilken grad arealstatus og arealutvikling i Norge var i tråd med målet om bærekraftig arealdisponering. Videre ble det undersøkt i hvilken grad det kommunale plan-systemet ble brukt slik at målene kunne nås, og i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretok sitt styrings- og samordningsansvar på området.

Dokument nr. 3:11 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering* ble sendt Stortinget 3. juli 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 35 (2007–2008) 20. november 2007, og Stortinget behandlet innstillingen 3. desember 2007.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitee understreker i Innst. S. nr. 35 (2007–2008) at ansvaret for å iverksette den nasjonale miljøpolitikken slik at målet om en bærekraftig utvikling blir nådd, ligger hos Miljøverndepartementet. Flertallet (komiteens medlemmer unntatt Fremskrittspartiets medlemmer) viste til at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å ivareta statens totale ansvar for å sikre at statlige disponeringer ikke er i strid med nasjonale miljømål.

Komiteens flertall (komiteens medlemmer unntatt Fremskrittspartiets medlemmer) merket seg videre at arealforvaltningen hadde ført til en nedbygging av områder som skal ivaretas: strandsonen, vassdragsbeltet, snauffjell og områder i skoggrensen, samt store sammenhengende naturområder og kulturlandskapet. Flertallet var bekymret for at de verdiene og prinsippene som Stortinget legger vekt på i arealforvaltningen, ikke ble ivaretatt. Flertallet registrerte også at det var indikasjoner på at sentrale prinsipper for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling ikke i tilstrekkelig grad lå til grunn ved utbygging.

Flertallet forutsatte i tillegg at arbeidet med å etablere rutiner for systematisk behandling av den

informasjonen som samles inn, til enhver tid ble gitt høy prioritet. Flertallet merket seg også at lokale og regionale kartlegginger ikke var standardisert.

Flertallet konstaterte at en del kommuner ikke utarbeidet overordnede planer, og at overordnede planer var i strid med nasjonale mål. Undersøkelsen viste at det til dels var mangel på kompetanse og kapasitet i kommunene, og at dette kunne føre til at det ikke ble utarbeidet helhetlige og overordnede planer. Et annet flertall (komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti) mente det var usikkert om fylkesmennene hadde kapasitet til å følge opp dispensasjonssaker, og forventet at en slik kapasitet ble skaffet til veie. Dette flertallet pekte videre på manglende planautoritet hos Fylkesmannen med hensyn til håndtering av dispensasjoner og ulovlig bygging i strandsonen. Dette flertallet pekte også på at Miljøverndepartementet har ansvar for at det er samsvar mellom oppgaver og de midlene som stilles til disposisjon for fylkesmannsembetene.

Dette flertallet viste videre til at nasjonale føringer for bruken av plansystemet var uklare som følge av for lite oppdatering og konkretisering av eksisterende retningslinjer og veiledende materiell. Dette flertallet forventet at Miljøverndepartementet fulgte opp dette.

Miljøverndepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 26. april 2010 Miljøverndepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementet redegjorde for status for arbeidet i brev av 15. juni 2010. Riksrevisjonen ba om supplerende informasjon i brev av 27. juli 2010, og Miljøverndepartementet avga svar i brev av 18. august 2010.

Generelt

Departementet legger til grunn at siden Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført, har ny plan- og bygningslov og ny naturmangfoldlov gitt et helt nytt og langt sterkere formelt grunnlag for

en langsiktig og bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering. Begge lovene trådte i kraft 1. juli 2009. Plan- og bygningsloven skal legges til grunn for all planlegging og arealdisponering i landet, mens naturmangfoldloven kapittel II skal legges til grunn for beslutninger som berører naturmangfold i hele landet og i sjø ut til 200 nautiske mil. Alle planer som på en eller annen måte berører naturmangfold, skal oppfylle naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk. "Føre var"-prinsippet er lovfestet i ny naturmangfoldlov, og tiltak som har store negative konsekvenser for naturmangfold, kan nektes gjennomført. Departementet mener det vil være ulike vurderinger av om planleggingen er tilstrekkelig langsiktig, men det må kunne slås fast at oppdaterte kommunale og regionale planer er det viktigste redskapet for å oppnå en bærekraftig langsiktig arealutvikling i hele landet.

Departementet viser til at kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og myndighet i hovedsak er videreført i den nye plan- og bygningsloven. Det samme gjelder Fylkesmannens oppgaver og myndighet. Ifølge den nye loven skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling. Departementet viser til at dette vil bli utarbeidet innen 1. juli 2011, og at Riksrevisjonens merknader vil bli lagt til grunn i arbeidet med de nasjonale forventningene.

Departementet viser videre til at ny lov gir nye planverktøy som regionale planbestemmelser, regionale og kommunale planstrategier, integrering av konsekvensutredninger i planbestemmelsene, langvarige bindinger av kommuneplanens arealdel, krav om kommunale planregistre, ny bestemmelse om oppgaver og hensyn i planleggingen, hensynssoner, samfunnssikkerhets- og risiko- og sårbarhetsanalyse, og tydeligere dispensasjonsregler.

Videre peker departementet på at som ledd i arbeidet med å utvikle en mer helhetlig og langsiktig planlegging og arealpolitikk ble resultatområdet *Planlegging for en bærekraftig utvikling* opprettet fra og med St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Arealstatus og arealutvikling

Departementet opplyser at 213 kvadratkilometer villmarkspreget natur, det vil si områder mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep, har gått tapt i perioden 2003–2008. Dette er en reduksjon i tapet på ca. 10 prosent i forhold til forrige

periode. Store sammenhengende naturområder uten inngrep, definert som 1 km fra tekniske inngrep, forsvinner derimot raskere enn før. Økningen var på mer enn 30 prosent i perioden 2003–2008 sammenlignet med årene fra 1998 til 2003. Departementet legger til grunn at dette viser at utfordringen med å ta vare på inngrepsfri natur ikke er løst.

Departementet påpeker videre at hyttebygging utgjør en vesentlig del av presset på snaufjellet. Departementet opplyser at det var ca. 32 400 fritidsboliger i snaufjellet i 2007, og at dette antallet økte med ca. 2000 fra 2003. Departementet vurderer fortsatt presset på utbygging i snaufjellet som stort.

Departementet viser videre til at det i 2008 ble gitt 812 dispensasjoner for nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjøen, mot 767 i 2007.¹² I 2009 ble det gitt 900 dispensasjoner for nye bygninger i 100-metersbeltet. Departementet mener det er bekymringsfullt at denne byggevirkomheten har økt, siden det i utgangspunktet er et byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen.

Det er ikke et generelt byggeforbud langs vassdrag, men det kan fastsettes forbud gjennom kommuneplanen. Departementet opplyser at de fleste kommunene har innført et slikt byggeforbud langs vann og vassdrag. KOSTRA-tall for dispensasjoner fra byggeforbud i 100-metersbeltet langs vassdrag viser at det i 2007 ble gitt 218 dispensasjoner, og 203 i 2008.

Departementet opplyser at det legges opp til at kommunene skal rapportere om forekomster av utvalgte naturtyper gjennom KOSTRA-systemet. Miljøverndepartementet vil videre vurdere å opprette et miljøvedtaksregister som blant annet kan fungere som pekepinn på den totale situasjonen for naturtyper ved å måle utviklingen i antall inngrep over år.

Departementet har ikke utviklet egen statistikk for å overvåke arealbruken inntil verneområder, men viser til at det er et generelt utbyggingspress inn mot flere verneområder.

Innenfor KOSTRA rapporteres det også nøkkeltall for omfanget av sikrede friluftsområder. Det er knyttet usikkerhet til disse tallene. Departementet vil se nærmere på om det er mulig å forbedre opplegget for rapportering i KOSTRA,

12) Tall fra KOSTRA (Kommune-stat-rapportering som administreres av Statistisk sentralbyrå).

blant annet å koordinere bruken av Naturbase¹³ bedre og gjennom samarbeid med fylkeskommunene.

Departementet opplyser at det i 2008 ble omdisponert i alt 14 932 dekar dyrket og dyrkbar mark til andre formål enn landbruk.¹⁴ Av dette var 7900 dekar dyrket mark. Dette er en reduksjon i forhold til tidligere år, men det er likevel mer enn målsettingen om å halvere omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010. Tall for 2010 vil foreligge i 2011.

Departementet viser videre til at arealutvikling innen kulturminneområdet framgår av KOSTRA, men at det er en utfordring at kommunene ikke har noen samlet oversikt over verneverdige kulturminner, og at rapporteringen dermed kan være mangelfull. Miljøverndepartementet vil arbeide for å bedre dette.

Miljøverndepartementet fikk i 2007 utarbeidet et bredt indikatorsett for miljøvennlig byutvikling som omfatter blant annet tetthet, plansituasjon for areal- og transportplaner, avstand til skole og barnehage, handelsomsetning, energibruk, forurensning, avfall og forbruksmønster. Departementet opplyser videre at disse nøkkeltallene skal oppdateres jevnlig, blant annet i 2010.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at det skjer en viss økning i antall bosatte og arbeidsplasser i sentrumsområder, men sentrumshandelen taper andeler. I de største byene skjer det meste av utbyggingen som fortetting og byomforming. Dette er ikke i samme grad tilfelle i mindre byer og tettsteder, men for landet samlet øker tettheten noe. Utviklingen er i samsvar med nasjonale mål, men det er behov for en skjerping av utbyggingspolitikken på mindre steder. Departementet påpeker imidlertid at det også er viktig at fortettingen ikke går på bekostning av gode utearealer. Tall fra KOSTRA viser at leke- og rekreasjonsarealet i tettstedene samlet sett har økt noe fra 2001, men at det er store variasjoner mellom stedene.

Bruk av plansystemet

Departementet legger til grunn at oversikten over tidspunkt for når fylker og kommuner sist har revidert sine planer, er en indikator på om kommunenes planer er oppdatert i forhold til

nasjonal politikk. Over 60 prosent av landets kommuner har vedtatt kommuneplanens arealdel i løpet av de to siste kommunestyreperiodene siden 2004. 98,4 prosent av landets kommuner har godkjent arealdel til kommuneplanen. Dette viser at de fleste kommuner har en aktiv kommuneplanlegging, ifølge departementet.

Departementet opplyser videre at de siste årene har kravet til planlegging og utredning blitt skjerpet. Dette fører blant annet til at nye utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel omfattes av krav om planprogram og konsekvensutredning. Det er også utarbeidet regionale planer for mange fjellområder. Bedre beslutningsgrunnlag, blant annet oppdaterte vilt- og naturtypekart i Naturbase, kan også hindre at utbygging skjer i naturområder med dokumenterte verdier. På sikt vil departementet vurdere hvordan nye verktøy som Naturindeks for Norge¹⁵ og INON¹⁶-databasen kan virke sammen. Departementet viser til at første versjon av Naturindeksen skal ferdigstilles i 2010. Miljøvernministeren har for øvrig varslet Stortinget om at han på en egnet måte vil komme tilbake til Stortinget med en sak om inngrepsfrie naturområder.

Miljøverndepartementet vil vurdere om det er behov for å ta i bruk sterkere virkemidler for statlig styring av kommunenes planlegging på snaufjellet. I ny plan- og bygningslov er det gitt flere muligheter for slik styring.

Departementet opplyser at det gjennom behandlingen av innsigelsaker, innkalling av plansaker (dvs. at departementet overtar saksbehandlingen av en sak) og gjennom formidling til fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner de siste årene har gitt tydelige signaler om en streng praksis i strandsonen. Departementet opplyser at i den nye plan- og bygningsloven er reglene om strandsonen og dispensasjon strammet inn, men at det er for tidlig å si noe om de langsiktige virkningene av disse lovendringene.

Målet, ifølge departementet, er å unngå dispensasjoner i størst mulig grad, og at eventuell bygging i strandsonen skjer i samsvar med kommunale planer. I forbindelse med iverksetting av plan- og bygningsloven sendte departementet på høring et forslag til statlige planretningslinjer (tidligere

13) Naturbase er et fagsystem (en digital kartdatabase) som er opprettet av Direktoratet for naturforvaltning for å registrere data om natur og friluftsliv.

14) Tall er hentet fra KOSTRA.

15) Naturindeks for Norge skal dokumentere den samlede utviklingen for arter og naturtyper over hele landet, og den skal på en oversiktlig måte vise om målet om å stanse tapet av biologisk mangfold nås.

16) INON (Inngrepsfrie naturområder) er en indikator for utviklingen av store sammenhengende naturområder i Norge. Utviklingen av INON-områdene kartlegges og registreres i en egen database.

rikspolitiske retningslinjer) for en differensiert strandsoneforvaltning, der det tas hensyn til at forholdene langs kysten varierer. Det arbeides nå videre med forslaget på grunnlag av høringen.

Når det gjelder strandsonen til vann og vassdrag, opplyser departementet at det er behov for en skjerpet politikk og et bedre plangrunnlag for å sikre strandsonen for allmennhetens bruk. Her vises det også til at rammedirektivet for vann forplikter Norge til å utarbeide regionale planer for hele landet, som er inndelt i 11 vannregioner. Planene skal sikre en helhetlig og økosystembasert forvaltning av alle vannforekomster.

Nye grep i naturmangfoldloven er blant annet regler om prioriterte arter og utvalgte naturtyper og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk av natur. Bruken av utvalgte naturtyper vil skje i en samordning mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Departementet vil også gjennom nasjonale forventninger kunne gi føringer for å ivareta naturmangfold i arealplanleggingen.

I 2007 satte Miljøverndepartementet i gang et femårig program der målet er at fylkeskommunene innen 2012 skal ha vedtatt regionale planer etter plan- og bygningsloven for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge.

Departementet viser til at i den nye plan- og bygningsloven er innført muligheter for å fastsette hensynssoner med bindende bestemmelser nær verneområder. Det stilles også strengere krav til å utrede hvilken betydning ny utbygging har for verneområder.

Departementet viser til at alle større byregioner for tiden utarbeider samordnede areal- og transportplaner med sikte på å fremme mer miljøvennlig transport. Utfordringen er særlig å redusere bilbruken i områder der kollektivtrafikk, sykkel og gange er gode alternativer. Dette viser seg svært vanskelig da bilbruken fortsatt øker i de fleste byområder.

Departementet viser videre til at de startet programmet "Framtidens byer" i 2008, som er et samarbeid mellom 13 store byer, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), fire departementer og næringslivets hovedorganisasjoner. Hovedmålet er å redusere de samlede klimagassutslippene fra veitransport, stasjonær energibruk og forbruk og avfall i de

største byområdene. Programmet ventes å pågå til 2014, og departementet viser til at dette er det viktigste tiltaket som departementet for tiden har for å utvikle bærekraftige byer.

Departementet viser til at planer som ikke er akseptable ut fra nasjonale føringer, i prinsippet skal stoppes av innsigelse eventuelt klage fra regionale myndigheter. "Føre var"-prinsippet innebærer at manglende kunnskapsgrunnlag også kan gi grunnlag for innsigelse. Miljøverndepartementet har formidlet dette til blant annet Fylkesmannen.

Departementet opplyser at regionalt nivå bruker innsigelser for å hindre at det vedtas planer i strid med viktige regionale eller nasjonale interesser. I noen tilfeller hender det at departementet griper inn for å omgjøre planer det ikke har blitt fremmet innsigelse til.

I 2008 ble det totalt fremmet 281 innsigelser til kommuneplanenes arealdel, ifølge departementet. Videre ble det fremmet innsigelse til 84 av i alt 178 kommuneplaner på høring. Tilsvarende ble det i 2008 fremmet totalt 916 innsigelser til reguleringsplaner. Det ble fremmet innsigelse i 685 av i alt 2483 reguleringsplaner på høring. Departementet mener disse tallene viser at statlige og regionale myndigheter har en høy aktivitet på planområdet, og at det er et stort behov for å drive veiledning og kontroll av plansaker.

Miljøverndepartementet får ca. 2 prosent av alle plansaker til endelig avgjørelse på grunn av innsigelser som ikke er løst gjennom den ordinære planprosessen eller meklings. Dette utgjør ca. 50 saker i året. Departementet understreker at det skjer en betydelig politikkformidling i innsigelsesakene som avgjøres av Miljøverndepartementet. Tilsvarende gjelder også for innkalte saker, avgjørelser i samtykkesaker og andre klagesaker. Departementet peker på at det viktigste likevel er det arbeidet som utføres lokalt og regionalt i arealplanleggingen, og at fylkeskommunen, Fylkesmannen og andre regionale instanser har ressurser til tidlig i planprosessen å formidle hvilke nasjonale og regionale hensyn som skal ivaretas i planene.

Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet har i stor grad støttet innsigelser ut fra jordressurshensyn i denne regjeringsperioden, opplyser departementet. Departementet opplyser også at det har avgjort flere innsigelsessaker der ulike typer utbygging har vært i konflikt med

villreininteressene. I disse sakene har villreinens leveområder blitt tillagt avgjørende vekt, og innsigelsene har for en stor del blitt tatt til følge.

Styring

Departementet opplyser at en arbeidsgruppe høsten 2009 vurderte hvordan man kan få til en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet med hensyn til plan- og miljøfaglig styring og veiledning av Fylkesmannens planarbeid. Miljøverndepartementet har både funksjon som departement og direktorat på planområdet, og hensikten med dette arbeidet har vært å få en klarere arbeidsdeling mellom Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet. Departementet kommer framover til å ha en tettere dialog med de to direktoratene om arbeidsoppgaver ved utarbeidelsen av tildelingsbrevene.

Departementet viser også til at det skjer en samordning med andre departementer i veiledningsarbeidet. Det har blant annet blitt laget et system med temaveiledere som utarbeides av ansvarlig fagdepartement, og som legges ut på Miljøverndepartementets nettside www.planlegging.no.

Departementet opplyser at det er utarbeidet egne temaveiledere om blant annet barn og unges interesser i planleggingen; samfunnssikkerhet og planlegging utarbeidet i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap; rein-drift og planlegging i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet; energiltak og plan- og bygningsloven i samråd med Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Disse veilederne har lenker til relevante dokumenter. Det er også satt i gang arbeid med en rekke andre temaveiledere knyttet til ny plan- og bygningslov.

Departementet viser til at mange fylkesmanns-embeter lenge har hatt utfordringer med å drive offensiv oppfølging og veiledning på planområdet når det gjelder bruk av plan- og bygningsloven som miljøverktøy. Departementet håper at denne situasjonen har bedret seg noe etter en varig styrking på 5 mill. kroner i 2009 til plan-/miljøarbeidet over kap 1510 *Fylkesmennene* i St.prp. nr. 1 (2008–2009) Fornyings- og administrasjonsdepartementet. I 2009 har Direktoratet for naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet, Miljøverndepartementet og fylkesmennene samarbeidet for å revidere, presisere og

i større grad prioritere planforventningene til fylkesmannen i embetsoppdraget.

Departementet viser videre til at det i forbindelse med ikraftsettingen av den nye plan- og bygningsloven er satt i gang og gjennomført en omfattende veiledning overfor fylkesmenn, fylkeskommuner, regionale statsetater og kommuner om hvordan den nye loven kan brukes til å ivareta arealpolitiske mål. Det har vært et omfattende informasjonsopplegg om loven med flere runder med nasjonale og regionale konferanser for kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige etater. Siden 2006 har Miljøverndepartementet arrangert regionale nettverkssamlinger på planområdet der fylkeskommunen, fylkesmannen, direktorater og andre regionale instanser har deltatt.

Departementet legger også vekt på at kommunene har et hovedansvar for arealplanlegging i Norge, og en forutsetning for å oppnå lovens mål om bærekraftig utvikling er at kommunene har nødvendig kompetanse og ressurser til å drive en aktiv planlegging og miljøforvaltning. Etter departementets vurdering er det i dag mange kommuner som mangler eller har for liten plan- og miljøkompetanse. Det er derfor nødvendig med et økt fokus på denne kompetanseutfordringen framover, både i kommunene, fylkeskommunene og hos fylkesmennene. Departementet opplyser at gjennom programmet Livskraftige kommuner (2006–2010) samarbeider Miljøverndepartementet med KS om å styrke hensynet til miljø og bærekraft i kommunal planlegging.

I resultatområde *Planlegging for ei berekraftig utvikling* er det utviklet nasjonale resultatmål, nasjonale arbeidsmål og indikatorer som beskriver virkningene av planlegging for arealutvikling og miljø. De målbare indikatorene har blant annet ført til en omlegging av rapporter i KOSTRA, noe som gjør at Miljøverndepartementet kan følge utviklingen over tid. Miljøverndepartementet opplyser at siden Stortinget vedtok ny plan- og bygningslov i 2008, har departementet arbeidet aktivt med å utarbeide forskrifter og nasjonale produktspesifikasjoner for å lage arealplaner og digitalt planregister. Forskriftene og spesifikasjonene ble iverksatt i 2009. Målsettingen med de nye reglene er å få på plass et system som gjør det mulig å framskaffe tilfredsstillende oversikt over nåværende og framtidig arealbruk i Norge. Ved at kommunene følger et nasjonalt standardisert oppsett for framstilling av arealplaner og digitale planregistre, blir det mulig å kjøre

analyser og utarbeide statistikk for alle digitale arealplaner i de kommunale planregistrene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Miljøverndepartementet legger til grunn at utbyggingen i by- og tettsteder i hovedsak er i tråd med målet om miljøvennlig utvikling. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at det på flere vesentlige områder innen arealforvaltningen fremdeles ikke kan dokumenteres måloppnåelse i tilstrekkelig grad, for eksempel når det gjelder bygging i strandsonen, bygging av fritidsboliger i fjellet og forvaltning av villmarksområder.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Miljøverndepartementet legger til grunn at den nye plan- og bygningsloven gir bedre muligheter til å realisere en bærekraftig arealdisponering, og at departementet i den forbindelse har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp at plansystemet blir brukt i henhold til ny plan- og bygningslov. Den nye loven og naturmangfoldsloven trådte i kraft 1. juli 2009, og det er derfor ennå for tidlig å vurdere om tiltakene har hatt ønsket effekt.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen – Dokument nr. 3:12 (2006–2007)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om det ble gjennomført tilfredsstillende kontroll ved innvilgingen og utbetalingen av kontantstøtte. Formålet var også å undersøke om kontantstøtteordningen ble forvaltet på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av kontantstøtteordningen ble oversendt Stortinget 3. juli 2007. Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 13. november 2007, jf. Innst. S. nr. 34 (2006–2007), og saken ble behandlet i Stortinget 3. desember 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg ved behandlingen av Dokument nr. 3:12 (2006–2007) at Riksrevisjonen påpekte at registreringsarbeidet av barnehagebarn i kontantstøttealder bare i liten grad ble prioritert i kommunene, og at dette begrenset de lokale NAV-kontorenes mulighet til å foreta korrekte utbetalinger og til å kontrollere at mottakerne faktisk fylte vilkårene for kontantstøtte. Komiteen merket seg videre at departementet ville iverksette nødvendige tiltak for å bedre styring, oppfølging og kontroll med kontantstøtteordningen.

Når det gjaldt eksport av kontantstøtte, stilte komiteen seg undrende til at det ikke var utarbeidet felles rutiner for NAV-kontorene, og at det ikke var stilt klare krav til skolering og opplæring av personalet. Komiteen merket seg at over halvparten av de kontrollerte sakene ikke inneholdt tilstrekkelig dokumentasjon, og at regelverket ikke ble fulgt i et flertall av sakene. Komiteen fant det kritikkverdige at departementet ikke hadde prioritert arbeidet med å etablere rutiner som gjorde det mulig å kontrollere de sakene der kontantstøtten ble eksportert til utlandet, og komiteen forutsatte at dette arbeidet ble forsert.

Komiteen merket seg at forvaltningen av kontantstøtteordningen var viet liten oppmerksomhet i departement og direktorat. Komiteen forutsatte at departementet umiddelbart satte i verk tiltak for å minimere antall feilutbetalinger, og sørget for at rutiner for tilbakebetaling ble fulgt opp ved alle lokale NAV-kontorer. Komiteen understreket

betydningen av å etablere effektive kontrollsystemer knyttet til velferdsordningene.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2010 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet redegjøre for relevante tiltak som var iverksatt i forbindelse med oppfølgingen av de forholdene som ble tatt opp i undersøkelsen og ved Stortingets behandling av dokumentet. Departementets svar ble gitt i brev av 30. april 2010.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser at forvaltningen av kontantstøtten er tatt opp i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet på ulike måter. Departementet ba i brev av 25. april 2007 direktoratet om å utarbeide en plan for oppfølging av Riksrevisjonens rapport med forslag til tiltak for å utbedre forholdene. Planen ble oversendt departementet i brev av 18. juni 2007, og planen var tema på møte 29. august 2007 mellom direktoratet og departementet.

I tildelingsbrevet for 2008 ble det presisert at arbeids- og velferdsetaten skal følge opp saken i tråd med planen for oppfølging, referatet fra møtet mellom direktoratet og departementet og Stortingets behandling av saken. Det går fram av referater fra etatsstyringsmøter og særmøter i 2007, 2008 og 2009 at oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse har vært et tema.

Departementet opplyser at de i desember 2007 sendte brev til kommuner, bydeler og barnehager der rapporteringsplikten ble presisert. Departementet opplyser også at det vil sende ut et nytt brev til kommunene for å minne om rapporteringsplikten.

Departementet viser til brev av 22. april 2010 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, der det opplyses at manglene som var påpekt av Riksrevisjonen når det gjaldt saksbehandling og kontroll av kontantstøtte, ikke hadde forbedret seg i særlig grad. Direktoratet sendte deretter ut en påminnelse til enhetene i etaten om hvordan kontroll og

saksbehandling skal gjennomføres. Ifølge direktoratet ble det i påminnelsen lagt vekt på forskjellige kontrollrutiner og stikkprøvekontroller, og ikke minst saksbehandling, korrekt kodebruk, dokumentasjon og fornyet kontroll (etter ett år) i EØS-saker.

Departementet har i brev av 30. april 2010 til Riksrevisjonen vist til at direktoratet har utarbeidet en egen plan for arbeidet med utenlandssaker i arbeids- og velferdsforvaltningen, og opplyser at denne planen også er relevant for kontantstøtteordningen.

I brevet av 22. april 2010 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet går det fram at fylkene og NAV Internasjonalt har gjennomført en del kurs, og at saksbehandling blir tatt opp på fagmøter ved kontorene.

NAV har det siste året innført nye kontrollrutiner på flere fagområder, såkalte målkontroller/nøkkelkontroller. Direktoratet opplyser at kontantstøtte foreløpig ikke er med her siden det er andre fagområder som vurderes å ha høyere risiko. I NAVs risikovurdering av kontantstøtteområdet går det fram at fagområdet har liten kompleksitet, lave utgifter sett i forhold til NAVs totale utbetalinger og et enkelt regelverk og ikt-system. Ifølge direktoratet er dette begrunnelsen for at det ennå ikke er innført nøkkelkontroller på kontantstøtteområdet.

Departementet uttaler i sitt svarbrev at det vil fortsette å følge utviklingen på området.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er utarbeidet en oppfølgingsplan, og at forvaltningen av kontantstøtteordningen har vært tema i styringsdialogen mellom departement og direktorat. Riksrevisjonen registrerer også at departementet i 2007 sendte ut brev til kommuner, bydeler og barnehager der rapporteringsplikten om barns bruk av barnehage ble presisert, og at departementet vil sende ut et nytt brev for å minne om denne plikten. Etter Riksrevisjonens vurdering bør både departementet og direktoratet forsterke styringen, oppfølgingen og kontrollen av et vesentlig og risikopreget stønadsområde som fortsatt synes å ha liten oppmerksomhet fra sentralt hold. Riksrevisjonen forventer for øvrig at departementet vil følge opp hvorvidt kommunene og bydelene etterlever rapporteringsplikten de kommende årene.

Riksrevisjonen har merket seg at det er utarbeidet en egen plan for arbeidet med utenlandssaker i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at det har blitt lagt vekt på saksbehandling, korrekt kodebruk, dokumentasjon og fornyet kontroll i EØS-saker. Det går ikke fram av departementets svarbrev om eksport av kontantstøtte forvaltes på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen mener at det fortsatt knytter seg usikkerhet til blant annet forvaltningen av eksport av kontantstøtte, kvaliteten på NAVs saksbehandling og kontroll, og omfanget av feilutbetalinger. Riksrevisjonen vil følge utviklingen på området for å vurdere om de iverksatte tiltakene får de ønskede effektene.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning – Dokument nr. 3:13 (2006–2007)

Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om driften og forvaltningen av Norfund var gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet analyser av Norfunds formål og virkemidler, gjennomgang og analyse av Norfunds systemer for styring, oppfølging og kontroll, samt gjennomgang av Utenriksdepartementets styring og kontroll overfor Norfund.

Dokument nr. 3:13 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning* ble lagt fram for Stortinget 3. juli 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 27. november 2007, jf. Innst. S. nr. 45 (2007–2008). Saken ble behandlet i Stortinget 3. desember 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at det i framtiden ville være viktig å engasjere seg sterkere i flere såkalte Minst utviklede land (MUL-land) og spesielt land i Afrika, og framhevet betydningen av å fortsette å legge vekt på bærekraftig næringsutvikling i de fattigste landene. Komiteen merket seg at det i budsjettproposisjonen for 2008 var satt mer generelle mål for Norfunds investeringer. Komiteen viste også til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse understreket at Norfund hadde hatt en svak måloppnåelse.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at den hadde stilt en rekke spørsmål til Utenriksdepartementet om Norfund, blant annet om interne organisasjonsmessige forhold. Komiteen opplyste at den hadde merket seg Riksrevisjonens kommentarer som omhandlet internkontrollrutiner og styring, og la til grunn at departementet ville bruke Riksrevisjonens rapport og forslag aktivt i sitt videre arbeid med utvikling av styrings- og kontrollsystemer for Norfund. Komiteen la videre til grunn at departementet sørget for at Norfunds regnskapsføring var i samsvar med god regnskapsskikk.

Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen har i brev av 15. april 2009 og 25. mars 2010 bedt Utenriksdepartementet redegjøre for status knyttet til tiltak som departementet har

iverksatt i sin oppfølging av undersøkelsen. Utenriksdepartementet svarte i brev av 6. juli 2009 og 11. mai 2010.

Departementet viser til at Stortinget, ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008), har sluttet seg til nye målformuleringer for Norfunds investeringer. Videre framkommer det i Prop. 1 S (2009–2010) at MUL-landene mottok henholdsvis 43 og 36 prosent av nye investeringer i 2008 og 2009.

Departementet opplyser at Norfund i 2008 solgte sin eierandel i Aureos Capital, og at deltakelsen er begrenset til én aksje. Norfund mener at opprettelsen av Aureos har vært en vellykket strategisk satsing, og at selskapet ikke ville eksistert uten Norfunds medvirkning. Når det gjelder Riksrevisjonens funn om at Aureos-fondene i liten grad har klart å tiltrekke seg privat kapital, har Norfund rapportert til departementet at finanskrisen har medført at dette fortsatt har gått langt tregere enn planlagt. Norfunds nye investeringsavtaler med Aureos var i 2008 på i alt 330 mill. kroner til Aureos Africa Fund. Departementet merker seg at de geografiske prioriteringene er i samsvar med Stortingets føring for 2008.

Departementet viser til at Riksrevisjonen etterlyste en tilrettelegging for at mesteparten av de tilgjengelige midlene ble satt i arbeid på et tidligere tidspunkt, og at man unngikk at en stor andel av kapitalen ble stående ubenyttet på fondets bankkonto istedenfor å brukes til å bygge opp næringsliv i utviklingsland. En interdepartemental arbeidsgruppe har gitt føringer for fortolkningen av plasseringsbestemmelsene slik at en vesentlig større andel av Norfunds kapital nå er investert i utviklingsland. I årene 2007–2009 har andelen av kapitalen som sto på konto ved utløpet av regnskapsåret, variert mellom 22 og 29 prosent.

Når det gjelder andre regnskapsmessige forhold som er tatt opp i Riksrevisjonens undersøkelse, anser departementet at Norfund på tilfredsstillende vis har fulgt opp påpekningene og anbefalingene fra Riksrevisjonen om disse forholdene. Departementet opplyser at regnskapsrapporteringen fra og med 2007 er endret i tråd med anbefalingen i Riksrevisjonens undersøkelse. Videre er rapporteringsgrunnlaget for investeringene

endret, og ordningen med valutasikring ble avvirket med virkning fra 2008.

Departementet opplyser at Norfund for 2007 og 2008 utarbeidet egne rapporter om utviklings-effekter, og vil også de kommende årene gi en samlet presentasjon av disse. Norfunds styre har besluttet at det skal tas i bruk et rapporterings-system på tre nivåer:

- 1 For alle investeringer skal det rapporteres om antall nye arbeidsplasser, kvinneandel av disse og innbetalt skatt til lokale myndigheter.
- 2 Der det er mulig og relevant skal det rapporteres på mer spesifikke indikatorer innen de ulike investeringsområdene (mer fra direkte-investeringer enn gjennom fond).
- 3 Det skal foretas dybdestudier for enkelte større direkteinvesteringer.

Kategori 1 har det vært rapportert på de siste årene, mens det rapporteres for kategori 2 og 3 fra og med 2010.

Departementet gir uttrykk for at ansvaret for å sikre god risikostyring og intern kontroll i dag er plassert tydelig i Norfunds ledelse. Styret har årlig en omfattende gjennomgang av hele feltet, i tillegg til at det på hvert styremøte presenteres en rapport om investeringsaktiviteten som kommenterer risikobildet i hele porteføljen. I administrasjonen er lederne for investeringsavdelingene nå aktivt involvert i risikovurderingene, og rådgiver på sosiale, miljømessige og styresettspørsmål er fast medlem av investeringskomiteen. Norfund har gjennom nyansettelser styrket sin kompetanse på risikohåndtering og intern kontroll.

Departementet påpeker at risikobildet omfatter mange aspekter, blant annet finansielle forhold, korrupsjon og misligheter, HMS og andre omdømmerelaterte risikofaktorer. Norfunds strategi for 2010–2013 legger vekt på å styrke fondets risikostyring ytterligere, blant annet på grunn av at fondets sterkere konsentrasjon om Afrika og MUL-land medfører økt risiko ettersom dette er særlige vanskelige markeder å operere i.

Utenriksdepartementet opplyser at antall kontakt-møter er utvidet fra to til fire per år. Departementet oppgir at det i sin oppfølging har forsøkt å få bedre innsikt i Norfunds virksomhet. Samtidig legger departementet vekt på å respektere grunnprinsippet i Norfundloven om at det er Norfunds styre som er

ansvarlig for strategi, drift og investerings-virksomhet, og at departementet skal utøve sin eierstyring på et overordnet nivå. Det er etablert en rutine om at Norfund umiddelbart informerer departementet dersom det skjer alvorlige hendelser i selskaper som fondet har investert i.

Departementet informerer videre om at et forslag til endring av Norfundloven er sendt på høring. Endringsforslagene er basert på statsforetaks-loven, og vil etablere en klarere struktur for departementets styring av fondet. Det vil blant annet bli innført generalforsamling, der eier skal godkjenne regnskap og årsrapport og velge styre.

Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen merker seg at målet om at Norfund skulle ha minst én tredel av sine samlede investeringer i de minst utviklede landene, ble fjernet av Stortinget da det ble fastsatt nye mål-formuleringer i St.prp. nr. 1 (2007–2008). Det framgår imidlertid av denne budsjettproposisjonen og senere års budsjettproposisjoner at målet om at Norfund skal arbeide særskilt med å styrke selskapets evne til å investere i de fattigste, minst utviklede landene (MUL-land) og i Afrika sør for Sahara, har blitt stående. Riksrevisjonen ser derfor positivt på at 43 og 36 prosent av nye investeringer i henholdsvis 2008 og 2009 var i land som er definert som MUL-land.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Norfund i 2008 solgte sin eierandel i Aureos Capital, og at Norfunds nye investeringsavtaler med Aureos, i Aureos Africa Fund, er i samsvar med Stortingets geografiske prioriteringer for 2008.

Utenriksdepartementet opplyser at Norfunds regnskap nå gir bedre informasjon om hovedvirkemidler og resultater, at rapporteringsgrunnlaget er endret, og at ordningen med valutasikring ble avvirket med virkning fra 2008. Videre er Norfunds måle-system med indikatorer for utviklingseffekter av fondets investeringer videreutviklet. Riksrevisjonen har merket seg disse tiltakene, og vil gjennom den årlige selskapskontrollen følge utviklingen over tid.

Riksrevisjonen har også merket seg at det arbeides med forslag til endring av Norfundloven, der det legges opp til en klarere struktur for departementets styring av fondet. Riksrevisjonen ser positivt på dette.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:14 (2006–2007)

Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere effektiviteten, måloppnåelsen, prioriteringene og ressursituasjonen ved fylkesmannsembetene og å vurdere den overordnede styringen med embetene.

Dokument nr. 3:14 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene ble sendt Stortinget 28. september 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 13. november 2007, jf. Innst. S. nr. 33 (2007–2008), og Stortinget behandlet saken 3. desember 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen at Fornyings- og administrasjonsdepartementet¹⁷ har et særlig ansvar for å ha oversikt over og koordinere de fagdepartementene som pålegger fylkesmannsembetene oppgaver. Komiteen viste i denne sammenhengen til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. S. nr. 156 (2006–2007), hvor det ble presisert at den til enhver tid sittende statsråd i Fornyings- og administrasjonsdepartementet må være seg bevisst sitt særlige ansvar som pådriver for og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker. Komiteen anså denne rollen som vel så viktig i spørsmålet om koordinering av de oppgaver som pålegges fylkesmannsembetene, og forutsatte at Fornyings- og administrasjonsdepartementet prioriterer sine samordningsoppgaver høyt.

Komiteen understreket betydningen av en realistisk budsjettering og forutsatte at Fornyings- og administrasjonsdepartementet gikk gjennom Riksrevisjonens merknader. Komiteen viste til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har hovedansvaret for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystemet, organisasjonsutvikling og det generelle ansvaret for fylkesmennes administrative rammebetingelser. Selv om det er fagdepartementene som pålegger embetene oppgaver, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet ansvar for at det er samsvar mellom de oppgavene embetene får

tildelt, og de ressursene som stilles til embetenes disposisjon.

Komiteen merket seg at det kunne se ut som arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap var nedprioritert. Fylkesmennene spiller en viktig rolle som sektormyndighet for flere departementer, som rettssikkerhets- og tilsynsinnsats og har en avgjørende samordningsfunksjon mellom ulike deler av offentlig virksomhet. Komiteen understreket betydningen av at det er samsvar mellom disse viktige oppgavene og de ressursene som stilles til fylkesmannsembetenes disposisjon.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 11. mai 2010 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er satt i gang for å utbedre de påviste svakhetene. Departementet svarte i brev av 11. juni 2010.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet påpeker at styringsmodellen for fylkesmannsembetene bygger på at ansvaret for Fylkesmannens virksomhet og de avgjørelsene som treffes, ligger under den statsråd som er konstitusjonelt ansvarlig for det aktuelle fagområdet, mens Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er administrativt overordnet fylkesmannsembetene.

Med hensyn til samordning av etatsstyringen har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet et administrativt ansvar som blant annet innebærer et hovedansvar for styringssystemene. Departementet viser til at tiltak for å utvikle og etablere en felles mal for tildelingsbrev og elektroniske embetsoppdrag etter en strukturert mal har bidratt til mer enhetlig styring enn tidligere.

Departementet opplyser videre at fylkesmennene ble tilført 25 mill. kroner i 2009 for å styrke arbeidet med tilsyn og klagesaksbehandling på barnevernsområdet og innen helse- og sosialområdet. Videre skulle midlene dekke økt ressursinnsats innen arealplanlegging, natur- og miljøvern, klagesaksbehandling i byggesaker og

17) Fornyings- og administrasjonsdepartementet endret navn til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 1. januar 2010.

tilskuddsforvaltning på landbruksområdet. Alle embeter ble tildelt midler for å styrke ett eller flere fagområder, og det ble gitt føringer for bruk av ressursene i tildelingsbrevene til embetene. Embetene rapporterte på hvordan midlene ble brukt i 2009. Tilsvarende vil Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet be om en rapportering for 2010.

Departementet viser til at kapittel 1510 Fylkesmannsembetene er et felles budsjettkapittel i den forstand at det finansierer oppgaver som utføres av en rekke fagdepartementer. Retningslinjene for finansieringsordningen bidrar til å håndtere de utfordringene et slikt felleskapittel skaper når det gjelder ansvars- og samarbeidsforhold, og omhandler også finansiering fra fagdepartementenes egne budsjettkapitler. Departementet påpeker at en felles holdning til finansieringsordningen og bruk av retningslinjene skal sikre at det er balanse og samsvar mellom oppgaver og ressurser som legges til fylkesmannsembetene. Det hentes inn ytterligere informasjon om forholdet mellom oppgaver og ressurser gjennom et ressursrapporteringssystem hvor embetene rapporterer på ca. 80 ulike resultatområder. Departementet bemerker at årsrapportene og ressursrapporteringen gir departementene nødvendig informasjon for å vurdere hvorvidt forholdet mellom oppgaver og ressurser på landsbasis er balansert.

Departementet opplyser at forholdet mellom oppgaver og ressurser til de ulike fagområdene drøftes i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) og det årlige møtet på departementsrådsnivå. Departementet påpeker at det likevel fortsatt er det ansvarlige fagdepartement som må vurdere situasjonen på sitt fagområde på bakgrunn av deres særlige sektorkompetanse og kunnskap om oppdragets vesentlighet, egenart og risiko. Prioriteringer på spesifikke fagområder må også gjøres av hvert enkelt departement. Det samme gjelder for vurderinger av hvorvidt embetene i rimelig grad har prioritert og utført oppgavene på fagområdet på en tilfredsstillende måte.

Når det gjelder spørsmålet om en vurdering av fylkesmannsembetenes måloppnåelse på beredskapsområdet, har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet bedt Justis- og politidepartementet om å uttale seg. Justis- og politidepartementet opplyser at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gir uttrykk for at fylkesmennene har styrket sitt arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap de senere årene, blant annet knyttet til krisehåndteringsevne/

-organisasjon. Alle embeter har nå gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for sitt fylke.

En nærmere gjennomgang av tildelingsbrevene til fylkesmennene viser at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har fulgt opp samfunnssikkerhet og beredskap. I tildelingsbrevene for årene 2007 til og med 2010 står det at Fylkesmannen skal se til at det blir gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner blir videreutviklet og at øvelser og opplæring blir gjennomført.

Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til at styringsmodellen for fylkesmannsembetene bygger på at ansvaret hviler på den statsråden som er konstitusjonelt ansvarlig for det aktuelle fagområdet. Riksrevisjonen vil understreke at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets overordnede ansvar som etatsstyrer innebærer å se til at det er nødvendig samsvar mellom embetenes oppgaver og ressurser.

Riksrevisjonen har merket seg at det gjennom felles tildelingsbrev og elektronisk embetsoppdrag etter en strukturert mal har blitt en mer enhetlig styring enn tidligere, og registrerer at departementet mener at embetene generelt har tilfredsstillende rutiner for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det grunn til å anta at samordningen og styringen av fylkesmannsembetene har blitt bedre.

Riksrevisjonen har også merket seg at retningslinjene for finansieringsordningen skal sikre at det er balanse og samsvar mellom oppgaver og ressurser som legges til fylkesmannsembetene. I tillegg legger departementets arbeid med styringssystemene til rette for økt informasjon om forholdet mellom oppgaver og ressurser. Riksrevisjonen ser at grunnlaget for oppgave- og ressursstyring i fylkesmannsembetene har blitt mer helhetlig, og ser dette som et godt utgangspunkt for departementets videre arbeid på området.

Riksrevisjonen ser at departementet i samarbeid med Justis- og politidepartementet har sørget for at samfunnssikkerhet og beredskap i fylkesmannsembetene i større grad er prioritert.

Departementet har gjennom tildelingsbrev satt krav om at fylkesmannsembetene skal utføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Alle embeter har nå gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for sitt fylke og avviket er dermed lukket.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens oppfølging av de 18 ovennevnte forvaltningsrevisjoner sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528