



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:1 (2004–2005)

Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapet 2002 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1

(2004–2005)

**Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering
av antegnelsene til statsregnskapet 2002
desidert «Til observasjon» og en oppfølging
av forvaltningsrevisjoner behandlet
av Stortinget**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse til statsregnskapet for 2002 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Et tilsvarende dokument ble lagt fram for Stortinget høsten 2003, og det er i den videre oppfølgingen tatt hensyn til synspunkter/merknader som framkom ved Stortingets behandling.

Ny lov og instruks for Riksrevisjonen trådte i kraft 1. juli 2004 og innebærer endringer i rapporteringen til Stortinget. Riksrevisjonens desisjonsmyndighet er avviklet, og de gamle desisjonsformene «Passerer», «Kan passere» og «Til observasjon» i rapporteringen til Stortinget i Dokument nr. 1 blir ikke videreført. Det skal rapporteres mer helhetlig om departementenes forvaltning og gjennomføring av budsjettet, og den årlige rapporteringen i Dokument nr. 1 vil omfatte både resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen, samt omtale departementenes oppfølging av tidligere rapporterte forhold, jf. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 15. Ny rapportering iverksettes for regnskapsåret 2004, og Dokument nr. 3:1 vil da kun inneholde oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget.

Dokument nr. 3:1 (2004–2005) omhandler fem antegnelser til statsregnskapet 2002 som tidligere er desidert «Til observasjon». Alle disse sakene anses for avsluttet. I tillegg omtales oppfølgingen av 12 forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Tre av disse sakene foreslås fulgt opp videre, mens resten anses for avsluttet.

Riksrevisjonen, 4. november 2004

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
Barne- og familiedepartementet	
Statens Institutt for Forbruksforskning – finansiering av nytt laboratorium	1
Forsvarsdepartementet	
1 Forsvarets regnskap for 2002	2
2 Revisjon av anskaffelser ved Forsvarsbygg – regnskapet for 2002	2
Justis- og politidepartementet	
Anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt	3
Nærings- og handelsdepartementet	
Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene	4
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999	
Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter – Dokument nr. 3:3 (1998–1999)	6
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2000	
Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene – Dokument nr. 3:3 (1999–2000)	9
Riksrevisjonens undersøkelse om trygdeetatens oppfølging av sykmeldte – Dokument nr. 3:9 (1998–99)	11
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet – Dokument nr. 3:9 (1999–2000)	13
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2001	
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter – Dokument nr. 3:12 (1999–2000)	16
Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år – Dokument nr. 3:5 (2000–2001)	18
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren – Dokument nr. 3:3 (2000–2001)	20
Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren – Dokument nr. 3:4 (2000–2001)	21
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret – Dokument nr. 3:6 (2000–2001)	23
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim – Dokument nr. 3:7 (2000–2001)	25
Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun – Dokument nr. 3:8 (2000–2001)	27
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2002	
Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:12 (2000–2001)	30

Barne- og familiedepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2002

Statens Institutt for Forbruksforskning – finansiering av nytt laboratorium

I antegnelsene til statsregnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp hvordan Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) finansierte nytt laboratorium da SIFO flyttet til nye, leide lokaler høsten 2002. Ordningen medførte at staten ble pådratt en forpliktelse utover budsjetterminen uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller ved særskilt fullmakt fra Stortinget.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, Innst. S. nr. 143 (2003–2004), forutsetter komiteen

at departementet iverksetter tiltak for å endre (husleie-)avtalen i tråd med gjeldende regelverk.

I brev fra Barne- og familiedepartementet til Finansdepartementet, datert 10. mai 2004, framgår det at Barne- og familiedepartementet vil sørge for at «... tilleggskontrakten blir reforhandlet og innløst». Videre heter det i departementets brev: «De økonomiske konsekvensene som dette eventuelt vil medføre, er departementet beredt til å ta innenfor egne budsjetterrammer.»

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har iverksatt.

Saken anses for avsluttet.

Forsvarsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2002

1 Forsvarets regnskap for 2002

I antegnelsene til statsregnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp flere mangler ved Forsvarets regnskap for 2002. Blant annet fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at Forsvarets regnskap tredje året på rad hadde betydelige mangler innenfor områdene lønn, lager og anskaffelser, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004), Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004.

Av innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen framgår det at komiteen ser alvorlig på de forholdene revisjonen har avdekket. Komiteen finner det også uheldig at Riksrevisjonens påpekninger fra tidligere år ikke er fulgt opp i regnskapet for 2002.

Forsvarsdepartementet har i brev av 2. august 2004 redegjort for en rekke tiltak som er satt i verk innenfor de enkelte områdene. Det er de siste årene også blitt gjennomført betydelige organisasjonsendringer som sammen med innføring av nytt regnskapssystem og ny rammekontoplan har stor innvirkning innenfor de områdene Riksrevisjonen påpekte for 2002-regnskapet. Departementet presiserer at i de siste to årene er oppfølging av antegnelser fra Riksrevisjonen i økende grad satt i fokus. Det vises spesielt til at det er etablert en egen handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonens saker. Handlingsplanen er blitt en integrert del av Forsvarsdepartementets styringsdialog med underlagte etater, ved at planen godkjennes av departementet og vedlegges de formelle styringsdokumentene til etatene. Departementet oppgir også at det nylig har besluttet å styrke sin kapasitet knyttet til oppfølging av Riksrevisjonens saker fra høsten 2004.

Riksrevisjonen har ikke godkjent Forsvarets

regnskap for 2003. Blant annet har revisjonen av regnskapet avdekket at Forsvaret fortsatt ikke har kontroll med lønnsutbetalinger, rutiner på plass ved anskaffelser og tilstrekkelig egenkontroller med lagrene. Forholdene er omtalt i antegnelsene til statsregnskapet for 2003.

Saken vedrørende regnskapet for 2002 anses for avsluttet.

2 Revisjon av anskaffelser ved Forsvarsbygg – regnskapet for 2002

I antegnelsene til statsregnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp at Forsvarsbygg foretar anskaffelser for betydelige beløp i strid med gjeldende lover og regler for offentlige anskaffelser. Blant annet var det inngått endrings- og tilleggsavtaler uten at dette var inkludert i det opprinnelige konkurransegrunnlaget, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004), Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fant det kritikkverdige at Forsvarsbygg ikke følger regelverket for offentlige anskaffelser, og understreket viktigheten av at Forsvarsbygg som en stor aktør i markedet, opptrer på en korrekt måte.

Forsvarsdepartementet har i brev av 2. august 2004 opplyst at de har iverksatt tiltak og har gitt forholdene økt oppmerksomhet gjennom en egen handlingsplan og i styringsdialogen med Forsvarsbygg.

Riksrevisjonen har merket seg departementets oppfølging av de anmerkede forholdene og vil følge opp saken i den løpende revisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Justis- og politidepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2002

Anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt

I antegnelsene til statsregnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004) og Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004. Riksrevisjonen hadde konstatert svakheter ved innkjøpsrutinene og den overordnede styringen av anskaffelsesområdet, noe som hadde medført flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Videre ble det påpekt at politidistriktet ikke hadde den nødvendige kapasiteten og kompetansen til å holde tritt med de kravene som er fastsatt for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen forutsatte at Oslo politidistrikt etablerte rutiner som sikret at regelverket om offentlige anskaffelser ble fulgt for fremtiden.

I brev av 29. juli 2004 til Riksrevisjonen opplyser Justisdepartementet at Oslo politidistrikt de siste

12 månedene har arbeidet med å heve kompetansen hos alle enheter som foretar anskaffelser, og har gjort et betydelig arbeid for å forbedre anskaffelsesrutinene. Det er blant annet etablert sentralt innkjøpskontor og inngått nye avtaler på flere områder.

Departementet opplyser videre at Politidirektoratet har en tett oppfølging av Oslo politidistrikt og holder Justisdepartementet løpende orientert om saken, som også følges opp gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet. Rapporteringene gir departementet grunn til å feste tillit til at Oslo politidistrikt er godt i gjenge når det gjelder å foreta sine anskaffelser innenfor gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt, og vil følge forholdene opp i den løpende revisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Nærings- og handelsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2002

Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene

I antegnelse til statsregnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp mangler ved den generelle IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004), Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004. Riksrevisjonen konstaterte at en rekke svakheter vedrørende den generelle IKT-sikkerheten som ble avdekket i 2001, ennå ikke var tilfredstillende rettet opp.

Følgende forhold ble påpekt:

- Det var ikke utarbeidet en katastrofe-/avbruddsplan som skal sikre at virksomheten kan opprettholde de mest kritiske delene av sin virksomhet dersom en langvarig driftsstans, eventuelt katastrofesituasjon, skulle inntreffe.
- Alle systemkonsulenter i Avdeling for informasjonssystemer hadde tilgang til Brønnøysundregistrenes sentrale databaser via felles brukeridentifikasjon og passord til databasestyringssystemet. Dette innebar at samtlige, uten sporbarhet til den enkelte, kunne foreta registrering, sletting eller endring av registerinformasjon.
- Ansvaret for overvåkingen av IKT-sikkerheten var ikke tilstrekkelig formalisert. Videre var det ikke etablert retningslinjer for hvordan informasjon om endringer i regler og retningslinjer som angår IKT-sikkerheten, skulle formidles til de ansatte, eller retningslinjer for hvordan brudd på IKT-sikkerhetsbestemmelser skulle rapporteres.

I innstillingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Brønnøysundregistrene forvalter enorme mengder informasjon om norske borgere og foretak. Komiteen fant det derfor kritikkverdig at den interne datasikkerheten ved registrene ikke hadde hatt høyeste prioritet. At systemkonsulenter har kunnet foreta registrering, sletting eller endring av registerinformasjon uten at man kan etterspore hvem som har utført handlingen, er alvorlige brudd på elementære sikkerhetsrutiner. Komiteen viste til at registrene har vært i virksomhet i mange år, og fant grunn til å kritisere at det først var kommet fortgang i arbeidet

for å bedre datasikkerheten etter påtrykk fra Riksrevisjonen. Komiteen forutsatte at den skisserte tidsplanen for arbeidet ble overholdt.

I brev av 28. juli 2004 til Riksrevisjonen opplyser Nærings- og handelsdepartementet at det sommeren 2003 ble igangsatt et prosjekt for utarbeidelse av en sikkerhets- og beredskapsplan for Brønnøysundregistrene. Som et ledd i arbeidet er det gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til Brønnøysundregistrenes operative drift og samfunnsbetydning. Analysen avdekket at brudd på integritet og tilgjengelighet er de faktorene som anses som mest sentrale og gir størst konsekvenser for Brønnøysundregistrene i form av tap av tillit og omdømme i markedet, direkte økonomisk tap og juridiske konsekvenser. I tillegg har man vurdert de samfunnsmessige konsekvensene ved bortfall av registrenes tjenester. På denne bakgrunn er det etablert et klart ambisjonsnivå for sikkerhets- og beredskapsarbeidet ved Brønnøysundregistrene. Prosjektet ble ferdigstilt av styringsgruppen i juni 2004, og sluttokumentet består av følgende deler:

- Krise og beredskapsplan
- Overordnede aksjonsplaner med vedlegg
- Plan for kriseinformasjon
- Håndbok for informasjonssikkerhet

Nærings- og handelsdepartementet opplyser videre at det av prosjektets sluttokumenter framgår hvilke tiltak som må gjennomføres for å nå det anbefalte ambisjonsnivået for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette omfatter et bredt spekter av tiltak rettet mot den tekniske delen av virksomheten, den fysiske sikkerheten som adgang til bygningene, alternativt driftssted for registrene og personsikkerhet.

Når det gjelder tilgang til databasene, opplyser Nærings- og handelsdepartementet at det er iverksatt tiltak som sikrer at ikke alle systemkonsulenter i Brønnøysundregistrene har adgang til Brønnøysundregistrenes sentrale databaser gjennom samme brukeridentifikasjon og passord til databasestyringssystemet.

Riksrevisjonen har mottatt sluttdokumentene for de gjennomførte prosjektene og fått ytterligere informasjon i møter med Brønnøysundregistrene.

Riksrevisjonen konstaterer at Brønnøysundregistrene gjennom prosjekt «Sikkerhet- og beredskapsplan» har utarbeidet en beredskapsorganisasjon, etablert en krise- og beredskapsplan og håndbok for informasjonssikkerhet. Brønnøysundregistrene har opplyst at deres anbefalinger på tiltaksplan, beredskapsnivå og risikonivå sammen med budsjettkonsekvenser er planlagt oversendt til Nærings- og handelsdepartementet i løpet av høsten 2004. Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt gjenstår en del tiltak og investeringer for å etablere et akseptabelt risiko- og beredskapsnivå.

Gjennom prosjekt «Sikkert DBMS» har Brønnøysundregistrene nedlagt et betydelig arbeid med å etablere et rammeverk for regulering av tilgangen til databasestyringssystemet (DBMS). Det er for hvert

system utarbeidet en konkret rollemodell som regulerer tilgangen til DBMS. Alle ansatte ved IT-avdelingen har fått tilgangrettigheter basert på personlig signatur og ulike roller avhengig av den enkeltes arbeidsoppgaver. I tillegg har Brønnøysundregistrene etablert et faglag med ansvar for utarbeidelse og oppfølging av IT-sikkerhet, herunder «Sikkert DMBS». De etablerte tiltakene har bidratt til økt IT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene. Riksrevisjonen har merket seg at Brønnøysundregistrene ser behov for fortsatt videreutvikling og oppfølging av «sikkert DBMS», herunder viktigheten av at det avsettes tilstrekkelige ressurser til å ivareta og overvåke IT-sikkerheten.

Riksrevisjonen er så langt tilfreds med de tiltakene som er iverksatt, og vil følge opp forholdene i den løpende revisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999

Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter – Dokument nr. 3:3 (1998–99)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter ble oversendt Stortinget 29. januar 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. mai 1999, jf. Innst. S. nr. 165 (1998–99). Saken ble behandlet av Stortinget 18. mai 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen hadde omtalt følgende punkter som problematiske i en eller flere av sakene som var undersøkt:

- bompengeperiodens lengde
- organiseringen av bompengeselskapene
- forvaltningen av økonomien i bompengeselskapene
- ansvarsfordelingen mellom bompengeselskap og statlig myndighet

Videre merket komiteen seg at Samferdselsdepartementet ifølge Riksrevisjonen ikke hadde gjennomført evalueringer av ordningene med bompengefinansierte vegprosjekter. Komiteen ba departementet vurdere Riksrevisjonens anbefaling om at en slik evaluering og gjennomgang kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere selve ordningen i sin helhet.

Komiteen hadde også merket seg at Riksrevisjonen ba om at det burde vurderes om den organiseringen som tradisjonelt benyttes, er den optimale for å sikre en kostnadseffektiv og formålstjenlig innkreving og forvaltning av disse midlene. På denne bakgrunn ba komiteen departementet vurdere om det var grunnlag for en slik gjennomgang.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viste til at departementet ville vurdere om det var hensiktsmessig med ytterligere tiltak som kunne forbedre statlig oppfølging og kontroll av bompengeprosjekter.

Komiteen la til grunn at de kriteriene som departementet hadde beskrevet i St.prp. nr. 1 (1997–98) vedrørende rolle- og ansvarsfordeling og hvordan saker skal presenteres for Stortinget, ville føre til bedre saksbehandling og større kontroll med prosjektene.

Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse omfattet bompengeprojektene Sunnfjordtunnelen, Drammen (Drammenspakken og Drammensbrua), Oslopakken, E6 Øst og Trondheimsringen. Formålet med undersøkelsen var å avdekke risikoområder for å tilrettelegge for ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprosjekter i tiden framover.

Undersøkelsen viste at bompengedelingen, og da spesielt bompengepakker, ga store muligheter for å justere for økte kostnader eller sviktende inntekter. Undersøkelsen viste også at de endringene som var foretatt, ble lagt fram for Stortinget til behandling uten at det i saksframleggene var gjort rede for hvordan endringene ville slå ut i form av økte totalkostnader og redusert utbyggingsomfang. Etter Riksrevisjonens vurdering burde endringer i bompengepakker presenteres for Stortinget i forhold til de opprinnelige forutsetningene, det vil si de økonomiske rammene for bompengepakken og forutsatte utbyggingsplaner.

Bompengeselskaper er som regel organisert som aksjeselskaper. Riksrevisjonens undersøkelse viste at rollefordelingen mellom bompengeselskapene og vegkontorene medførte utfordringer, blant annet med hensyn til å sikre samsvar mellom ansvar og myndighet. Undersøkelsen viste videre at vegkontorene var pålagt å følge opp bompengeselskapenes handlinger og valg, uten at de samtidig hadde fått nødvendige styringsvirkemidler. Avtalen med bompengeselskapene kan sies opp dersom vegmyndighetene har noe å utsette på bompengeselskapenes disposisjoner. En slik reaksjon vil imidlertid bare være aktuell i helt spesielle tilfeller.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det hersket tvil hos vegmyndighetene om i hvilken grad de hadde hjemmel til å involvere seg i bompengeselskapenes økonomiske disposisjoner. Vegmyndighetene anså i utgangspunktet ikke finansiell oppfølging av bompengeselskapene som en vesentlig del av sitt ansvarsområde. Retningslinjene fra Vegdirektoratet om oppfølging av bompengeselskapene forutsatte imidlertid at vegkontorene aktivt innhentet informasjon og tok nødvendige initiativ der det var indika-

sjoner på at bompengeselskapet ikke kunne oppfylle sine forpliktelser. Samtidig fastslo andre retningslinjer fra Vegdirektoratet at staten ikke skulle ha noen rolle eller noe ansvar i forbindelse med finansieringen. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål om organiseringen og ansvarsdelingen var den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll med bompengeselskapene.

I de fem bompengeprojektene Riksrevisjonen undersøkte, var det ikke foretatt evalueringer basert på eventuelle problemer som kunne ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av Dokument nr. 3:3 (1998–99) ba Riksrevisjonen 21. mars 2002 Samferdselsdepartementet redegjøre for hva som var kommet fram i vurderingen av tiltak som kunne forbedre statlig oppfølging og kontroll i bompengeprojekter. I brev av 24. mai 2002 ga Samferdselsdepartementet uttrykk for at det var behov for en bred gjennomgang av dagens bompengeforvaltning. Departementet opplyste at det ville sette i gang en utredning med gjennomgang av bompengeforvaltningen for å avklare om organiseringen og ansvarsdelingen var optimal. I brev av 14. juni 2002 ba Riksrevisjonen om å få oppgitt tidspunkt for når denne utredningen skulle være gjennomført. Samferdselsdepartementet opplyste i brev av 27. juni 2002 at opplegget og mandatet for utredningen ikke var endelig avklart. Departementet viste videre til at Vegdirektoratet ville få oppdraget med å forestå utredningen, og at departementet tok sikte på at selve utredningen skulle ferdigstilles før sommeren 2003. Samferdselsdepartementet opplyste at de ville bruke noe tid på å gjennomgå resultatene av utredningsarbeidet, og la opp til å trekke en endelig konklusjon i løpet av høsten 2003.

Riksrevisjonen omtalte saken i Dokument nr. 3:1 (2002–2003) og konkluderte med at den ikke kunne avsluttes. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. januar 2003 (jf. Innst. S. nr. 97 (2002–2003)). Saken ble behandlet i Stortinget 11. februar 2003. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

I brev fra Samferdselsdepartementet av 29. oktober 2003 ble det orientert om status i saken. Departementet opplyste at Vegdirektoratet hadde gjennomført en grundig gjennomgang av bompengeforvaltningen med henblikk på de forholdene som ble påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse (Dokument nr. 3:3 (1998–99)). Vegdirektoratets rapport var vedlagt brevet til Riksrevisjonen. Rapporten var til vurdering i departementet, som tok sikte på å omtale saken i Nasjonal transportplan som skulle legges fram for Stortinget våren 2004.

I rapporten vurderer Vegdirektoratet dagens organisering av bompengeforvaltningen. Direktoratet presenterer videre fire ulike måter å organisere en framtidig bompengeforvaltning på:

- 1 Videreføring av dagens ordning (ett selskap per prosjekt/pakke)
- 2 Ett bompengeselskap per region
- 3 Ett bompengeselskap med ansvar for alle bompengeprojekter i landet
- 4 Ett statlig bompengeselskap for stamvegnettet og lokale bompengeselskap for det øvrige riksvegnettet

I brev av 30. mars 2004 ba Riksrevisjonen departementet om redegjørelse for status i saken. Samferdselsdepartementet svarte i brev av 12. mai 2004. I brevet uttaler departementet at det er opptatt av at innkreving av bompenger blir foretatt på en rasjonell og effektiv måte. Departementet sier seg enig i Vegdirektoratets vurderinger om at ordningen har flere svakheter.

Samferdselsdepartementet viser til at et hovedprinsipp ved bompengeinnkreving er at det skal være en lokal forankring. Samtidig peker departementet på at det er viktig at det er en sammenheng mellom betaling og nytte, slik at inntektene som kreves inn, i størst mulig grad går uavkortet til finansiering av vegbygging samt infrastruktur for lokal kollektivtrafikk i de største byene.

Departementet viser videre til St.meld. nr 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, hvor prinsipper knyttet til bompengefinansiering blir omtalt. I Nasjonal transportplan varsler Samferdselsdepartementet at det tas sikte på å forskriftsfeste prinsippene for bompengefinansiering, og at departementet vil komme tilbake til Stortinget med dette.

Samferdselsdepartementet viser til at ordningen med innkreving av bompenger fortsatt må bygge på lokalt initiativ og lokalpolitisk tilslutning. Det blir opplyst om at det på denne bakgrunn ikke er foreslått noen endring i organiseringen av bompengeselskapene i Nasjonal transportplan. Departementet viser til at utfallet av behandlingen av Nasjonal transportplan i Stortinget vil kunne få konsekvenser for hvordan framtidig innkreving av bompenger bør organiseres. Dette er særlig knyttet til forslaget om en mer helhetlig og effektiv utbygging av lengre stamvegstreknings. Samferdselsdepartementet framholder det som hensiktsmessig å avvente behandlingen av Nasjonal transportplan før det konkluderes om eventuelle endringer i organiseringen av bompengeforvaltningen.

Departementet opplyser at det så langt det er mulig vil rette opp de svakhetene som er avdekket i Vegdirektoratets rapport, uansett hvilken framtidig modell som velges, herunder også ved videreføring av dagens ordning. Departementet peker på at det også vil måtte tas stilling til hvordan eksisterende bompengeselskap skal håndteres. Samferdselsdepar-

tementet opplyser at det vil holde Riksrevisjonen orientert om det videre arbeidet i saken.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet har foretatt en gjennomgang av bompengeforvaltningen. I rapport av 3. juni 2003 presenteres fire ulike måter for hvordan en framtidig bompengeforvaltning kan organiseres.

Riksrevisjonen har merket seg at det etter Samferdselsdepartementets vurdering vil være hensiktsmessig å avvete utfallet av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan før det tas stilling til framtidig modell for organisering av bompengeforvaltningen. Samferdselsdepartementet opplyser at det vil holde Riksrevisjonen orientert om det videre arbeidet.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2000

Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene – Dokument nr. 3:3 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene ble oversendt Stortinget 3. november 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2000, jf. Innst. S. nr. 99 (1999–2000), og saken ble behandlet av Stortinget 17. februar 2000.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at lang saksbehandlingstid i enkelt-saker kan innebære en stor belastning for pasienter, pårørende og involvert helsepersonell. Det ble presisert at det kunne reises spørsmål ved om rettssikkerheten til de involverte partene ble tilstrekkelig ivare-tatt. Komiteen understreket viktigheten av at Sosial- og helsedepartementet (Helsedepartementet) fulgte opp de forholdene Riksrevisjonen påpekte ved å fo-reta en samlet gjennomgang av saksbehandlingen av klagesaker både hos Helsetilsynet og hos fylkeslege- ne. Komiteen mente at et slikt arbeid kan gi en for- bedret effektivitet i hele etaten slik at man unngår store forskjeller i skjønnsutøvelse og saksbehand- lingstid. Komiteen forutsatte at Sosial- og helsede- partementet (SHD) fortsatte arbeidet med effektiv- sering vedrørende rutiner, opprustning av arkivfunk- sjon og en ensartet skjønnsutøvelse, og at en om nødvendig omdisponerte slik at de målene som var satt, ble fulgt opp.

Saken ble første gang fulgt opp ved brev av 19. mars 2003 fra Riksrevisjonen til Helsedepartemen- tet. Det ble gjort rede for status i saken i Dokument nr. 3:1 (2003–2004), og på bakgrunn av denne ble det besluttet å følge opp saken på nytt i 2004.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å finne ut om klagesaksbehandlingen i Statens helse- tilsyn og hos fylkeslegene i tilstrekkelig grad hadde vært effektiv, og om den hadde ivaretatt rettssikker- heten til de involverte.

Det var en sterk økning i antallet klage- og til- synssaker på 1990-tallet. I mange saker var behand- lingstiden svært lang. Riksrevisjonen registrerte som

ledd i undersøkelsen samtlige klage- og tilsynssaker som var til behandling i 1997 i Helsetilsynet og ved fem utvalgte fylkeslegekontorer. SHD satte som mål i 1997 at fylkeslegenes saksbehandlingstid i enkelt- saker ikke skulle overstige seks måneder. Gjennom- snittlig saksbehandlingstid skulle ikke overstige tre måneder for saker som ble avgjort av fylkeslegen, og fire måneder for saker som ble oversendt til Helsetil- synet for avgjørelse der. For Helsetilsynet forutsatte departementet at det skulle ha færre enn 150 ikke av- sluttede saker ved årets slutt. I Helsetilsynet var det 131 saker som ikke var avsluttet per 31. desember 1997, noe som var i tråd med tildelingsbrevet fra SHD. Ingen av de fem fylkeslegekontorene nådde resultatmålene for 1997, og det var store forskjeller mellom kontorene. For saker oversendt til Helsetil- synet var det bare ett kontor som nådde målet om at saksbehandlingstiden skulle være under fire måne- der. Saker avsluttet hos fylkeslegen hadde alle en saksbehandlingstid på over tre måneder. Kontoret som kom best ut, hadde en gjennomsnittlig saksbe- handlingstid på 3,4 måneder, mens kontoret som kom dårligst ut, hadde en gjennomsnittlig saksbe- handlingstid på sju måneder. I henhold til St.prp. nr. 1 (1997–98) skulle saksbehandlingstiden i 1998 ikke overstige fem måneder hos fylkeslegen og 12 måne- der i Helsetilsynet. Hvis man skilte mellom de sake- ne som ble avsluttet i 1997, og de sakene som ikke var avsluttet på undersøkelsestidspunktet i mai 1998, viste det seg at saksbehandlingstiden for de ik- ke avsluttede sakene i gjennomsnitt var 13,9 måne- der. For 1999 var det lagt opp til en saksbehand- lingstid på maksimalt seks måneder i Helsetilsynet og fem måneder hos fylkeslegene. Det ble i under- søkelsen konkludert med at dersom Helsetilsynet skulle nå dette målet, måtte saksbehandlingen effek- tiviseres ytterligere.

Undersøkelsen viste at saksbehandlingstiden i Helsetilsynet økte vesentlig for saker som ble over- sendt til sakkyndige og profesjonsråd, sammenlignet med saker som ikke ble behandlet av noen av disse instansene. Ved fylkeslegekontorene økte også saks- behandlingstiden i vesentlig grad for saker som ble oversendt til sakkyndig. I begge tilfeller var den vik-

tigste årsaken til økt saksbehandlingstid den interne saksbehandlingstiden, og i liten grad saksbehandlingstiden i de eksterne instansene. På bakgrunn av dette ble det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om utredningskapasiteten, kompetansen og organiseringen i etaten var god nok.

Undersøkelsen avdekket forskjeller mellom de fem fylkeslegekantorene både når det gjaldt organisering av klagesaksbehandlingen og produktivitet. Samtlige hadde imidlertid et effektiviseringspotensial. Det framkom videre at fylkeslegenes skjønn varerte, og at dette kom til syne gjennom andelen saker som endte med kritikk, og andelen saker som på grunn av alvorlighetsgrad ble oversendt til Helsetilsynet for videre behandling der.

Departementets oppfølging

Helsetilsynet gjennomgikk i et eget klagesaksprosjekt klager på helsepersonell i perioden 1995–97. Prosjektet ble startet for å sikre at tilsynet og saksbehandlingstiden ivaretok de berørtes rettssikkerhet. Blant annet på bakgrunn av Dokument nr. 3:3 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekantorene, ble det fra 1. mars 2000 etablert et nytt klagesaksprosjekt. Prosjektet ble fram til utgangen av 2001 organisert som en egen avdeling i Helsetilsynet. Målet med prosjektet var å innhente ettersteplet i saksbehandlingen, styrke arbeidet med harmonisering og rutineutvikling og utvide arbeidet med systematisering, erfaringsoverføring og publisering av kunnskap fra sakfeltet. Ved prosjektslutt ble det avvirket 50 prosent flere saker med samme ressursinnsats som ved prosjektstart.

Avdeling for tilsynssaker har siden 2002 brukt det meste av sine ressurser på klagesaker. Helsetilsynet har siden det første prosjektet drevet kontinuerlig opplæring, utvikling av veiledning for fylkeslegene og egen saksbehandling og forbedring av rutiner. For å fremme lik behandling av like saker og rask avvikling av sakene, har det vist seg at det å legge til rette for arenaer for diskusjon og utvikling av dokumenter til støtte for saksbehandlingen er mest virkningsfullt. Sakfeltet er satt på dagsorden i etatsstyringsmøtene mellom departementet og Statens helsetilsyn, omtalt i tildelingsbrevene, og på fylkeslegemøter, i tillegg til at det har vært arrangert samlinger for saksbehandlere hvert år. Saksbehandlingsveileder og egne dokumenter om rettslige rammer og policy er sist fastsatt gjennom reviderte utgaver av mars 2003.

Det er utviklet styrende dokumenter for å oppnå en mer harmonisert skjønnsutøvelse, rutineutvikling og rapportering. I 2001 og 2002 er det utviklet et nytt fagsystem for tilsynssaker og enkelte andre typer klagesaker, Registreringssystem for Rettighetsklager og Tilsynssaker (RegRoT). Systemet er tatt i bruk ved Helsetilsynet i fylkene for saker som er avsluttet etter 1. januar 2003. RegRoT er en videreutvikling av det tidligere klagesaksregisteret, og gir omfattende informasjon om sakene, blant annet kunnskap om hvor saker starter, hvilke tjenester og temaer de omhandler, hvilke personellgrupper og virksomheter som berøres, og hva som er resultatet av saksbehandlingen. Registeret gir også mye informasjon om saksbehandlingstid som grunnlag for fylkeslegenes saksstyring.

Fra august 2000 ble en erfaren arkivar ved et fylkeslegekantor ansatt i halv stilling som arkivkoordinator for fylkeslegene, underlagt arkivleder i Helsetilsynet. Arkivarens arbeid med harmonisering og faglig støtte til arkivtjenesten hos fylkeslegene medførte så langt Helsetilsynet kan vurdere, en mer lik og sikker arkivtjeneste. Arkivkoordinator avsluttet sitt arbeid da fylkeslegene ble integrert i fylkesmannsembetene fra 2003.

Riksrevisjonen har fulgt opp saken både i 2003 og i 2004. Verken ved første gangs oppfølging i 2003 eller ved neste oppfølging i 2004 hadde de ovennevnte tiltakene hatt tilstrekkelig effekt på måloppnåelsen. I 2002 hadde Helsetilsynet en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 8,2 måneder, og i 2003 var denne steget til 8,7. Målet for maksimal saksbehandlingstid var på seks måneder for begge årene. Tilsvarende tall for fylkeslegene var 6,5 måneder i 2002, og for Helsetilsynene i fylkene var det steget til 7 måneder i 2003. Målet for maksimal saksbehandlingstid var her på 5 måneder. For begge instanser var utviklingen dermed negativ.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Helsedepartementet har tatt et aktivt ansvar for arbeidet med effektivisering av rutiner, opprustning av arkivfunksjon og en ensartet skjønnsutøvelse i Helsetilsynet sentralt og i Helsetilsynene i fylkene. Selv om det er iverksatt en rekke tiltak for å få ned saksbehandlingstiden, er de gjennomsnittlige saksbehandlingstidene fortsatt høye.

Riksrevisjonen mener at ovennevnte forhold bør følges opp, og vil vurdere å foreta en ny undersøkelse vedrørende klagesaksbehandling både i Helsetilsynet sentralt og ved Helsetilsynene i fylkene.

Riksrevisjonens undersøkelse om trygdeetatens oppfølging av sykmeldte – Dokument nr. 3:9 (1998–99)

Innledning

Dokument nr. 3:9 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse om trygdeetatens oppfølging av sykmeldte, ble oversendt Stortinget 14. juni 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 3. februar 2000, jf. Innst. S. nr. 105 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 22. februar samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den hadde merket seg at Riksrevisjonens rapport dokumenterte at trygdeetaten hadde kommet kort når det gjaldt oppfølging av sykmeldte, og at bruken av tiltak samlet sett var lav. Videre hadde komiteen merket seg at Riksrevisjonen konkluderte med at resultatene ikke var i samsvar med målsettingene i attføringsmeldingen fra 1993. Komiteen understreket at det fortsatt var et hovedmål å redusere sykefraværet.

En samlet komité understreket betydningen av at resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomgått for å iverksette nødvendige tiltak for å nå de målsettingene Stortinget allerede hadde vedtatt.

Komiteen syntes det var en svakhet at det ikke var utviklet gode nok systemer som gjorde det mulig å vurdere om og i hvilken grad tiltakene virket på sykefraværet. Komiteen understreket at det ikke var registrert tilfredsstillende økning i bruken av tiltakene yrkesrettet attføring, aktiv sykmelding og graderte sykepenger. Komiteen så med bekymring på at det syntes å være relativt svak samhandling mellom trygdekontor, helsetjeneste og arbeidsplass. Komiteen uttalte videre at målbare kvantitative størrelser syntes å ha gått på bekostning av oppfølging av syke mennesker, og at det ikke eksisterte gode nok systemer for å måle dette kvalitativt.

Stortinget ba om at regjeringen fremmet en stortingsmelding om sykefravær og uførepensjonering, med vurdering av virkemidler, kunnskap, kompetanse og ressurser, samarbeid mellom etater som trygdeetat, arbeidsmarkedsetat, sosialtjeneste og helse-tjeneste, arbeidsplass og den sykmeldte, med videre. I St.meld. nr. 4 (2001–2002) opplyste Regjeringen at den ville se Stortingets anmodningsvedtak om melding om sykefravær og uførepensjonering i sammenheng med Sandman-utvalgets innstilling. Som bebudet i meldingen, ble oppfølgingen av utvalgets innstilling omtalt i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Folke-trygden.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å se nærmere på i hvilken grad trygdeetaten hadde fulgt opp de forut-

setningene Stortinget hadde knyttet til vedtak om styrking av etatens arbeid med å følge opp sykmeldte, herunder om oppfølgingsarbeidet skjedde på en tilstrekkelig systematisk og målrettet måte.

Ifølge budsjettproposisjonene hadde det vært et hovedmål å redusere sykefraværet. Riksrevisjonens undersøkelse viste at sykefraværet hadde vært stigende fra 1994, og at flere gikk lenger sykmeldt.

Undersøkelsen viste at det hadde vært en vridning fra å fokusere på nivået på sykefraværet til å fokusere på bruken av ulike aktive tiltak for den sykmeldte. Det var imidlertid ikke utviklet systemer som gjorde det mulig å vurdere om disse tiltakene førte til raskere tilbakeføring til arbeid.

Undersøkelsen viste videre at målsettingen om økt bruk av aktiv sykmelding var nådd. Riksrevisjonen mente det var en svakhet at det fra trygdeetatens side ikke syntes å være tatt spesielle initiativ for å oppnå en økning i bruken av graderte sykepenger og yrkesrettet attføring i sykepengeperioden.

Den lave bruken av tiltak ble sett i sammenheng med at trygdekontorene i praksis ikke hadde etablert en tilstrekkelig nær kontakt med den sykmeldte, behandlende lege og arbeidsgiver i tråd med intensjonene i Attføringsmeldingen. Riksrevisjonen stilte også spørsmål ved kvaliteten på 12-ukersvedtakene, det vil si trygdekontorets vedtak om rett til fortsatte sykepenger og vurdering av mulige tiltak for den sykmeldte. Rikstrygdeverket erkjente at den kvalitative siden av oppfølgingsarbeidet hadde vært for lite vektlagt.

Riksrevisjonen uttalte at det var behov for å intensivere arbeidet med den kvalitative delen av oppfølgingsarbeidet, slik at det i framtiden kunne dokumenteres større forbedringer enn til da på et område som i mange år hadde vært blant de høyest prioriterte i trygdeetaten. For å forsvare en fortsatt satsing på trygdeetatens oppfølgingsarbeid, uttalte Riksrevisjonen videre at det var viktig at departementet og Rikstrygdeverket prioriterte å finne fram til resultatindikatorer som måler effekten av etatens arbeid og virkemidler på sykefraværet.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 25. mars 2003 om at Sosialdepartementet (SOS) redegjorde for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt når det gjelder trygdeetatens oppfølging av sykmeldte, og for status i og resultater av trygdeetatens arbeid på dette området. SOS ga en redegjørelse for dette i brev av 14. mai

2003, og ba samtidig om å få komme tilbake med en supplerende og mer omfattende redegjørelse etter budsjettframlegget samme høst. Riksrevisjonen orienterte i brev av 20. juni 2003 departementet om at oppfølgingen av saken på grunn av dette ville bli utsatt til våren 2004. I brev av 17. mars 2004 ble departementet bedt om å supplere sin tidligere redegjørelse i saken. Slik redegjørelse ble gitt i brev av 11. mai 2004 fra SOS til Riksrevisjonen.

Innledning

SOS viser i brev av 14. mai 2003 til at regjeringen har sluttet seg til intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen, som varer fram til 31. desember 2005, skal blant annet bidra til å redusere sykefraværet og bruken av uførepensjon. Hensikten med avtalen er blant annet å følge opp Sandman-utvalgets intensjoner om at arbeidsplassene i stor grad skal fungere som hovedarena for sykefraværsarbeid. Avtalen fokuserer klart på forebygging og tilrettelegging.

Fra 1. januar 2002 er trygdeetatens arbeid med oppfølging av sykmeldte i stor grad lagt om. Hovedvekten legges nå på trygdeetatens nye arbeidslivssentre og trygdekontorenes samarbeid med disse, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) for SOS. Sykefraværsarbeidet, herunder oppfølging av sykmeldte, er et prioritert arbeid i trygdeetaten. Det legges mer vekt på individuelt tilpasset oppfølging og virkemiddelbruk. Oppfølgingen skal være mer behovsrettet i hele sykmeldingsperioden, og innsatsen skal også rettes mot arbeidsgivere, leger og andre samarbeidspartnere. SOS viser til at det i dag er et nært og godt samarbeid med etatens samarbeidspartnere, deriblant Leforeningen og partene i arbeidslivet.

Intensjonsavtalen ble fulgt opp med lovendringer og budsjettmessige tiltak for å styrke sykefraværsarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 29 (2001–2002) Endringer i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv.). Det skal blant annet legges større vekt på funksjonsvurdering enn tidligere, og lege og arbeidstaker har fått plikt til å gi arbeidsgiveren nærmere opplysninger om denne.

Nærmere om oppfølgingsarbeidet – vurdering av arbeidsuførhet og funksjonsevne

Ifølge SOS' brev av 14. mai 2003 er tiltakene sykmelding II etter åtte uker og trygdekontoets vedtak om rett til fortsatte sykepenger etter 12 uker under revurdering. Slike automatiske vurderingstidspunkt er ifølge departementet lite hensiktsmessige og gir ikke ønskede resultater i det individuelle oppfølgingsarbeidet.

Som ledd i oppfølgingsarbeidet er det vedtatt en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at arbeidsgiveren har plikt til å utarbeide en individuell oppfølgingsplan for sykmeldte etter åtte uker.

Bruken av aktiv sykmelding har ifølge departe-

mentet hatt en rivende utvikling, og det reises spørsmål om bruken har blitt for omfattende. Statistikk fra Rikstrygdeverket viser at aktiv sykmelding ble brukt i 7,7 prosent av alle avsluttede sykepengetilfeller i første halvår 2002, mot 4,1 prosent i 1998. I samme periode økte bruken av yrkesrettet attføring fra 1,3 til 1,4 prosent, friskmelding til arbeidsformidling fra 0,3 til 0,4 prosent og graderte sykepenger fra 19,8 til 20,1 prosent.

Bruken av ordningen med kjøp av helsetjenester for å oppnå raskere behandling og dermed kortere sykefravær, er ifølge departementet også et viktig virkemiddel. I 2002 fikk 13 000 tilbud, mot 7 100 i 2001. Bruken av nye tiltak, særlig tilretteleggingstilskuddet, ser etter departementets mening ut til å være et hensiktsmessig tiltak for å forebygge og motvirke langvarige sykefravær.

Brukerundersøkelse

ECON – Senter for økonomisk analyse – har gjennomført en brukerundersøkelse for trygdeetaten som viser virksomhetenes erfaring med trygdeetatens arbeidslivssentre. I rapporten konkluderes det med at tilbakemeldingene på sentrenes virksomhet er positive, men at sentrene har et forbedringspotensial, særlig når det gjelder å drive kompetanseoverføring og informasjon til virksomhetene.

SOS' brev av 11. mai 2004

Departementet viser til at intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) på flere måter har endret rammene og mulighetene for trygdeetatens arbeid. Fra å være en etat som i vesentlig grad jobber i forhold til enkeltpersoner som allerede mottar ytelse, skal etaten nå også tilby tjenester til virksomhetene på systemnivå for å bidra til å forebygge sykmelding og hindre frafall fra arbeidslivet.

IA-avtalens tre delmål er henholdsvis redusert sykefravær, ansettelse av flere personer med redusert funksjonsevne og økning av den reelle pensjonsalderen. Underveisevalueringen av intensjonsavtalen høsten 2003 viste at konseptet for IA-virksomhetens samarbeidsavtale med trygdeetaten har oppnådd positiv forankring i arbeidslivet, selv om resultatene på de tre delmålene klart må forbedres.

Regjeringen og partene i arbeidslivet er enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden – utgangen av 2005. Evalueringen av avtalen og beskrivelse og vurdering av sentrale virkemidler i avtalen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) Endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.).

Per 19. april 2004 var 1 031 360 arbeidstakere omfattet av IA-avtalen. Dette utgjør rundt 54 prosent av alle arbeidstakere, fordelt på 6 540 virksomheter.

Tilbudet fra trygdeetatens arbeidslivssentre er blitt videreutviklet i samarbeid med IA-avtalens parter. Trygdeetaten har videre fokusert på samhandlin-

gen internt i etaten, slik at arbeidslivssenter, trygdekontor og hjelpemiddelsentral gir et koordinert og enhetlig servicetilbud. I 2003 deltok om lag 2 100 trygdekontoransatte i et fagutviklingsprogram som fokuserer på brukerorientering og veiledning, for å videreutvikle etatens nye oppfølgingsrolle.

I 2004 vil det bli gjennomført tre større fagutviklingsprogrammer for å styrke og videreutvikle trygdeetatens bidrag til arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv. *Aktivitetsprogrammet* er rettet mot ansatte i arbeidslivssentrene, trygdekontorene og hjelpemiddelsentralene, og har som formål å sikre samhandling og teambygging i det lokale arbeidet med inkluderende arbeidsliv. *Teamutviklingsprogrammet* er rettet mot ledelsen i arbeidslivssentrene og hjelpemiddelsentralen, samt fylkesdirektøren. Videre skal det arrangeres *fagutviklingsprogram for allmennpraktiserende leger*.

Til tross for mange gode bedriftseksempler som viser gode resultater i forhold til redusert sykefravær, og positive brukerundersøkelser på trygdeetatens arbeid, har det vist seg at det samlede sykefraværet fortsatt øker. Departementet viser til at trygde-etaten, også sammen med Aetat, har foreslått tiltak for

- ytterligere å fokusere på arbeidsplassen og dialog arbeidstaker/arbeidsgiver
- å fokusere på tidligst mulig avklaring
- å fokusere på effekt av virkemidler, herunder gradert sykmelding og aktiv sykmelding
- å fokusere på legenes rolle

Dette er områder som det er fokusert på i regjeringens forslag til nye virkemidler og tiltak for å re-

duisere sykefraværet, som ble lagt fram i Ot.prp. nr. 48 (2003–2004). For å sikre at aktive tiltak skal vurderes kontinuerlig, er det fra 1. januar 2004 lovfestet et krav om at behovet for yrkesrettet attføring skal vurderes i sykepengeperioden og rehabiliteringspengeperioden.

I oktober 2003 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Aetat og Rikstrygdeverket. I tillegg gjøres det et felles arbeid med endringene på yrkesrettet attføring, og blant annet er vedtaksmyndigheten i slike saker samlet i Aetat fra 1. juli 2004.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og virkemidlene som er iverksatt av SOS og trygde-etaten i perioden etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens dokument om trygdeetatens oppfølging av sykmeldte. Riksrevisjonen viser til at sykefraværet, til tross for de endringene som er gjennomført, har fortsatt å stige i perioden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket ved behandlingen av Innst. S. nr. 105 (1999–2000) at det fortsatt er et hovedmål å redusere sykefraværet.

Riksrevisjonen konstaterer at de tiltakene som til nå er iverksatt, ikke har vært tilstrekkelige for å nå hovedmålsettingen med trygdeetatens oppfølgingsarbeid. Riksrevisjonen mener derfor at trygdeetatens arbeid med oppfølging av sykmeldte fortsatt bør følges opp, og vil gjennomføre en ny undersøkelse på området om noe tid.

Denne saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet – Dokument nr. 3:9 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet ble oversendt Stortinget 22. februar 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 23. mai 2000, jf. Innst. S. nr. 187 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 8. juni samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Arbeidstilsynet de siste årene har lagt større vekt på kvalitative overordnede effektmål framfor kvantitative, og at det har blitt videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering. Videre viste komiteen til at kravene til hva tilsyn skal omfatte, har økt i perioden.

Komiteen bemerket at Stortinget har forutsatt at Arbeidstilsynet skal prioritere den utadrettede akti-

viteten, utvikle kriterier for å basere tilsynsvirksomheten på reell risiko, forenkle og modernisere regelverket, utvikle etaten som forvaltningsorgan og legge vekt på samarbeid med andre tilsynsvirksomheter og organisasjonene i arbeidslivet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet, og var enige i at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, skulle prioriteres i større grad.

Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Arbeidstilsynet brukte mindre ressurser på tilsyn enn planlagt i den undersøkte tidsperioden 1997–98. I 1998 brukte

Arbeidstilsynet 24 prosent av sine ressurser til hovedaktiviteten tilsyn. Til sammenligning brukte virksomheten 37 prosent av ressursene til administrative oppgaver. Videre viste undersøkelsen at det hadde vært en nedgang i antall tilsyn fra 1997 til 1998 på landsbasis. I tillegg var det for begge årene manglende samsvar mellom plantallene for tilsynsbesøk fastsatt i overordnede styringsdokumenter og faktisk utførte tilsyn. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål ved om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad prioriterte tilsynsaktiviteten, og understreket behovet for at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, ble prioritert i større grad.

Riksrevisjonens undersøkelse avdekket videre at Arbeidstilsynet ikke hadde nådd målet om å etablere felles retningslinjer for risikobasering av tilsyn. Ved de seks undersøkte distriktene ble det i 1997 brukt forskjellige systemer og kriterier for risikobasering av tilsynsvirksomheten. Det ble også konstatert at virksomhetsregisteret, som er et viktig verktøy for å gjennomføre risikobaserte tilsyn, ikke var tilstrekkelig oppdatert, at opplysningene var av til dels dårlig kvalitet, og at registeret ikke var brukervennlig. Riksrevisjonen viste i den sammenheng til at dette innebar en fare for at Arbeidstilsynets innsats ikke ble rettet mot områdene med høyest risiko, og at risikobasering av tilsynsvirksomheten ikke fungerte som forutsatt. Målet om en felles metodikk for utførelsen av tilsyn var heller ikke nådd.

Når det gjaldt distriktenes oppfølging av tilsynsvirksomheten, konstaterte undersøkelsen at det foreligger en risiko for at etatens praksis ikke er enhetlig. Distriktenes oppfølging var ikke alltid i samsvar med etatens retningslinjer. I 23 prosent av de undersøkte sakene var det ikke gitt skriftlig tilbakemelding til virksomhetene etter tilsynsbesøket.

Videre viste undersøkelsen at distriktene heller ikke alltid fulgte etatens retningslinjer for oppfølging av tilsyn i forhold til påleggsfrister og lukking av saker. Riksrevisjonen understreket i den sammenheng at rutinene for sanksjonsbruk bør utøves konsekvent, og at det må følges opp at gjeldende retningslinjer er forstått og følger en ensartet praksis.

Endringer i rammebetingelser og virkemidler

Med virkning fra 1. januar 2001 ble etatsstyringsansvaret for Arbeidstilsynet overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), jf. St.prp. nr. 54 (2000–2001).

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 25. mars 2003 om AADs redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt, og da særlig i forhold til prioritering av tilsynsvirksomheten, utvikling av gode risikovurderinger og mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis

på ulike nivåer i etaten. Departementets redegjørelse ble gitt i brev av 15. mai 2003. Av AADs orientering framgikk det at det hadde vært en svak økning i antall tilsyn i årene fra 1999 til 2001, og en markert nedgang i antall tilsyn fra 2001 til 2002. Dette innebar at antall rapporterte tilsyn var færre i 2002 enn for de øvrige årene, og på et vesentlig lavere nivå enn da Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. Av AADs svar framgikk det også at det fremdeles ikke var etablert en enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis i etaten. Riksrevisjonen ba i brev av 27. juni 2003 departementet om å utdype enkelte punkter i svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 12. august 2003.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2003–2004) og konkluderte på bakgrunn av departementets redegjørelse med at saken ikke kunne avsluttes, og at en ny oppfølging og vurdering skulle gjennomføres i 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 24. februar 2004, jf. Innst. S. nr. 132 (2003–2004), og saken ble behandlet i Stortinget 11. mars 2004. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

Riksrevisjonen har i brev av 16. mars 2004 bedt om en ny redegjørelse fra AAD. I svarbrev til Riksrevisjonen datert 19. mai 2004 redegjør departementet for status på området og hvilke tiltak og endringer som er iverksatt i den forbindelse.

Utviklingen i antall tilsyn, samt tiltak som er iverksatt for å motvirke den negative utviklingen i tilsynsomfanget

Av AADs orientering framgår det at antall tilsyn har gått ned fra gjennomsnittlig 14 965 tilsyn i perioden 1999–2001 til ca. 11 750 i perioden 2002–2003. Det har i tillegg vært en mindre oppgang i antall tilsyn fra 2002 til 2003 fra 11 689 til 11 863. Samtidig har ressursbruken på tilsynsvirksomheten økt fra gjennomsnittlig 34 prosent i perioden 1999–2001 til ca. 36 prosent i perioden 2002–2003.

Departementet forklarer nedgangen i antall tilsyn med flere forhold. Dels vises det til at etaten har rettet økt oppmerksomhet mot organisatoriske, ergonomiske og psykososiale arbeidsmiljøforhold, og at dette krever mer ressursbruk enn tilsyn rettet mot tradisjonelle arbeidsmiljøproblemer. Videre blir det pekt på at innskjerpede kvalitetskrav for blant annet planlegging og rapportering av tilsyn har ført til økt ressursbruk knyttet til for- og etterarbeid. De siste årene har Arbeidstilsynet i tillegg hatt en økt bruk av postale tilsyn i forbindelse med innledende undersøkelser, oppfølging av tidligere tilsyn mv., og postale tilsyn registreres ikke som utførte tilsyn.

AAD bemerker at dreiningen mot organisatoriske, ergonomiske og psykososiale arbeidsforhold er resultat av en bevisst strategi, og nedgangen i antall tilsyn en naturlig konsekvens av det. Reduksjonen i antall tilsyn medfører etter AADs oppfatning ikke en

svekkelse av tilsynet med arbeidsmiljøet i Norge. AAD framholder i tillegg at antall tilsyn er en resultatindikator som ikke alene kan beskrive graden av måloppnåelse. Det er derfor igangsatt et arbeid for å utvikle et bredere sett med resultatindikatorer for å få et bedre grunnlag for å vurdere etatens arbeid. Dette arbeidet vil bli videreutviklet i tilknytning til de årlige tildelingsbrevene.

AAD viser i tillegg til at det for tiden pågår en omorganisering av Arbeidstilsynets virksomhet som blant annet innebærer at direktoratet blir flyttet til Trondheim. Det skal også skje en omdanning av dagens 11 distriktskontorer med 29 underliggende avdelingskontorer til sju regioner med ansvar for alt tilsyn og all utadrettet virksomhet. Hensikten med omorganiseringen er å bli bedre i stand til å utføre et kompetent og effektivt tilsyn i tråd med etatens nye strategi. Omstillingsarbeidet og flytteprosessen skal være endelig avsluttet høsten 2006.

AAD er likevel ikke tilfreds med utviklingen i antall tilsyn. Departementet er av den oppfatning at nedgangen i antall tilsyn har vært større enn forventet. Derfor har AAD bedt Arbeidstilsynet om å utrede og iverksette tiltak som skal sikre at tilsynsoppgaven har et korrekt nivå sett i forhold til de til enhver tid gjeldende strategiske satsingsområder, risikovurderinger og etatens ressurser.

Kvaliteten på tilsynsvirksomheten

Når det gjelder kvaliteten på tilsynsvirksomheten, viser AAD til at Arbeidstilsynet utarbeidet en handlingsplan som oppfølging av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i 1999, med tiltak for å sikre et kvalitativt godt og mer enhetlig tilsyn. Etaten rapporterer årlig på handlingsplanen. De viktigste tiltakene i handlingsplanen er: risikobasering av tilsynet, utvikling av en mer enhetlig arbeidsform i etaten, kvalitetssikring av Arbeidstilsynets reaksjonsbruk og oppfølging av tidligere tilsyn.

AAD er av den oppfatning at tiltakene har hatt effekt på viktige områder. Økt risikobasering av til-

synet har bidratt til at de lokale prioriteringene er blitt mer enhetlige enn tidligere. Videre sikres en mer enhetlig arbeidsform ved at en langt større andel av tilsynets arbeid utføres som ledd i landsomfattende aksjoner eller tilsynsprosjekter. I forhold til etatens reaksjonsbruk opplyser departementet imidlertid at det fortsatt er relativt store distriktsvise variasjoner når det gjelder reaksjonsomfang, og at dette er forhold som vil bli fulgt opp i 2004. AAD framholder videre som positivt at de fleste virksomheter synes å følge de pålegg som er gjort i tidligere tilsyn.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at utviklingen i antall tilsyn fremdeles ikke er fullt ut tilfredsstillende, men har merket seg at det er en mindre oppgang i antall tilsyn fra 2002 til 2003. Riksrevisjonen er også innforstått med at antall tilsyn ikke alene kan beskrive graden av måloppnåelse i Arbeidstilsynet, og ser det som positivt at etaten har igangsatt et arbeid for å utvikle et bredere sett av resultatindikatorer på arbeidsmiljøområdet. Riksrevisjonen merker seg også at den pågående omorganiseringen skal bidra til å sikre bedre måloppnåelse. Riksrevisjonen legger også til grunn at kvaliteten på tilsynsvirksomheten på enkelte områder er forbedret ved at tilsynet i større grad er risikobasert, og tilsynsarbeidet har fått en mer helhetlig form. Det er likevel uheldig at det fremdeles i noen grad er distriktsmessige variasjoner når det gjelder reaksjonsomfang.

Samlet sett vurderer Riksrevisjonen resultatoppnåelsen i Arbeidstilsynet som forbedret, men ennå ikke fullt ut tilfredsstillende. På bakgrunn av den betydning omorganiseringen av Arbeidstilsynet er tillagt for å sikre bedre måloppnåelse, ser Riksrevisjonen det som mest hensiktsmessig å vurdere en ny undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet to til tre år etter at omorganiseringen av Arbeidstilsynet er avsluttet i 2006.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2001

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter – Dokument nr. 3:12 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:12 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter, ble oversendt Stortinget 9. juni 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. januar 2001, jf. Innst. S. nr. 103 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 9. februar samme år.

Undersøkelsen ga indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjelder innfordringsarbeidet, ikke ble praktisert som forutsatt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at det ble avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnfordringen, og at det i tillegg ble reist flere spørsmål rundt organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at forskjellsbehandling av skattytere er uheldig, og at ulike innfordringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune. Komiteen understreket imidlertid at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innfordringsstrategier.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg for øvrig at Skattedirektoratet tok sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpekte, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet. Komiteen konstaterte at departementet i all hovedsak sluttet seg til Riksrevisjonens funn og vurderinger.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å gjennomføre en analyse av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Effektiv innfordring forutsetter blant annet løpende oppfølging av restanser og rask iverksettelse av hensiktsmessige innfordringstiltak. Med bakgrunn i skatteoppkreverinstruksen ble det undersøkt i hvilken grad det var iverksatt innfordringstiltak tilstrekkelig raskt etter forfall, og i hvilken grad det ble iverksatt hensiktsmessige innfordringstiltak. Under-

søkelsen belyste også hvordan den faglige styringen og oppfølgingen av skatteoppkrevernes innfordringsarbeid ble ivaretatt av Skattedirektoratet gjennom mål- og resultatstyring.

Skatteoppkreverne er faglig underlagt Skattedirektoratet og skattefogdkontorene, mens den enkelte kommune har det administrative ansvaret. Kommunene bestemmer derfor selv organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen og ressursbruken for å løse innfordringsoppgavene. Undersøkelsen viste at det var store variasjoner mellom kommunene når det gjaldt ressursbruk til innfordringsarbeidet.

For 39 % av de utvalgte restansene over 10 000 kroner var det ikke iverksatt innfordringstiltak innen én måned etter forfall. På bakgrunn av skatteoppkreverinstruksens forutsetninger om rask iverksettelse av innfordringen, ble det vurdert som lite tilfredsstillende at en betydelig del av restanseporteføljen ikke var under aktiv innfordring den første tiden etter at kravet var forfalt. Det ble registrert ulik praksis mellom kommunene med hensyn til hvor raskt innfordringen ble iverksatt.

I de sakene hvor innfordringstiltaket påleggstrekk ble benyttet, var 36 % av disse trekkene iverksatt eller forsøkt iverksatt mer enn én måned etter forfall. I fire av 15 kommuner var over halvparten av påleggstrekkene foretatt senere enn én måned etter forfall. Dette ble ansett som avvik i forhold til skatteoppkreverinstruksen. Undersøkelsen viste også at det syntes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne i 49 % av sakene hvor det var registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk. Det ble registrert store forskjeller mellom de enkelte kommunene.

Om lag halvparten av alle restanser over 60 000 kroner var ikke sikret eller forsøkt sikret ved utlegg når det var nedlagt påleggstrekk. Det ble stilt spørsmål ved om skatteoppkreverne i større grad burde forsøkt å sikre kravene mens påleggstrekk løper, eller eventuelt vurdert andre innfordringstiltak.

I tilfeller hvor påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innfordring gjennom utleggsforretning og tvangsdekning.

Undersøkelsen viste at det for 44 % av restansene over 20 000 kroner ikke var tatt eller forsøkt tatt utlegg, eller iverksatt andre hensiktsmessige innfordringstiltak innen fire måneder etter forfall. Det var store variasjoner mellom kommunegruppene og enkeltkommunene med hensyn til hvor stor andel av restansene over 20 000 kroner som var sikret eller forsøkt sikret ved utlegg. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til forskjellsbehandling av skattedebitorer og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

Undersøkelsen viste at bruken av tvangsdekning var meget begrenset. Det var tatt pant i formuesgoder i 47 % av sakene hvor det var gjennomført utleggsforretning. Av disse tilfellene var det forsøkt eller gjennomført tvangsdekning i kun 11 % av sakene.

Undersøkelsen viste også at det var begjært konkurs overfor 13 % av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kroner for årene 1992–96). Andelen konkursbegjæringer i forhold til antall store restanser kunne synes noe lav. Det ble derfor stilt spørsmål ved om skatteoppkreverkontorene benyttet konkursinstituttet etter forutsetningene.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 9. mars 2004 Finansdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 27. mai 2004.

Finansdepartementet uttaler at deres målsetting med skatteoppkrevernes innkrevingsarbeid er at det skal være effektivt. Arbeidet skal utføres i samsvar med instruks og regelverk. Departementet opplyser at det 26. mai 2003 ble oppnevnt et bredt sammensatt utvalg som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, til departementet 12. mai 2004. I rapporten beskrives ulike tiltak, herunder alternative organisatoriske modeller.

Departementet viser til at skatteetaten retter betydelig oppmerksomhet mot skatteoppkreverkontorenes oppgaveløsning. Skatteetatens styringsdialog med og faglig oppfølging av skatteoppkreverne består blant annet av faglige samlinger på fylkesnivå og regionalt nivå. På de årlige fylkesmøtene med skatteoppkreverne blir innkrevingsresultatene gjennomgått og kommentert. I tillegg til rene faginnlegg, tas det også opp mer generelle temaer som innfordringsstrategi og tiltaksbruk. I de senere årene har det blitt gjennomført regionale samlinger der flere skattefogdkontorer går sammen om å holde seminarer for skatteoppkreverkontorene. Skatteoppkreverne får også tilbud om å delta på høyskolekurs som er relevante for skatteoppkrevernes oppgaveløsning.

Ifølge departementet kan skattefogdkontorene gjennom ettersyn avdekke om arbeidet som utføres

ved skatteoppkreverkontorene, utføres i samsvar med lover og instruks. Fra 1. juli 2004 vil ansvaret for kontroll av skatteoppkreverne bli overført fra kommunerevisjonen til skatteetaten. Omleggingen vil føre til at skatteetaten vil få et utvidet ansvar for skatteoppkreverkontorene, noe som igjen vil kunne lette den faglige styringen.

Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet har opprettet en analysegruppe som består av både fagpersoner og personer med kompetanse på statistikk og analysebehandling. Gruppen ser blant annet på om det finnes noen sammenheng mellom skatteoppkreverkontorenes innkrevingsresultater og antall skjønnsfastsettelse. Arbeidet er ment å hjelpe skatteoppkreverkontorene i deres dialog og samarbeid med ligningskontorene. Det er også utarbeidet en modell som benyttes som hjelpemiddel i styringsdialogen for å sette mest mulige realistiske resultatkrav til skatteoppkreverkontorene når det gjelder restskatt. I tillegg arbeides det med å utvikle en egen scoringmodell som skal gjøre det mulig å tilpasse innfordringstiltak etter hva slags type debitor en står overfor. Departementet gir uttrykk for at dette vil bidra til en mer effektiv innfordring ved at en ikke bruker mer ressurser enn nødvendig på den enkelte debitor. Modellen vil også kunne gi informasjon om hvorvidt skatteoppkreverkontorene benytter de tilgjengelige innfordringstiltakene på en hensiktsmessig måte. Det vises også til at en slik modell etter Skattedirektoratets oppfatning vil legge til rette for å utvikle gode innfordringsstrategier tilpasset ulike typer debitorer og bidra til et mer effektivt innkrevingsarbeid.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet har iverksatt, og at Skattedirektoratet har utarbeidet ulike modeller for å analysere, vurdere og følge opp skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Riksrevisjonen konstaterer at skatteetaten har fått et utvidet ansvar for kontroll av skatteoppkreverkontorene, og at utvalget som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen, leverte sin rapport til departementet i mai 2004.

I brevet til Riksrevisjonen har departementet ikke kommentert skatteoppkrevernes bruk av virkemidler i innfordringsprosessen, som var undersøkelsens hovedtema. Av årsrapporten om skattefogdkontorenes stedlige ettersyn av skatteoppkreverkontorene i 2003 framgår det at kvaliteten på skatteoppkrevernes innkrevingsarbeid er varierende. Det pekes blant annet på at flere kontorer i stor grad benytter enklere innfordringstiltak som for eksempel betalingsavtaler og påleggstrekk, selv om det i en rekke saker er grunnlag for å iverksette tyngre tiltak som tvangssalg og konkurs. Av årsrapporten framgår det at svakhetene i hovedsak skyldes små fagmiljøer og

manglende prioritering av skatteoppkreverfunksjonen i de mindre kommunene.

Da det fortsatt synes å være svakheter ved skatte-

oppkrevernes innfordringsarbeid, mener Riksrevisjonen at saken bør følges opp med en ny vurdering i 2005.

Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år – Dokument nr. 3:5 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år ble oversendt Stortinget 6. november 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 13. februar 2001, jf. Innst. S. nr. 142 (2000–2001), og saken ble behandlet i Stortinget 22. februar samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at Riksrevisjonens undersøkelse viste store forskjeller i trygdeetatens utmåling av hjelpestønad til barn med samme omsorgsbehov. Komiteen anførte at den overordnede oppfølgingen fra Sosial- og helsedepartementet, og den manglende samordningen i trygde-etaten, syntes å ha medført at enkelte trygdekontorer og fylkestrygdekontorer i stor grad hadde etablert sin egen praksis for tildeling og utmåling av hjelpestønad.

Komiteen uttalte videre at den hadde merket seg at departementet ville be Rikstrygdeverket om å prioritere dette tiltaket med sikte på eventuelle endringer i saksbehandlingsrutinene, og understreket viktigheten av at departementet prioriterte arbeidet for å få en mer ensartet skjønnsutøvelse på dette området.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å undersøke i hvilken utstrekning ulikheter i saksbehandlingspraksis, søkertilbøyelighet og eventuelt sykkelighet kunne forklare variasjoner mellom fylkene i tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år.

Regelverket på hjelpestønadsområdet gir rom for stor grad av skjønnsutøvelse. Undersøkelsen viste stor variasjon i skjønnsutøvelsen ved trygdekontorenes og fylkestrygdekontorenes behandling av like krav om hjelpestønad. Den variasjonen i vedtak som undersøkelsen viste, gjorde at det var grunn til å stille spørsmål ved om trygdeetatens saksbehandling bygde på en rimelig ensartet og sikker skjønnsutøvelse, og om hensynet til likebehandling ble ivare tatt i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viste at det var store variasjoner

mellom fylkene når det gjaldt andelen stønadmottakere blant barn og unge, også med hensyn til hvordan stønaden var utmålt på de enkelte satsene. Det kunne i enkelte fylker være lettere å komme inn under ordningen enn i andre fylker. Variasjonene lot seg ikke alene forklare med variasjoner i antallet søknader.

Hjelpestønad er en skjønnsbasert ytelse, noe som gjør at det må påregnes noe variasjon. Variasjonene var imidlertid så store at det var grunn til å stille spørsmål om barn med likeartet omsorgsbehov, ble behandlet likt.

Gjennomgangen av trygdekontorenes og fylkestrygdekontorenes begrunnelser i de enkelte sakene viste at det var ulike oppfatninger av hvilke saksopplysninger som var relevante, og hvordan disse skulle vurderes.

Undersøkelsen viste at hjelpestønadsområdet var lite fokusert i plansammenheng i etaten, og trygdekontorene opplyste at fylkestrygdekontorene i hovedsak fulgte dem opp på saksbehandlingstider.

Undersøkelsen viste videre at prinsippkjennelser fra trygderetten, som er en viktig kilde for erfaringsutveksling i etaten, ble lite brukt i saksbehandlingen.

Det var lite samarbeid mellom fylkene på hjelpestønadsområdet og forholdsvis begrenset samarbeid mellom trygdekontorene. Riksrevisjonen stilte spørsmålet om ikke hensynet til forsvarlig saksbehandling og mer ensartet skjønnsutøvelse tilsa at vesentlig færre kontorer burde behandle denne typen saker. Departementet uttalte at det ville påse at arbeidet med regionalisering av behandlingen av hjelpestønadsaker ble prioritert i trygde-etaten.

Undersøkelsen viste at hjelpestønadsområdet over år var viet liten oppmerksomhet fra departementets og Rikstrygdeverkets side. Riksrevisjonen var enig med departementet i at det ved praktiseringen av en så skjønnspreget stønadsordning var viktig å utvikle gode tiltak, rutiner og hjelpemidler for å sikre mest mulig lik og betryggende behandling av sakene. Riksrevisjonen hadde merket seg at departementet ville følge opp virkningen av de tiltakene som ble iverksatt.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2004 om at Sosialdepartementet (SOS) redegjorde for hvilke tiltak og endringer som er iverksatt, når det gjelder forvaltningen av hjelpestønad til barn og unge, og hvilke resultater som er oppnådd i forhold til forventningen om en mer ensartet skjønnsutøvelse på dette området.

SOS svarte i brev av 12. mai 2004 at Rikstrygdeverket på bakgrunn av de mangler som var avdekket i forvaltningen av ordningen, utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av saksbehandlingen på området. Kort oppsummert har de gjennomførte tiltakene i hovedsak vært som følger: Det er laget saksbehandlerstøtteskjema, kravskjemaet er revidert, rundskrivet er revidert, det er avholdt opplæringstiltak/kurs, det er gjennomført regionalisering/sentralisering av saksbehandlingen, det er utarbeidet informasjonsmateriell, og det er utarbeidet metode for gjennomføring av utvalgsundersøkelser i fylkene.

Tiltakene i Rikstrygdeverkets handlingsplan ble hovedsakelig gjennomført i 2001. Utvalgsundersøkelsen i fylkene ble gjennomført som planlagt i 2002, og viste at det fortsatt var svakheter knyttet til manglende begrunnelse for fastsatt sats og virkningstidspunkt, samt manglende dokumentasjon. I tillegg var kvalitetssikrer i en del saker uenig med saksbehandler.

I etterkant av utvalgsundersøkelsen ble fylkestygdekontorene forelagt sine resultater og bedt om å redegjøre for status og å komme med forslag til tiltak i sitt fylke. I september 2002 sendte Rikstrygdeverket brev til fylkestygdekontorene med kommentarer og anbefalinger til tiltak. I november samme år ble fylkestygdekontorene bedt om å utforme og sende inn egne handlingsplaner for hjelpestøndsområdet.

Ifølge SOS viser fylkenes handlingsplaner at de har satt opp tiltak som bør sikre god kvalitet i saksbehandlingen: regionalisering/sentralisering, opplæ-

ring/oppfølging av området, jevnlig fagsamlinger og nettverksmøter samt aktiv brukermedvirkning og serviceerklæringer. Nesten samtlige fylker har innført aktiv brukermedvirkning. Her innebærer det at brukerne i forbindelse med søknad eller revisjon av sakene tilbys en samtale med saksbehandler enten ved besøk eller over telefon. Dette bidrar til klargjøring av behov og utfyllende opplysninger, noe som er til hjelp i behandlingen av søknaden.

Rikstrygdeverket deltok i en del av fylkenes/re-gionenes nettverksmøter i 2003, og vil gjøre dette også i 2004. Fylkestygdekontorene er oppfordret til å foreta utvalgsundersøkelser i egne fylker, men Rikstrygdeverket har ikke oversikt over i hvilken utstrekning dette er gjort.

SOS ba i oktober 2001 Rikstrygdeverket om å vurdere behovet for et bedre statistikk- og analysemateriale om hjelpestønadsmottakere. Ifølge Rikstrygdeverket er det ikke mulig å registrere og rapportere nødvendige opplysninger til dette formålet med etatens nåværende datasystem. Rikstrygdeverket har foreløpig ikke sett det som mulig å prioritere utviklingen av et nytt datasystem for dette området.

Etter SOS' oppfatning har trygdeetaten fokusert mye på hjelpestøndsområdet de siste to årene, og etaten har iverksatt mange tiltak som er med på å bidra til god kvalitet i saksbehandlingen.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at det i trygdeetaten er satt i verk en rekke tiltak som blant annet vil kunne bedre saksbehandlingsrutinene, styrke grunnlaget for en sikker og mer ensartet skjønnsutøvelse og bedre samordningen av saksbehandlingspraksisen på hjelpestøndsområdet i etaten. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendige og relevante for å øke sikkerheten for at søkerne får de ytelsene som regelverket tilsier. Riksrevisjonen mener at saken er tilfredsstillende fulgt opp av SOS.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonenes undersøkelse vedrørende innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren – Dokument nr. 3:3 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (2000–2001) Riksrevisjonenes undersøkelse vedrørende innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren ble oversendt Stortinget 6. november 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 13. februar 2001, jf. Innst. S. nr. 140 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 22. februar 2001. Undersøkelsen avdekket klare svakheter i virksomhetenes retningslinjer og rutiner knyttet til innkjøpsvirksomheten. Komiteen understreket at en effektiv og velfungerende innkjøpsfunksjon er viktig for å utnytte ressursene i sektoren best mulig, og at virksomhetene kunne ha spart betydelige beløp dersom rutinene hadde vært bedre. Departementet la til grunn at det ville kreve en betydelig innsats å rette opp de svakhetene undersøkelsen avdekket. Komiteen merket seg at departementet ville vurdere hvilke ytterligere tiltak som vil være nødvendige for å rette opp forholdene. Komiteen forutsatte at departementet nå ville se til at innkjøpsrutinene ble bedret.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge om forutsetningene for en effektiv innkjøpsfunksjon i universitets- og høyskolesektoren var til stede, og om sektoren på denne måten sikret en effektiv bruk av offentlige ressurser.

Undersøkelsen, som omfattet fire universiteter og 34 høyskoler, viste at 74 prosent av virksomhetene ikke hadde utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen. En effektiv innkjøpsfunksjon kjennetegnes ved at det er utviklet gode retningslinjer og rutiner for innkjøpsarbeidet. Undersøkelsen viste at 42 prosent av virksomhetene ikke hadde skriftlige rutiner for tildeling av innkjøpsfullmakter, og at et flertall av virksomhetene ikke hadde rutiner for å kontrollere om riktig vare ble mottatt til riktig pris. Undersøkelsen viste videre at over 30 prosent av virksomhetene ikke hadde utnyttet konkurransen i markedet.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2004 Utdannings- og forskningsdepartementet utdype hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å bedre innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren. Departementets svar er gitt i brev av 27. april og 28. juni 2004 til Riksrevisjonen.

Departementet opplyser at det er gjennomført to spørreundersøkelser, henholdsvis i 2001 og 2004. I spørreundersøkelsen i 2001 konkluderte departe-

mentet med at det hadde skjedd en viss forbedring innen anskaffelsesområdet siden Riksrevisjonenes undersøkelse, men at gjennomgangen fortsatt avdekket svakheter som krevde økt oppmerksomhet for at sektoren skulle få en effektiv og velfungerende innkjøpsfunksjon. I brev av 5. februar 2002 ba departementet institusjonene etablere egne retningslinjer og kontrollfunksjoner som sikret forsvarlig gjennomføring av kjøp av varer og tjenester. Institusjonene skulle fastsette mål for innkjøpsvirksomheten, rette oppmerksomheten mot økt innkjøpssamarbeid virksomhetene imellom, vurdere innkjøpssamarbeid med andre offentlige virksomheter, vurdere økt bruk av rammeavtaler samt inngå avtaler basert på konkurranse.

Etter en ny spørreundersøkelse i 2004 kan Utdannings- og forskningsdepartementet ikke si seg tilfreds med utviklingen på anskaffelsesområdet. Flere institusjoner har fastsatt mål for innkjøpsfunksjonen, men det er fortsatt virksomheter som gjenstår. Det er fremdeles stor variasjon med hensyn til beslutningsnivå for utforming av mål og hvordan målene er konkretisert. Det er videre en liten økning fra 2001 til 2004 i antall institusjoner som har fastsatt eget innkjøpsreglement. Utnyttelsen av konkurransen i markedet har hatt en økning når det gjelder elektrisk kraft, ellers vises det til en tilbakegang. Innkjøpssamarbeidet har hatt en betydelig økning i perioden. 82 % av institusjonene opplyser at de deltar i innkjøpsforumet for universiteter og høyskoler.

Departementet har oppsummert resultatene fra undersøkelsen i 2004 i eget brev til institusjonene og med pålegg om å utforme skriftlige mål og et strategidokument for anskaffelsesområdet. Departementet har bedt om tilbakemelding innen 15. oktober 2004. For øvrig tar departementet sikte på å innarbeide særskilte bestemmelser for anskaffelsesområdet i forbindelse med den forestående revisjonen av hovedinstruksen for økonomiforvaltningen ved universitetene og høyskolene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har satt i gang flere tiltak for å forbedre forholdene som ble tatt opp i undersøkelsen om innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren.

Departementet har bedt institusjonene om å fastsette mål for innkjøpsvirksomheten, etablere egne retningslinjer og kontrollfunksjoner som sikrer forsvarlig gjennomføring av kjøp av varer og tjenester, rette oppmerksomheten mot økt innkjøpssamarbeid virksomhetene imellom og med andre offentlige

virksomheter, samt øke bruken av rammeavtaler og avtaler basert på konkurranse. Departementet har bedt om tilbakemelding fra institusjonene i forhold til dette arbeidet innen 15. oktober 2004.

Departementet tar også sikte på å innarbeide særskilte bestemmelser for anskaffelsesområdet i forbindelse med den forestående revisjonen av hovedinstruksen for økonomiforvaltningen ved universitetene og høyskolene.

Riksrevisjonen ser positivt på de tiltakene som er iverksatt, men vil bemerke at det fortsatt synes å være behov for å følge opp området i departementets etatsstyring.

Riksrevisjonens videre oppfølging vil bli gjennomført i den løpende regnskapsrevisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren – Dokument nr. 3:4 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:4 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren, ble oversendt Stortinget 14. november 2000. OSPAR-konvensjonen omhandler beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 13. februar 2001, jf. Innst. S. nr. 139 (2000–2001), og saken ble behandlet i Stortinget 22. februar samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig med Riksrevisjonen i at det kunne stilles spørsmål ved myndighetenes oppfølging av det nasjonale regelverket. Komiteen viste til at departementet ville overveie om det skulle gis sterkere signaler om å benytte strengere sanksjonsformer. Komiteen konstaterte at kommunene ifølge undersøkelsen ikke tar tilstrekkelig miljøansvar verken som eiere av avløpsanlegg eller som forurensningsmyndighet overfor separate avløpsanlegg. Videre hadde komiteen merket seg at undersøkelsen dokumenterte at det ikke var skaffet samlede resultat tall for reduksjoner av fosfor- og nitrogenutslipp fra landbruket til vannforekomstene siden 1996. Komiteen la til grunn at modellen for beregning av næringssaltutslipp fra landbruket skulle forbedres.

Oppsummering av undersøkelsen

Ved å ratifisere OSPAR-konvensjonen har Norge påtatt seg å gjennomføre ethvert mulig tiltak som kan beskytte det aktuelle sjøområdet, og sørge for at den nasjonale politikken oppfyller bestemmelsene i konvensjonen. Det er opp til de nasjonale myndigheter selv å utforme virkemidler for å etterleve konvensjonen, men myndighetene i hvert land skal ha et system for å sette grenser for utslippene og et system for å kontrollere at utslippstillatelser overholdes. Re-

duksjoner i utslipp av næringsalter og miljøgifter er sentrale oppgaver innen OSPAR-samarbeidet.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke om forvaltningens systemer og bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende etterlevelse av OSPAR-konvensjonen. Det ble fokusert på hvilke systemer Norge har valgt for å hindre forurensning av havområdet, herunder systemer for kontroller, sanksjoner og rapportering. Det ble lagt vekt på myndighetenes oversikt over vannforurensningen, fastsettelsen av mål, gjennomføringen av tiltak, og bruken av kontroller og sanksjoner. Undersøkelsen var avgrenset til industri-, avløps- og landbrukssektoren og miljøproblemene knyttet til overgjødning og miljøgifter. Kartleggingen omfattet perioden 1995–98.

Undersøkelsen viste at Norge har etablert et system for å sette grenser for utslippene og et system for å kontrollere at utslippstillatelser overholdes slik konvensjonen krever. Det opprinnelige målet i OSPAR-konvensjonen var at deltakerlandene skulle halvere næringssaltutslippene innen 1995 med 1985 som basisår. Målet om å halvere utslipp av fosfor ble nådd i 1999. Norge satte ny frist for å nå nitrogenutslippene til 2005. Norge hadde i hovedsak nådd de tallfestede reduksjonsmålene som var satt for en rekke miljøgifter, men ytterligere reduksjoner måtte til for å nå målet om å stanse miljøgiftutslipp innen 25 år.

Oppfølging i industrisektoren

Undersøkelsen viste at det for industrisektoren var etablert et omfattende kontrollsystem. Til tross for dette syntes det ikke som om myndighetenes reaksjoner på brudd på utslippstillatelsene var tilstrekkelige til å redusere omfanget av brudd.

Det ble gjennomgående benyttet milde reaksjonsmidler, fortrinnsvis skriftlige pålegg om å utbedre forholdene, når brudd på utslippstillatelser ble

avdekket. Forurensningsgebyrer og politianmeldelser ble brukt i mindre grad. Siden andelen brudd holdt seg relativt stabilt på et høyt nivå, ble det reist spørsmål om bruk av strengere sanksjonsformer som første reaksjonsform ville være mer preventivt og derfor burde brukes oftere.

Oppfølging i avløpssektoren

Kommunene tok ifølge undersøkelsen ikke tilstrekkelig miljøansvar verken når de som eiere av avløpsanlegg ble stilt overfor miljøkrav, eller når de selv som forurensningsmyndighet kontrollerte separate avløpsanlegg. Videre hadde utviklingen av internkontrollsystemer gått senere enn forutsatt. Alle kommunale renseanlegg skulle ha internkontrollsystemer innen utgangen av 1995, men så sent som i 1998 hadde 45 % av de 406 kommunene som ble kontrollert, ennå ikke ferdigstilt disse systemene. Etter en ny forskrift som trådte i kraft 1. januar 2001, fikk kommunene delegert større ansvar på avløpssektoren.

Den mildeste reaksjonsformen, skriftlige pålegg om forbedring, var den som ble brukt mest overfor kommunene i avløpssektoren. Forurensningsgebyrer ble benyttet i mindre grad. Politianmeldelser ble ikke benyttet av fylkesmennene i den fireårsperioden som var undersøkt. Undersøkelsen viste at over halvparten av fylkesmennene sjelden grep inn overfor kommuner som hadde utslippsproblemer fra spredt bebyggelse.

Oppfølging i landbrukssektoren

I forskriften for tilskuddsordningen for endret jordarbeiding er det forutsatt at midlene i utgangspunktet skulle gå til områder med høy erosjonsrisiko. Undersøkelsen viste at over halvparten av tilskuddet (58 %) ikke gikk til områder hvor erosjonsrisikoen var størst. Det er kommunene som behandler og avgjør søknader om tilskudd til endret jordarbeiding, og det ble stilt spørsmål ved om praksisen var i tråd med formålet med ordningen, og om forskriftens kriterier ble lagt til grunn ved tildeling av midler. Det kunne videre synes som om tilskuddsordningen ikke ble forvaltet tilstrekkelig målrettet.

Avrenning av næringsalter i forbindelse med bruk av husdyrgjødsel kan være en vesentlig kilde til overgjødning av vannforekomstene, og innen landbrukssektoren burde departementet vurdere om det kunne stilles strengere krav til dette. Undersøkelsen viste at det ikke var skaffet data om avrenning av fosfor og nitrogen fra landbrukssektoren siden 1996. Det ble i undersøkelsen påpekt at den manglende oppdaterte oversikten over miljøresultater kunne gjøre det vanskelig for departementet å tilpasse tiltak og virkemidler på en hensiktsmessig måte.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 22. mars 2004 Miljøverndepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 24. mai 2004. Brevet inneholdt også en redegjørelse fra Landbruksdepartementet vedrørende forbedring av modellen for beregning av næringsaltutslipp fra landbruket.

Oppfølging i industrisektoren

Departementet opplyser at SFT i etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse har utarbeidet en ny tilsynsstrategi. I strategien legges det opp til at tilsynsvirkosomheten skal kjennetegnes ved at den fremmer miljøbevissthet og læring. I tillegg skal det fokuseres på raske reaksjoner ved brudd på regelverket for at det skal ha en forebyggende effekt. Departementet opplyser at antall tvangsmulkt og anmeldelser har økt i perioden 2000–2003 i forhold til tidligere år. Tiden fra regelbrudd er avdekket til forholdet blir anmeldt, er kortet ned. I tillegg blir alle brudd på regelverket systematisk fulgt opp. I alvorlige tilfeller økes kontrollhyppigheten for å sikre at tiltak blir fulgt opp, og at forholdet ikke gjentar seg. Tilsynsresultater offentliggjøres ved alvorlige avvik for å øke den allmennpreventive effekten.

Departementet opplyser at SFT i samarbeid med Økokrim har utarbeidet «Veileder om bruk av straff som virkemiddel ved brudd på forurensningsloven» for å sikre en ensartet praksis i fylkesmannsembetene. SFT har økt sin veiledning overfor fylkesmennene i anmeldelsessaker. Det er fokusert på tilsynsfunksjonene gjennom SFTs strategiske plan for 2003. I NOU 2003:15 Fra bot til bedring, foreslås det ulike alternative sanksjonsformer til formell straff for å kunne effektivisere sanksjonsarbeidet for å sikre etterlevelse av lover og vedtak.

Oppfølging i avløpssektoren

Departementet opplyser at de i de senere årene i hovedsak har arbeidet med regelutforming og klagesaker innenfor dette området. SFT har kommet med et forskriftsforslag der krav til avløpsanlegg skal være standardiserte i motsetning til dagens individuelle utslippstillatelser. Den ordinære søknadsbehandlingen foreslås omgjort til et meldesystem for å redusere ressursbruken hos kommunene og hos fylkesmennene. Etter departementets oppfatning vil det bli lettere for kommunene å opparbeide seg kompetanse for å sikre at kommunale avløpsanlegg overholder utslippskravene, og å gjennomføre kontroll med mindre anlegg.

Oppfølging i landbrukssektoren

Landbruksdepartementet opplyser at beregningsmodellen for å beregne utslipp av næringsaltene nitro-

gen og fosfor fra jordbruket til Nordsjøen, ble videreutviklet og ferdigstilt av Jordforsk i 2001. Beregningene er videreutviklet slik at det foreligger sammenlignbare dataserier for 1985–2002. Det er lagt opp til rutiner for å foreta årlige beregninger som inngår i overvåkningsprogrammet for jordsmonnet. Landbruksdepartementet opplyser at beregningsmetodene er kvalitetsmessig bedre, og at de er bedre dokumentert. Beregningene er basert på internasjonalt anerkjente metoder. I tillegg følger Jordforsk fortløpende med på metodeutviklingen innefor feltet, og det legges til rette for å forbedre modellene når det foreligger tilstrekkelig kunnskap, data og behov for endringer.

Riksrevisjonens vurdering

Målet om å halvere fosforutslippene fra 1985-nivå ble nådd i 1999. Fosforutslippene har blitt redusert med 64 % fra 1985 til 2002. Det er fremdeles et mål å halvere nitrogenutslippet i området fra svenskegrensa til Lindesnes fra 1985-nivå innen 2005. Nitrogenutslippet var redusert med 41 % fra 1985 til 2002.¹

Riksrevisjonen konstaterer at SFT i etterkant av undersøkelsen har utarbeidet en ny strategi for tilsyn innen industrisektoren, som fokuserer på miljøbevissthet og læring. I tillegg legges det vekt på raske reaksjoner på brudd på regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at antall tvangsmulkt og anmeldelser har økt i perioden 2000–2003 i forhold til tidligere år. Riksrevisjonen registrerer at SFT og Økokrim har utarbeidet en veileder om bruk av straff ved brudd på forurensningsloven for å sikre ensartet praksis hos fylkesmennene, og at det arbeides videre med ulike sanksjonsformer.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at regelverket innen avløpssektoren endres, hvor et meldesystem vil erstatte ordinær søknadsbehandling, og individuelle utslippstillatelser vil bli erstattet av standardiserte utslippskrav.

Riksrevisjonen registrerer at modellen for å beregne næringssaltene nitrogen og fosfor er forbedret. Det foreligger nå sammenlignbare tidsserier for 1985–2002, og det er utarbeidet rutiner for å foreta beregninger hvert år.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret – Dokument nr. 3:6 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:6 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret ble oversendt Stortinget 14. februar 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 5. april 2001, jf. Innst. S. nr. 204 (2000–2001). Saken ble behandlet av Stortinget 10. mai 2001.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at formålet med omstillingen på 90-tallet hadde vært å tilpasse Forsvarets struktur til de endrede sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser, og at et sentralt mål med omstillingen var å redusere driftsutgiftene for å skaffe midler til nødvendige materielle investeringer. Komiteen konstaterte at Forsvaret ikke hadde oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som ble forutsatt, samt at styringen av omstillingsprosessen hadde vært kjennetegnet ved en rekke svakheter.

Komiteen viste til at det var behov for å utarbeide en helhetlig plan for gjennomføring og styring av omstillingsprosessen, og at det var en klar forutsetning for styringen av omstillingsprosessen at planverket i Forsvarets militære organisasjon er koordinert med de føringer og direktiver som departementet gir.

Komiteen ga også uttrykk for bekymring for at Forsvarets overkommando ikke hadde lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å skaffe opplysninger om hvordan omstillingen i Forsvaret var gjennomført i forhold til de mål og intensjoner som ble fremmet i St.meld. nr. 16 (1992–1993). Videre var formålet å undersøke om departementet og Forsvarets overkommando hadde hatt tilstrekkelig styring med omstillingen.

Undersøkelsen viste at Forsvaret ikke hadde oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som Stortinget forutsatte under behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93). Dette gjaldt både de totale driftsutgiftene og de konkrete reduksjonsmålene for henholdsvis personell, utgifter til drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg samt utgifter til drift av materiell.

Riksrevisjonens undersøkelse av etatsstyringen mellom departementet og Forsvarets overkommando for 1998 og 1999, viste at de hadde fokusert lite

¹ Tall fra SFT per 29.6.04 i rapporten: Tilførsler av næringssalter til Norges kystområder i 2002, beregnet med tilførselsmodellen Teotil.

på målene for omstillingen i styringsdialogen og styringsdokumentene.

Forsvarets overkommando hadde ikke lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen. Fellesstaben i Forsvarets overkommando hadde ikke spilt den tiltenkte rollen i dette arbeidet. Tverrprioritering og helhetlig styring var fortsatt lite framtreddende. Ansvar for å gjennomføre av omstillingen i Forsvarets militære organisasjon var lagt til grenstabene i linjen, og initiativet til omstilling hadde i flere tilfeller kommet fra bunnen av organisasjonen. Dette kunne tyde på at Fellesstaben ikke hadde nok tyngde i gjennomføringen av felles oppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Organiseringen av Fellesstaben med en sentralstab og flere fagstaber hadde skapt uklarhet i ansvars- og myndighetsforholdene internt i fellesstaben. Dette hadde samtidig medført risiko for at grenstabene mottok doble styringssignaler fra Fellesstaben.

Planverket i Forsvarets militære organisasjon var ikke koordinert med styringssignalene som departementet ga gjennom iverksettelsesbrevene. Dette innebar at politiske krav og retningslinjer ikke ble reflektert i planverket, og at det heller ikke gjenspeilte realistiske økonomiske rammer slik det ble forutsatt i St.meld. nr. 16 (1992–93).

Undersøkelsen viste at verken departementet eller Forsvarets overkommando hadde utarbeidet noen helhetlig plan for gjennomføringen av omstillingen. Selv om det var utarbeidet framdriftsplaner eller milepælsplaner på avgrensede områder og nivåer, reduserte mangelen på en helhetlig plan departementets og Forsvarets overkommandos muligheter til å vurdere status og framdrift i arbeidet med omstillingen i Forsvaret. Mulighetene til å iverksette nødvendige korrektive tiltak eller eventuelt å revurdere målsettingene underveis ble også betraktelig redusert.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av Dokument nr. 3:6 (2000–2001) ba Riksrevisjonen i brev av 6. april 2004 Forsvarsdepartementet redegjøre for relevante tiltak som var iverksatt i forbindelse med den pågående omorganiseringen av Forsvaret. Forsvarsdepartementet ga i brev av 24. mai 2004 en samlet framstilling av de tiltakene som er gjennomført for å bedre på de forholdene Riksrevisjonen påpekte i sin forvaltningsrevisjon.

Departementet anfører at Forsvaret har gjennomført betydelige forbedringer i styringen av omstillingen i forhold til de manglene som Riksrevisjonen påpekte. Hensikten har vært å etablere en sammenhengende styringslinje gjennom alle nivåene i organisasjonen. Departementet påpeker at det i forbindelse med iverksettingen av omstillingen knyttet til St.prp. nr. 45 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), har foretatt en omlegging i måten å

styre omstillingen på. De ovennevnte tiltakene er videreført i departementets arbeid med planlegging av neste omstilling som vil bli iverksatt etter Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004).

I forbindelse med iverksettingen knyttet til St.prp. nr. 45 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), ble det lagt stor vekt på å utarbeide en helhetlig plan for omstillingen. Det ble også lagt betydelig vekt på å sikre at dette arbeidet var nøye koordinert med og videreført i Forsvarets militære organisasjons (FMOs) og Forsvarsbyggs (FBs) gjennomføring av omstillingen. Som et ledd i dette arbeidet Forsvarsdepartementet et omfattende iverksettelsesbrev, som fokuserte på en helhetlige framstilling og konkretisering av målene. Den helhetlig planen for omstillingen skisserer i tillegg konkrete tiltak og oppdrag til FMO og FB med tilhørende resultatkrav i form av tidskrav, kvalitetskrav eller volumkrav. For å sikre felles forståelse og forankring av både helheten og detaljene i planen, ble iverksettelsesbrevet utarbeidet i en løpende, uformell og integrert prosess med deltakelse fra FMO og FB. Parallelt med utviklingen av iverksettelsesbrevet utviklet forsvarssjefen (FSJ) sitt gjennomføringsdirektiv for omstillingen, med underliggende forsvarsgrensvise direktiv. Denne framgangsmåten sikret at den felles forståelsen av omstillingsmålene og resultatkravene som forelå, ble gjenspeilet i direktivet. Samtidig bidro det til å sikre at styringssignalene i departementets iverksettelsesbrev ble ivaretatt i FMOs operasjonalisering av omstillingen.

Departementet påpeker at det mest sentrale i det årlige iverksettelsesbrevet til FMO og FB er den løpende gjennomføringen av omstillingen. De årlige iverksettelsesbrevene definerer konkrete årlige resultatkrav som er knyttet opp i de overordnede langsiktige mål og resultatkrav i helhetsplanen. Departementet opplyser videre at det har innført proaktiv risikostyring som en integrert del av planleggingen. Dette er gjennomført for å bedre evnen til på et tidlig tidspunkt å avdekke risiko for manglende måloppnåelse, og utvikle planer for avbøtende eller preventive tiltak. I FMO har FSJ innført balansert målstyring for bedre å kunne følge opp og styre gjennomføringen av virksomheten, og derigjennom omstillingen.

Forsvarsdepartementet opplyser også at det har justert møtестrukturen for styring av FMO for å sikre resultatoppnåelse og kontinuerlig oppfølging av omstillingsmålene.

Departementet har gjennomført organisatoriske tiltak som har medført en vesentlig styrking av evnen til gjennomføring og oppfølging av omstillingen i Forsvaret. Forsvarets øverste ledelse ble omorganisert fra 1. august 2003. Endringen omfatter blant annet opprettelsen av et integrert sivilt/militært forsvarsdepartement som fokuserer på å styrke den strategiske ledelsen. Samtidig ble FO nedlagt. Som følge av de organisatoriske endringene er arbeidsprosessene også blitt endret, blant annet ved at de-

departementets årlige iverksettelsesbrev nå utvikles gjennom en integrert sivil/militær prosess. I tillegg til denne omorganiseringen er organisasjonen ARGUS etablert som en del av FSJs styringsorganisasjon. ARGUS har på vegne av FSJ et overordnet ansvar for oppfølging av omstillingen, herunder at de økonomiske innsparingsmålene ved omstillingen innfris.

Departementet opplyser at de ovennevnte tiltakene er videreført i arbeidet med planlegging av neste omstilling som vil bli iverksatt etter Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det er i utviklingen av iverksettelsesbrevet for denne langtidsproposisjonen lagt ytterligere vekt på detaljering og tidsfasing av konkrete tiltak. Iverksettelsesbrevet vil også definere et overordnet strategisk målbilde for forsvarssektoren, som vil danne basis og grunnlaget for de årlige iverksettelsesbrevene. Konkret medfører dette at alle oppdrag/initiativ/mål/krav i de årlige iverksettelsesbrevene skal kobles mot det strategiske målbildet i iverksettelsesbrevet for denne langtidsproposisjonen.

Forsvarsdepartementet påpeker at den oppmerksomheten som gjennom disse tiltakene er rettet mot omstillingen, har ført til positive resultater for den inneværende omstillingsprosessen. Det kan vises til konkrete resultater i oppnåelsen av de overordnede innsparingsmålene som ble vedtatt for gjeldende omstilling, samtidig med at de vedtatte strukturendringene er i rute. FD vil videreføre og forsterke til-

takene i forbindelse med den kommende omstillingsprosessen. Ytterligere oppmerksomhet vil særlig bli rettet mot gjennomføring av proaktiv risikostyring i et langtidsperspektiv og tettere kobling mellom strategisk målbilde for langtidsperioden og de årlige styringsdokumentene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet i forbindelse med oppfølgingen av Dokument nr. 3:6 (2000–2001) har iverksatt en rekke tiltak for å bedre styringen av den videre omstillingen av Forsvaret. Riksrevisjonen har spesielt merket seg departementets redegjørelse for at omstillingen nå styres etter en helhetlig plan. Videre at det er foretatt endringer i Forsvarets øverste ledelse og i styringsdialogen mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon for å etablere en sammenhengende styringslinje gjennom alle nivåene i organisasjonen.

Riksrevisjonen slutter seg til at omstillingsprosessen i Forsvaret er betydelig. De iverksatte tiltakene har stor betydning for Forsvarets evne til å møte nye utfordringer og framtidige forpliktelser. Riksrevisjonen mener at omstillingsprosessen fortsatt bør følges opp. Det vil derfor bli gjennomført en ny undersøkelse hvor også effekten av iverksatte tiltak vil bli vurdert.

Denne saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim – Dokument nr. 3:7 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:7 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim ble oversendt Stortinget 14. februar 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 24. april 2001, jf. Innst. S. nr. 207 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 10. mai 2001.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling blant annet til at vesentlige årsaker til kostnadsoverskridelsene i rehabiliteringsprosjektene har vært mangelfull planlegging, sviktende prosjektstyring og svakheter ved organiseringen av prosjektene. Komiteen merket seg at undersøkelsen avdekket vesentlige svakheter i Statsbyggs faglige arbeid vedrørende utarbeidelsen av forslag til kostnadsramme. Videre merket komiteen seg at verken Finansdepartementet (FIN) eller Arbeids- og administrasjons-

departementet (AAD) fikk tilstrekkelig informasjon om usikkerheten i prosjektet på et tidlig nok tidspunkt. Komiteen fant det klanderverdig at AAD ikke iverksatte tiltak for å sikre mer realistiske kostnadsrammer.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere økonomiske og framdriftsmessige forhold ved rehabiliteringen av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, samt å belyse årsaker til avvik. Det ble lagt vekt på å undersøke Statsbyggs prosjektstyring, AADs styring av Statsbygg, FINs rolle og de oppdragsgivende departementenes behandling av rehabiliteringsprosjektene.

Undersøkelsen avdekket betydelige kostnadsoverskridelser ved rehabiliteringen av Det Kongeli-

ge Slott og Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45. På bakgrunn av mangler i kostnadsanslagene og regnskapene for arbeidene ved Stiftsgården, var det ikke mulig å fastslå om det var kostnadsoverskridelser i dette prosjektet. Kostnadsoverskridelsene ved rehabiliteringen av Slottet kunne i stor grad tilskrives at FIN, AAD og Statsbygg undervurderte usikkerheten i prosjektet og organiserte prosjektet slik at det ble en stor grad av parallellitet i prosjektering og bygging. Kostnadsoverskridelsene på arbeidene ved Parkveien 45 kunne blant annet tilskrives utvidelser i prosjektet og økte administrasjonskostnader og at Statsbygg undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning samt kostnader ved forsinkelser.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2004 AAD redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt, med særlig vekt på planlegging, prosjektstyring og organisering av rehabiliteringsprosjekter. Departementet svarte i brev av 28. april 2004 til Riksrevisjonen.

AAD opplyser i svarbrevet at det er gjennomført generelle statlige tiltak og endringer, og at Statsbygg har gjennomført tiltak og endringer med hensyn til prosjektstyring generelt og iverksatt spesielle tiltak for eksisterende bygninger og særskilte kulturhistoriske eiendommer.

Av generelle statlige tiltak og endringer som er gjennomført, opplyser departementet at kostnadsrammen for et prosjekt nå fastsettes etter utarbeidet forprosjekt. Dette innebærer at beslutningsunderlaget ved fastsetting av kostnadsramme og igangsettingsvedtak er mer detaljert enn det som var tilfellet i tidligere prosjekter. Etter AADs oppfatningen vil denne ordningen redusere risikoen for kostnadsoverskridelser for komplekse rehabiliteringsprosjekter. Departementet viser til at det er etablert en ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige byggeprosjekter. Ordningen administreres av FIN. Retningslinjer for den eksterne kvalitetssikringen er gitt i Gul bok for 2000. Det er stilt krav om ekstern kvalitetssikring av alle investeringer over 500 mill. kro-

ner før prosjektet fremmes for Stortinget. Det stilles også krav om at det skal utarbeides usikkerhetsanalyser. I den forbindelse peker departementet på nødvendigheten av at hvert prosjekt har en styringsmodell som er omforent og velegnet til å fatte de nødvendige beslutninger om korrigerende tiltak ved funn av uforholdsmessig stor risiko.

Statsbygg har også innført systemer for prosjektstyring og innkjøp. Dette vil etter AADs oppfatning gi bedre oversikt over budsjetter, endringer og påløpte kostnader i alle prosjekter. Etter omorganiseringen av Statsbygg i 2000, er rutiner og prosedyrer tilpasset den nye organisasjonen. Prosjektledere i Statsbygg har i perioden 2001–2003 gjennomført et omfattende kurs i prosjektledelse. Departementet viser til at organiseringen av prosjektene i Statsbygg kontinuerlig vurderes og videreutvikles. Det redegjøres for et samarbeid mellom FIN, AAD og Statsbygg hvor man utprøver en ny styringsmodell for prosjektet Statlig kontrollområde Svinesund.

AAD redegjør for tiltak som er gjennomført spesifikt for eksisterende bygninger og særskilte kulturhistoriske eiendommer. I perioden 1999–2000 er det opprettet to stillinger med særskilt ansvar for fagområdet kulturminnevern i Statsbygg. Statsbygg vedtok i 2003 et mål-, policy- og strategidokument for håndtering av kulturminnevernet på overordnet nivå. I dette dokumentet inngår gjennomføringen av prosjektet Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer som følger AADs hovedprosjekt – Statens kulturhistoriske eiendommer – i tid og innhold. Statsbygg har etablert et fast samarbeidsforum med Riksantikvaren for å sikre et løpende og bedre samarbeid.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at AAD og Statsbygg har iverksatt tiltak som gir bedre beslutningsgrunnlag for fastsettelse av prosjektenes kostnadsramme og vil styrke kvaliteten på prosjektstyringen. Samtidig er det iverksatt tiltak for å tilpasse organiseringen og gjennomføringen av prosjektene til de kravene som gjelder for rehabilitering av kulturhistoriske eiendommer.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun – Dokument nr. 3:8 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:8 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun ble oversendt Stortinget 6. april 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. mai 2001, jf. Innst. S. nr. 278 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 5. juni samme år.

Komiteen mente blant annet at selv om det var stor kompleksitet i prosjektene med tilhørende høy risiko, ville ikke dette fritta myndighetene fra ansvaret for å kvalitetssikre kostnadsanalyser slik petroleumsloven og St.meld. nr. 2 (1992–93) beskriver. Komiteen mente i denne sammenheng at det var nødvendig at ansvarsforholdene mellom myndigheter og rettighetshavere ble vurdert på nytt, og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med sine vurderinger på en egnet måte. Komiteen sa seg videre enig i departementets påpekning overfor Riksrevisjonen om at det var beklagelig at utbyggingsprosjektene ble mer kostbare eller genererte mindre inntekter enn hva som var antatt.

Oppsummering av undersøkelsen

I 1990-årene opplevde mange utbyggingsprosjekter innen petroleumsvirksomheten kostnadsoverskridelser i forhold til anslagene som forelå på tidspunktet for myndighetenes behandling. Riksrevisjonen besluttet høsten 1998 å undersøke myndighetenes oppfølging og kontroll av utbyggingsprosjektene.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å gjennomgå myndighetenes beslutningsgrunnlag for utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel, og vurdere hvordan myndighetene behandler og følger opp disse prosjektene. Undersøkelsen omfattet feltutbyggingene Visund og Jotun, i tillegg til Åsgard-utbyggingen.

Kostnadsutviklingen i utbyggingsprosjektene

Investeringene vedrørende feltutbyggingen av Åsgard økte med 41 prosent fra estimatet i Plan for utbygging og drift (PUD) på 29,8 mrd. kroner til 42,1 mrd. kroner (2000-kroner). Investeringsovergangen knytter seg både til Åsgard A (produksjons- og lagerskip for olje), Åsgard B (plattform for gassprosessering), stigerør, boring og komplettering og prosjektledelse. En viktig årsak til kostnadsøkningen på Åsgard A var at arbeidet med å ferdigstille skroget til dekkplanlegget for produksjonsskipet måtte over-

føres fra Hitachi Zosen til Aker Stord. En annen viktig årsak var at vekten på dekkplanlegget økte i forhold til anslaget i PUD. På Åsgard B skyldtes kostnadsøkningen blant annet at dekkplanlegget ble tyngre enn forutsatt som følge av manglende teknisk detaljeringsgrad i planleggingsgrunnlaget. Økningen knyttet til stigerørene skyldtes designendringer, dyrere fabrikkasjon og installasjon. Kostnadsøkningen for boring og komplettering skyldtes blant annet at det såkalte SWATH-konseptet ikke lot seg realisere innen tidsrammen. SWATH var et lett katamaranfartøy som skulle utvikles og brukes til komplettering og vedlikehold av brønnene på Åsgard. Det ble i stedet besluttet å bruke konvensjonelle rigger.

Investeringene vedrørende Visund-prosjektet økte med 46 prosent fra PUD-estimatet på 8,2 mrd. kroner til 12 mrd. kroner (2000-kroner). Kostnadsøkningen skyldtes både at vekten og størrelsen på dekkplanlegget på plattformen økte i forhold til anslaget i PUD, og at gjennomføringspunkter for rør og kabler ble mer komplekse enn forutsatt. I tillegg oppsto det uventede problemer knyttet til produksjonsskipet og til prosjektledelsen.

Investeringene vedrørende Jotun-prosjektet økte fra PUD-estimatet på 6,5 mrd. til 7,7 mrd. kroner. Det er en endring på 19 prosent. Overskridelsene knyttet seg til produksjonsskipet og til prosjektledelse.

Myndighetenes oppfølging av utbyggingsprosjektene

Undersøkelsen viste at myndighetene hadde avgrenset sin rolle i oppfølgingen av utbyggingsprosjektene til å innhente og bearbeide informasjon som blant annet benyttes i rapporteringen til Stortinget. Departementets oppfølging hadde derfor vært begrenset og hadde ikke vært innrettet mot å styre utviklingen i prosjektene. I praksis hadde departementets mulighet til å kreve å få lagt fram ny eller endret PUD i liten grad vært benyttet, fordi en slik framleggelse kan være tids- og kostnadskrevende for prosjektet. Myndighetenes praksis for oppfølging av utbyggingsprosjektene var tilpasset rettighetshavernes oppgave som ansvarlige for den løpende oppfølgingen og gjennomføringen av prosjektene. Departementet pekte på at myndighetenes muligheter for å påvirke prosjektene forelå hovedsakelig i planleggingsfasen, og ikke i gjennomføringsfasen. Godkjenning av PUD er derfor et viktig virkemiddel for å sikre statlig innflytelse i prosjektene.

Myndighetenes godkjenning av utbyggingsprosjektene

Undersøkelsen viste videre at myndighetene først og fremst hadde vært opptatt av samfunnsøkonomien i prosjektene, som blant annet kjennetegnes av at inntektene over tid er meget store og større enn investeringene. En slik prioritering kan imidlertid føre til at kostnadsanslagene tillegges for liten vekt. Ifølge departementet har rettighetshaverne ansvaret for utarbeidelsen av kostnadsanslagene. Riksrevisjonen la likevel til grunn at departementet har et ansvar for at det beslutningsgrunnlaget som legges fram for Stortinget, har blitt tilstrekkelig utredet, og at departementet i kraft av lovverket har myndighet til å krevne at utbyggingsprosjektene utredes tilstrekkelig før godkjenning. Dette gjelder også kostnadssiden og håndteringen av usikkerhet i prosjektene. Undersøkelsen viste at myndighetene i liten grad har etterspurt eller stilt spørsmål ved kostnadsanslagene og usikkerhets- og følsomhetsanalysene i prosjektene. Ingen av de undersøkte PUD-dokumentene inneholdt såkalte 10/90- og 90/10-estimater for å angi usikkerheten i kostnadsanslagene. Usikkerhetsanalyser ble gjennomført i underlagsdokumentasjonen i prosjektene, men undersøkelsen avdekket mangler og svakheter ved disse beregningene i Åsgard- og Visund-prosjektet.

En gjennomgang av 32 prosjekter som ble satt i gang på 1990-tallet, viste at 30 av disse hadde opplevd kostnadsøkninger i forhold til de anslagene som ble lagt til grunn for myndighetenes behandling. For 16 av de 30 prosjektene har økningen vært større enn 20 %. Dette indikerte at kostnadsestimatene i prosjektene i denne perioden ikke hadde en tilstrekkelig god kvalitet.

Beregning av kostnadsanslagene

I de beslutningsgrunnlagene som ble undersøkt, manglet en helhetlig framstilling av hvordan rettighetshaverne kom fram til såkalte 50/50-estimater hvor sannsynligheten for underskridelse er like stor som sannsynligheten for overskridelse. Det var dermed vanskelig å etterprøve anslagene på et overordnet nivå. Estimater bygde videre på forutsetninger om teknologiutvikling og prosentvise kutt som ikke var tilstrekkelig reflektert og drøftet.

Usikkerhets- og følsomhetsanalyser

Undersøkelsen dokumenterte mangler ved usikkerhets- og følsomhetsanalysene i Åsgard- og Visund-prosjektet. I planleggingsgrunnlaget for Åsgard-prosjektet ble det oppgitt at kostnadsestimatet hadde en usikkerhet på ± 20 prosent med et sikkerhetsnivå på 80 prosent. Det ble ikke presentert 10/90- og 90/10-estimater eller usikkerhetsposter i PUD. Undersøkelsen viste at slike usikkerhetsanalyser ble utført og dokumentert i underlagsdokumentasjonen til PUD.

Det ble imidlertid stilt spørsmål ved holdbarheten til disse beregningene. Usikkerhetsanalysene viste at det var svært lav usikkerhet knyttet til feltinvesteringene, selv om det ble forutsatt omfattende teknologiutvikling. Det var heller ingen klar sammenheng mellom usikkerhetsanalysene i underlagsdokumentasjonen og den usikkerheten som ble oppgitt i PUD.

Det ble gjennomført følsomhetsanalyser i Åsgard-prosjektet, der én og én forutsetning ble endret, og der flere forutsetninger ble endret samtidig. Det ble imidlertid ikke gjennomført følsomhetsanalyser for flere vesentlige faktorer. Det ble heller ikke gjennomført følsomhetsanalyser for hvordan et lavere tildelt gassallokeringsvolum enn det rettighetshaverne søkte om, ville påvirke lønnsomheten i prosjektet. Det ble klart signalisert fra myndighetene høsten 1995 at et lavere gassallokeringsvolum kunne bli tildelt. Oljedirektoratet etterspurte ikke økonomiske usikkerhetsanalyser eller mer omfattende følsomhetsanalyser.

Usikkerhetsanalyser ble ikke presentert i PUD for Visund, utover at kostnadsanslaget oppgis å være et estimat med like stor sannsynlighet for overskridelse som underskridelse. I St.prp. nr. 32 (1995–96) for Visund-utbyggingen ble usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget ikke omtalt. I et vedlegg til PUD ble usikkerhetsområdet for plattformen anslått til 6–10 prosent, uten at sikkerhetsnivået ble omtalt, og uten at det ble vist til usikkerhetsberegninger. Usikkerhetsanalysene i underlagsdokumentasjonen var utført i et beskjedent omfang. Det ble ikke gjennomført en analyse av hvordan endrede investeringer kunne påvirke prosjektøkonomien i Visund-prosjektet, men det ble utført følsomhetsanalyser for enkelte andre variabler. Oljedirektoratet etterspurte ikke usikkerhets- og følsomhetsanalyser fra rettighetshaverne og gjennomførte heller ikke egne følsomhetsanalyser for investeringene.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 23. mars 2004 om Olje- og energidepartementets redegjørelse for hvilke tiltak som er 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 24. juni 2004.

OED viser til St.meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten, kapittel 5, hvor regjeringen kom med sine vurderinger vedrørende ansvarsforholdet for kostnadsanslag ved utbyggingsprosjekter. Departementet uttaler at ansvarsforholdet mellom utbygger/rettighetshaver og myndighetene er klart definert. Utarbeidelsen av plan for utbygging og drift (PUD) og plan for anlegg og drift (PAD) er pålagt rettighetshaverne, og arbeidet gjøres i regi av operatøren for utvinningstillatelsen. Det er ikke departementets oppgave å kvalitetssikre kostnadsanalyser eller kostnadstill. Kostnadsanslagene som leg-

ges til grunn i PUD/PAD, utarbeides av operatøren, på vegne av rettighetshaverne. Petroleumslovgivningen inneholder ikke noe krav om at myndighetene skal kvalitetssikre kostnadsanslag eller kostnadstall som ellers framgår av PUD/PAD. Departementet viser til at det ikke var noen anmerkninger til regjeringens vurdering da Stortinget behandlet meldingen.

Departementet legger stor vekt på at relevante kostnadstall blir lagt fram av operatøren. Departementet viser til at planleggingen av utbyggingsløsninger involverer alle rettighetshavere, og at anslagene er gjenstand for omfattende kvalitetskontroll. Arbeidet er organisert i komiteer hvor det trekkes på kompetansen mellom alle rettighetshaverne. Kostnadsanslagene er basert på hva operatøren mener vil være omfanget av utbyggingsprosjektet, både med hensyn til arbeidsomfang og økonomisk omfang.

Videre legger departementet stor vekt på at operatøren legger fram følsomhetsanalyser for økonomiske parametere som kan gi et godt inntrykk av usikkerhetsspennet for prosjektet. Departementets syn på dette kommer også fram i PUD/PAD-veilederen hvor det heter at det bør gå klart fram hvordan rettighetshaver behandler usikkerhet i kostnadsestimater, og at kostnadsestimater skal gis som forventet verdi. I tillegg skal det presenteres estimater med 10/90- og 90/10-konfidensnivå.

I de to største prosjektene de siste årene, Snøhvit og Ormen Lange, har det blitt gjort omfattende usikkerhets- og følsomhetsanalyser. I henholdsvis St.prp. nr. 35 (2001–2002) og St.prp. nr. 41 (2003–2004) er det presentert lønnsomhetsvurderinger ved 10/90- og 90/10-konfidensnivå. Ved usikkerhets- og følsomhetsanalyser vil myndighetene kunne vurdere de økonomiske virkningene av endringer i de forutsetningene som er gjort, men kan ikke verifisere de tallene som er gitt.

I den tidlige fasen i planleggingen av en ny utbygging vil mange ulike utbyggingsløsninger vurderes. Dette er en omfattende prosess, og myndighetene, spesielt Oljedirektoratet, følger hele prosessen. Det er ikke praksis for at alternative løsninger for utbygging av felt, rørledninger og landanlegg legges fram for endelig myndighetsgodkjenning. Dersom PUD/PAD skulle inneholde flere utbyggingsalternativer, ville det innebære store kostnader i detaljprosjekteringen av alternativene.

I forbindelse med 17. konsesjonsrunde foreslo Oljeindustriens Landsforening (OLF) ulike endringer i konsesjonsverket for blant annet å bidra til bed-

re kostnadskontroll for utbyggingsprosjekter. Forslaget innebar en formalisering av et utbyggingsprosjekts tidlige fase ved å stille krav til dokumentasjon av HMS-, konsept-, kostnads- og lønnsomhetsforhold ved beslutning om å videreføre et utbyggingsprosjekt. En slik endring involverer myndighetene tidligere i utbyggingsprosessen og gir samtidig rom for at rettighetshavere kan tiltre en utbyggingsplan på et senere tidspunkt enn tidligere. Utbyggingsprosjekter vil dermed være bedre modnet på det tidspunkt selskapene forplikter seg til investeringsbeslutninger. Olje- og energidepartementet legger vekt på at utbyggingsplaner som legges fram for myndighetenes godkjenning, skal være tilstrekkelig modnet. Departementet har derfor implementert endringer i konsesjonsverket i tråd med forslaget fra OLF.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og endringene som Olje- og energidepartementet viser til på området. Det registreres at det ved behandlingen av St.meld. nr. 38 (2003–2004) ikke framkom merknader til regjeringens vurdering av ansvarsforholdene mellom myndigheter og utbyggere/rettighetshavere med hensyn til å kvalitetssikre kostnadsanalyser. Riksrevisjonen registrerer også at PUD/PAD-veilederen ble revidert i mai 2000 og har krav om at kostnadsestimater skal gis som forventet verdi, og at det skal presenteres estimater med 10/90- og 90/10-konfidensnivå. Riksrevisjonen merker seg departementets svar om at det ikke er praksis å utrede utbyggingsalternativer i PUD/PAD, siden det ville medføre store kostnader, og at det har liten verdi å utrede utbyggingsalternativer som ikke har avklarte investor-grupper bak seg. Videre har Riksrevisjonen merket seg at konsesjonsverket er blitt endret, slik at myndighetene kommer tidligere inn i utbyggingsprosessen, og at planer som legges fram for godkjenning, er bedre modnet.

I forbindelse med kostnadsoverskridelsene i Snøhvit-utbyggingen har Olje- og energiministeren informert Stortinget om at den viktigste årsaken til overskridelsene, var at prosjektet var umodent på beslutningstidspunktet.² I lys av dette vil Riksrevisjonen vurdere en ny undersøkelse i 2005 om myndighetenes oppfølging av PUD/PAD-prosessen generelt.

Denne saken anses for avsluttet.

² S.tid. s. 3216–3240, 14. juni 2004.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2002

Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:12 (2000–2001)

Innledning

Dokument nr. 3:12 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene ble oversendt Stortinget 18. september 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 31. januar 2002, jf. Innst. S. nr. 82 (2001–2002), og saken ble behandlet av Stortinget 7. februar 2002.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at lang saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven er uheldig og i verste fall vil kunne sette den enkeltes rettssikkerhet i fare. Komiteen var kritisk til de betydelige forskjellene i saksbehandlingstiden mellom de ulike embetene.

De store forskjellene mellom embetene når det gjaldt utfallet av klagesakene etter plan- og bygningsloven, mente komiteen var urovekkende, og anmodet derfor regjeringen om å undersøke om det er store forskjeller i utfallene av tilnærmet like saker hos fylkesmannsembetene. Komiteen ba også regjeringen om å kartlegge årsakene til de store forskjellene i utfallet av klagesakene. Komiteen understreket videre at det var nødvendig å se nærmere på ressursbruken som det enkelte embete brukte på besiktigelse og befaring i tilknytning til behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Samtidig pekte komiteen på nødvendigheten av en aktiv informasjonsvirksomhet overfor kommunene slik at ikke tid blir brukt på feilaktige eller manglende oversendelser fra kommunene.

Når det gjelder fylkesmannsembetenes behandling av klager etter sosialtjenesteloven, uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det ikke var etablert gode nok rutiner for saksbehandling av denne typen saker. Komiteen ba derfor om at det blir satt inn tiltak for å gjennomføre en forbedring og omlegging av saksbehandlingsrutinene. Komiteen merket seg også at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har prioritert arbeidet med å effektivisere saksbehandlingen ved fylkesmannsembetene, blant annet ved at det er gjennomført endringer i den interne organiseringen.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven. I St.prp. nr. 1 AAD (1999–2000) heter det at fylkesmannens klagesaksbehandling for saker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven ikke bør overstige tre måneder.

Undersøkelsen viste at fylkesmannsembetene i liten grad oppnådde disse målene. For klagesaker etter plan- og bygningsloven ble kun 35,7 prosent av de undersøkte sakene i 1999 behandlet innen tre måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de undersøkte sakene var 6,3 måneder. Undersøkelsen viste videre at 45 prosent av sakene hadde en behandlingstid på mer enn seks måneder. Forskjellene mellom embetene var store. Fylkesmannsmbetet i Troms behandlet 99 prosent av sakene innen tre måneder, mens Østfold i samme periode behandlet 3 prosent av sakene innen tre måneder.

For klagesaker etter sosialtjenesteloven var måloppnåelsen noe bedre. Her ble 53,3 prosent av sakene behandlet innen tre måneder, og gjennomsnittlig behandlingstid var 2,9 måneder.

Undersøkelsen viste at lang saksbehandlingstid i hovedsak skyldes at sakene hadde lang liggetid. Organiseringen av arbeidet med klagesakene vil derfor ha betydning for saksbehandlingstiden. Embetene som hadde kort saksbehandlingstid, hadde utarbeidet flere rutiner som kan se ut til å ha betydning for dette. Undersøkelsen viste også at det var betydelige forskjeller mellom embetene når det gjaldt utfallet av klagesaksbehandlingen.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 13. april 2004 om AADs redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden. AADs redegjørelse ble gitt i brev av 28. mai 2004, og korrigerende opplysninger i brev av 6. juli 2004. AAD har tatt opp Stortingets kritikk med de ansvarlige fagdepartementene, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Sosialdeparte-

mentet. AAD har også tatt opp saksbehandlingstiden på klagesaker med fylkesmannsembetene gjennom fylkesmannsmøter, tildelingsbrev, årlige lederlønnsamtaler og brev. Ved flere anledninger har departementet presisert overfor fylkesmannen at vedkommende har et ansvar for å se til at embetene arbeider systematisk for å nå målet om høyst tre måneders saksbehandlingstid. Embetene er pålagt å gjennomgå sine rutiner for behandling av enkeltsaker og å gjennomføre tiltak som på kortere og lengre sikt kan bedre saksbehandlingstiden. I 2002 ble embetene tilført nær 3,5 mill. kroner til styrking av klagesaksbehandlingen på kort sikt, hvorav 1 mill. kroner ble fordelt etter skjønn til embetene som hadde de lengste restansene. På oppdrag fra AAD har Statskonsult utarbeidet en rapport om saksbehandlingstid for klagesaker hos fylkesmannen. Rapporten er sendt alle embeter og berørte departementer, og har vært tema for et fylkesmannsmøte. AAD har også etablert en elektronisk basert løsning for systematisk sammenligning av saksbehandlingstid. Prosjektet skal imøtekomme embetenes behov for å kunne sammenligne seg med andre embeter med sikte på forbedring, og sørge for at de ansvarlige departementene får mer inngående og systematisk kunnskap om embetenes arbeidsmåte, resultatoppgjør og ressursbruk. Erfaringene fra prosjektet vurderes som gode både i fylkesmannsembetene og i departementene.

AAD har også bedt samtlige fylkesmannsembeter om å gjøre rede for lokale tiltak som er satt i verk for å korte ned saksbehandlingstiden. De fleste embetene har satt i verk ulike tiltak for å redusere behandlingstiden. I tillegg til økte ressurser og omprioriteringer, opplyser mange embeter at de har utarbeidet maler og sjekklister til støtte i saksbehandlingen, de har gjennomført tydelige prioriteringer i virksomhetsplaner og forpliktet seg til en effektiv saksbehandling gjennom serviceerklæringer. Embetene opplyser også at de har utviklet systemer for overvåking av restansene, de har tatt i bruk overtid, omdisponert personell, styrket fagkompetansen og iverksatt tiltak mot kommunens behandling av klagen.

AAD opplyser i brevet av 28. mai 2004 at på landsbasis har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven ikke blitt redusert i perioden fra 2000 til 2003. Den gjennomsnittlige behandlingstiden var på fem måneder både i 2000 og i 2003. Det er fortsatt store variasjoner i behandlingstid mellom de ulike embetene. Mens ett av embetene hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på ni måneder, var det bare to embeter som hadde et gjennomsnitt på tre måneder i 2003. Utviklingen viser at enkelte embeter, for eksempel Østfold, har greid å redusere en svært lang saksbehandlingstid på ni måneder i 2000 til fire måneder i 2003. Samtidig har sju embeter økt behandlingstiden i samme periode.

Den gjennomsnittlige behandlingstiden på klager etter sosialtjenesteloven var på tre måneder både i

2002 og i 2003. Fem av embetene har gjennomsnittlig behandlingstid på over tre måneder, hvorav ett embete (Østfold) hadde et gjennomsnitt på sju måneder.

I databasen Systematisk sammenligning er det lagt inn opplysninger om hvor stor andel av alle klagenes som det er gitt medhold i ved de ulike embetene. Tallene fra databasen viser at det er store variasjoner mellom embetene. Mens ett embete ga medhold i 8 prosent av klagenes etter plan- og bygningsloven i 2003, ga et annet embete medhold i 34 prosent av klagenes etter samme lov i 2003. Tilsvarende variasjoner er også til stede for klagesaker etter sosialtjenesteloven. Disse tallene omfatter alle sakene, og verken departementene eller de ulike embetene har opplyst at de har foretatt nærmere undersøkelser av utfallet i tilnærmet like saker.

AAD vurderer saksbehandlingstiden for klager etter plan- og bygningsloven som ikke tilfredsstillende, og viser til at det er gjennomført mange tiltak for å effektivisere saksbehandlingen både sentralt og lokalt, uten at det har resultert i at saksbehandlingstiden er blitt merkbart redusert i snitt. Departementet vil følge utviklingen i saksbehandlingstid nøye utover i 2004, og vil vurdere en forsterket innsats når det gjelder saksbehandlingsrutiner, for å få ned behandlingstiden i embeter der det er nødvendig. Departementet vil ta direkte kontakt med embetene som har lengst saksbehandlingstid, for å drøfte hva som bør gjøres på kort og lang sikt. Departementet vil også vurdere å ta initiativ overfor de ansvarlige fagdepartementene for å drøfte hva som kan gjøres for å sikre at den betydelige variasjonen i saksutfallet som statistikken viser, ikke er uttrykk for en ulovlig eller urimelig fylkesvis forskjellsbehandling.

I brev av 6. juli 2004 viser AAD til feil i grunnlaget for beregningsverktøyet Systematisk sammenligning, og gir nye korrigerede opplysninger om saksbehandlingstiden. Det går fram av de korrigerede opplysningene at for plan- og bygningsloven er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2003 på fire måneder og ikke fem. For sosialtjenesteloven viser de korrigerede tallene ifølge AAD en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2003 på to og ikke tre måneder. Samlet sett mener AAD at situasjonen for 2003 ikke er så urovekkende som tidligere antatt. AAD er av den oppfatning at saksbehandlingstiden er betydelig redusert fra 2002 til 2003 for begge lovområdene, og at de etablerte tiltakene som det er gjort rede for i departementets brev av 28. mai 2004, trolig har medvirket til dette. I løpet av høsten vil departementet likevel vurdere ytterligere tiltak for å bedre saksbehandlingstiden ved fylkesmannsembetene, særlig når det gjelder saker etter plan- og bygningsloven.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at AAD har iverksatt tiltak for å redusere den lange saksbehandlingstiden i

klagesaker ved fylkesmannsembetene. Saksbehandlingstiden er i noen grad redusert, men resultatene er ikke tilfredsstillende. De korrigerede tallene fra AAD endrer ikke i vesentlig grad på dette.

Saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven er i særlig grad uheldig med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle embetene på fire måneder i 2003. Selv om saksbehandlingstiden for klagesaker etter sosialtjenesteloven i noen grad synes å være redusert, har enkelte fylkesmanns-

embeter fremdeles for lang saksbehandlingstid. For begge klagesakstypene legger Riksrevisjonen også vekt på at de rapporterte dataene er gjennomsnittstall som inneholder en saksbehandlingstid i enkeltsaker som overskrider måltallet på tre måneder.

Klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven bør derfor fortsatt følges opp, og Riksrevisjonen vil foreta en ny oppfølging og vurdering av utviklingen i saksbehandlingstid i 2005.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. september 2004.

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Björg Selås