

Rapport til Kulturdepartementet

Ressursgjennomgang av Lotteri- og stiftelsestilsynet

25. august 2010



Konfidensielt

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Att: Eivind Tesaker

Oslo, 31. august 2010

Oversendelsesbrev

PricewaterhouseCoopers AS (PwC) har på oppdrag fra Kulturdepartementet (KUD) foretatt en ressursgjennomgang av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Rapporten presenterer våre funn og anbefalinger. Disse anbefalingene retter seg både til KUD, Justisdepartementet (JD) og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Etter vår mening vil oppfølging av anbefalingene være et bidrag til KUD/JDs ivaretagelse av det styrings- og kontrollansvaret som er tillagt departementene, og for tilsynet vil det kunne være et ledd i utviklingen av den virksomhetsinterne styringen.

Det skal påpekes at Lotteri- og stiftelsestilsynet har vært svært imøtekommende og bidratt til en god gjennomføring av prosjektet.

Vi takker for oppdraget og håper leveransen har tilfredsstilt departementets forventninger.

Med vennlig hilsen

PricewaterhouseCoopers AS



Paal Ødegård
Partner

Innhold

Ressursgjennomgang av Lotteri- og stiftelsestilsynet

1	OPPSUMMERING	1
2	INTRODUKSJON.....	2
2.1	BAKGRUNN OG FORMÅL	2
2.2	MANDAT.....	2
2.3	GJENNOMFØRING.....	4
2.4	PRESISERING AV MANDAT OG GJENNOMFØRING	5
2.5	ENDRINGER I RAMMER, FORUTSETNINGER OG ORGANISERING	5
3	ANALYSE OG VURDERING	6
3.1	RAMMEBETINGELSER OG OPPGAVER.....	6
3.2	PRIORITERING OG EFFEKTIVISERING	16
3.3	RESSURS- OG OPPGAVEFORDELING.....	19
4	VEIEN VIDERE.....	24
	VEDLEGG	25
1.	GJENNOMFØRTE INTERVJUER.....	25
2.	OVERSIKT OVER TILSYNETS ULIKE ORGANISASJONSMODELLER	26
3.	OVERSIKT OVER ENDRINGER I RAMMER OG FORUTSETNINGER	27
4.	KOSTNADER FORDELT PÅ AVDELING, I TUSEN NOK, I PERIODEN 2001-2009	28

1 Oppsummering

PwCs vurdering basert på ressursgjennomgangen er:

Lotteri- og stiftelsestilsynet har tilstrekkelige ressurser til å løse de oppgavene de har i dag

Det er noen sentrale forhold i denne vurderingen som vi vil kommentere nærmere før vi går inn i analysene og observasjonene som ligger til grunn for vurderingen. Når vi skriver Lotteri- og stiftelsestilsynet, er det for å vise at vi mener hele tilsynet sett under ett. Tilsynet har lagt til grunn en viss fleksibilitet mellom stiftelses- og lotteriområdet når det gjelder bruk av stillinger og derigjennom klart å løse de oppgavene de har i dag.

Gitt at det samlede ressursnivået for tilsynet forblir på dagens nivå, mener vi det bør kunne overføres ressurser fra lotteriområdet til stiftelsesområdet. Ved en ytterligere tilføring av eksterne ressurser mener vi at disse bør tilfalle stiftelsesområdet.

I begrepet *tilstrekkelig* legger vi at tilsynet har nok ressurser til å utføre dagens pålagte oppgaver. Om tilsynet kan opprettholde tilfredsstillende oppgaveløsning med mindre ressurser, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om. Årsaken til dette er omfanget av de oppgaver som kan tillegges tilsynets ansvarsområde, og begrensning i oppgavene må defineres ut fra politiske mål og prioriteringer.

2 Introduksjon

2.1 Bakgrunn og formål

Det er et stadig økende fokus på at statlige virksomheter skal ha en hensiktsmessig og effektiv drift slik at fellesskapets midler benyttes på best mulig måte. Regjeringen satser på en sterk offentlig sektor, men peker samtidig på at Norge i tiden fremover må bruke ressursene bedre. For å skaffe rom for prioriteringer påpeker regjeringen at det på noen områder også vil måtte strammes inn.

St.meld. nr.17 (2002-2003) – "Om statlige tilsyn" sier følgende:

"I og med at tilsynet vil være i en monopolsituasjon, er en ikke sikret at de tilpasser seg på en samfunnsøkonomisk optimal måte. Det kan tenkes at det utvikles mer omfattende og kostnadskrevende virksomhet enn det som er nødvendig for å ivareta oppgavene på en god nok måte. For å sikre en optimal drift av tilsynet vil det derfor være nødvendig at ansvarlig departement med jevne mellomrom foretar analyser av dette i samarbeid med de aktuelle tilsyn."

Videre setter Reglement for økonomistyring i staten (RØS) gjennom rammer for etatsstyring krav til fokus på effektiv drift. Uavhengig av de til enhver tid rådende politiske prioriteringer, skal departementet etter RØS § 14 påse at underliggende virksomheter bruker sine ressurser effektivt.

Lotteritilsynet ble etablert 1. januar 2001 og Stiftelsestilsynet 1. januar 2005. I perioden frem til 2009 har det vært en rekke betydelige endringer i rammer og forutsetninger for de to tilsynene. For å se på forholdet mellom de oppgaver som tilsynene har og de ressurser som stilles til rådighet for gjennomføringen av disse, har Kulturdepartementet ønsket en ressurgjennomgang. Formålet med gjennomgangen har vært å vurdere i hvilken grad det er et rimelig forhold mellom oppgaver og ressurser, samt kommentere eventuelle misforhold mellom disse.

2.2 Mandat

I det opprinnelige konkurransegrunnlaget ble følgende utkast til mandat presentert:

Lotteritilsynet ble etablert 1.1.2001 og Stiftelsestilsynet ble etablert og samlokalisert med Lotteritilsynet fra 1.1.2005. Antall faste stillinger i tilsynet i 2001 var 35, mens antall faste stillinger i 2009 (av tilsynet) er ventet å være 64. Tildelt budsjetttramme for 2001 på kap 0305, post 01 var 32,0 mill kroner, mens tilsvarende beløp i 2009 var 60,5 mill kr.

I forhold til Lotteritilsynet er formålet med gjennomgangen å kartlegge om de ressurser som er tilført i 2009 står i rimelig forhold til de oppgaver som utføres. Det bør særlig vurderes om de oppgaver som er bortfalt siden 2001 har ført til en relevant justering av ressurstilgangen, sett i forhold til de nye oppgaver som er tilført. I forhold til Stiftelsestilsynet er formålet med gjennomgangen å kartlegge om de ressurser som er tilført tilsynet i 2009 står i rimelig forhold til oppgavene på feltet.

- Departementet ønsker at det utarbeides en oversikt over budsjettutviklingen i tilsynet fra 2001 og fram til 2009. Oversikten må vise hvordan de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon er fordelt mellom de ulike avdelinger i tilsynet.
- Det skal utarbeides en oversikt over hvilke faglige oppgaver som har vært tillagt tilsynet i perioden 2001 til og med 2009. Formålet med oversikten er å få fram endringer i tilsynets oppgaveportefølje.
- Det skal videre utarbeides en særskilt detaljert oversikt over tilsynets oppgaver og organisering i 2004 og 2009. Av denne oversikten bør det framgå hvordan Lotteritilsynets årsverk i hvert av de to årene fordeler seg på de ulike oppgaver og enheter i organisasjonen (på hver avdeling, enhet og årsverk). Det skal i tillegg utarbeides en oversikt som sammenholder tilsynets ulike oppgaver i 2004 og 2009 og parallelt sammenholder ressursbruken på hvert oppgaveområde i de to årene.
- De oversikter som utarbeides skal danne grunnlag for samtaler som gjennomføres med alle avdelingsledere og direktøren, og om ønskelig med andre ansatte i Lotteri- og stiftelsestilsynet, om ressursutviklingen og ressurs situasjonen.
- De oversikter som utarbeides skal danne grunnlag for samtaler som gjennomføres med de ansvarlige ekspedisjonssjefer i JD og KKD, samt med ansvarlig seksjonsleder i KKD, om ressursutviklingen og ressurs situasjonen.
- På bakgrunn av det innhentede faktagrunnlaget skal det utarbeides en rapport som vurderer om de ressursene som stilles til disposisjon for Lotteri- og stiftelsestilsynet er riktig tilpasset til de oppgaver tilsynet har ansvar for. I den grad det framstår som om det foreligger et misforhold mellom oppgaver og ressursbruk bør dette beskrives nærmere i rapporten.
- Rapporten skal ferdigstilles innen 15. april 2010

Tildeling av oppdrag og oppstart av prosjektet ble som følge av interne forhold i KUD utsatt, slik at frist for rapportering i enighet med departementet ble satt til 10. august 2010. Etter gjennomgang av deler av dokumentasjonen ble det klart at en særlig detaljert oversikt over oppgaver og ressurser i 2004 og 2009 ville være lite hensiktsmessig i forhold til formålet med gjennomgangen. Endringene i oppgaver og organisering har vært så fundamentale i perioden at sammenlikning av enkelte år gir liten mening. I arbeidsmøtet 25. mai 2010, hvor KUD og PwC deltok, ble derfor følgende besluttet:

- Hele perioden siden oppstart i 2001 og frem til 2009 blir gjenstand for vurdering av ressurser mot endringer i oppgaver – ikke bare fokus på 2004 og 2009.
- Fokus på oppgaver (overordnede mål i tildelingsbrevet) og ikke avdelinger.

2.3 Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden medio april til 31. august 2010, med en faseinndelt tilnærming.

Fase 1 – Innhente datagrunnlag og utarbeide oversikter

For perioden 2001-2009 er følgende dokumentasjon innhentet fra KUD og Lotteri- og stiftelsestilsynet:

- Tildelingsbrev
- Referater fra etatsstyringsmøter
- Stortingsproposisjoner
- Årsrapporter
- Uttrekk fra Agresso – budsjett- og regnskapsdata
- Handlingsplaner og strategidokumenter
- Interne notater med relevans for oppdraget

Med utgangspunkt i den mottatte dokumentasjonen utarbeidet vi en del oversikter som ble brukt i forbindelse med analysene i neste fase. Den største utfordringen i dette arbeidet var å få strukturert tilsynets oppgaver på en hensiktsmessig måte. For å sikre et så godt utgangspunkt som mulig ble det gjennomført en arbeidsøkt i Førde, hvor økonomisjefen fikk presentert vårt utkast til tilnærming for deretter å komme med innspill til endringer.

I dialog med økonomisjefen kom vi frem til at det opprinnelige mandatet fra KUD burde endres. Endringene ble gjennomført etter dialog med og med forankring i departementet, jf. beslutning i arbeidsmøte med KUD 25. mai 2010 omtalt ovenfor i punkt 2.2. Mandat.

Fase 2 – Intervjue, analysere og sammenstille datagrunnlag

Basert på den mottatte dokumentasjonen og arbeidsmøte i Førde utarbeidet vi tabeller og figurer som illustrerer utvikling i tilsynets oppgaver og ressurser. Disse ble lagt til grunn ved gjennomføringen av intervjuer i tilsynet, JD og KUD (se vedlegg 1 for intervjuoversikt). Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i de nevnte tabeller og figurer, for å bekrefte/avkrefte de illustrerte trendene, samt analysere årsaker og sammenhenger. Intervjuene av ansatte i tilsynet hadde et høyere detaljeringsnivå når det gjaldt sammenhenger mellom oppgaver og ressurser enn intervjuene av ansatte i departementene. Her var fokuset rettet mot drøfting av observasjoner/hypoteser på et overordnet nivå, samt departementenes rolle som forklaringsvariabel til disse observasjonene.

Før arbeidet med rapport ble satt i gang hadde vi en siste gjennomgang av våre observasjoner/funn med Lotteri- og stiftelsestilsynet representert ved direktør og økonomisjef.

Fase 3 – Rapportere funn

Rapporten presenteres for KUD og JD i forbindelse med overlevering.

2.4 Presisering av mandat og gjennomføring

Mandatet for gjennomgangen har, som det fremkommer ovenfor, vært relativt detaljert, og det er Kulturdepartementet som har definert hvilken periode gjennomgangen skulle fokusere på (2001-2009). Utover dette var det departementet som på forhånd valgte ut intervjuobjekter. Dette har vi fulgt med unntak av at vi i Justisdepartementet intervjuet avdelingsleder og rådgiver i stedet for ekspedisjonssjef. Dette ble gjort i overensstemmelse med Kulturdepartementet.

Forespørselen fra departementet fokuserer i stor grad på innhenting av fakta knyttet til ressurser og oppgaver, og med ønske om å få en vurdering av tilsynets oppgaver i forhold til ressurser. Når det gjelder identifisering og måling av ressurser som forbrukes, legges i stor grad objektive kriterier til grunn, som budsjett/regnskap samt anvendte årsverk. Ved vurdering av ressurser mot oppgaver har vi lagt de intervjuedes vurderinger og noe statistikk (eksempelvis overtidsbruk) til grunn i stedet for å ta utgangspunkt i benchmark eller ABC-analyser.. Utover dette har vi identifisert endringer i oppgaver, konsekvensene av endringene og hvordan ressursene tilpasses endringene.

Når det gjelder definisjon av *oppgaver*, har vi lagt til grunn at dette er oppdraget slik det fremkommer i tildelingsbrevene for den aktuelle perioden. *Ressurser* har vi definert til å være økonomiske rammer i form av regnskap og årsverk. Mandatet benyttet budsjett, men i overensstemmelse med departementet har vi valgt å benytte oss av regnskapet som primærkilde, da dette representerer faktiske og ikke planlagte (budsjetterte) tall.

2.5 Endringer i rammer, forutsetninger og organisering

Som vi har vært inne på, har Lotteri- og stiftelsestilsynet i løpet av perioden 2001-2009 vært gjenstand for en rekke endringer i rammebetingelser og forutsetninger for virksomhetene som drives. Dette har hatt betydning for tilsynet og følgelig for denne gjennomgangen. Vi har derfor utarbeidet en oversikt over de mest sentrale endringene. Denne ligger som vedlegg 3 til rapporten.

For den samme perioden har tilsynet hatt tre ulike organisasjonsmodeller, noe som også var medvirkende til at mandatet for PwCs oppdrag ble endret. Oversikten over organisasjonsmodellene ligger som vedlegg 2 til rapporten.

3 Analyse og vurdering

3.1 Rammebetingelser og oppgaver

For Lotteritilsynet gir lotterilovens § 4 en overordnet beskrivelse av hvilke oppgaver tilsynet har:

"Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter bestemmelsene i denne lov, og skal føre kontroll med at bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt. Lotteritilsynet avgjør saker som er lagt til Lotteritilsynet i medhold av loven her. Departementet kan gi generelt pålegg til Lotteritilsynet, men ikke instruere Lotteritilsynet i enkeltsaker."

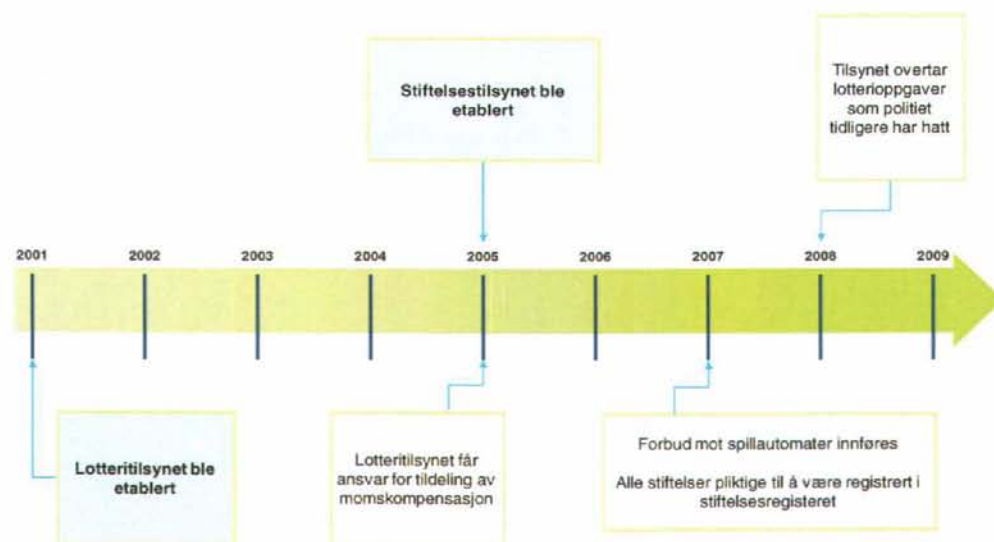
For Stiftelsestilsynet gir stiftelseslovens § 7 tilsvarende overordnede oppgavebeskrivelser:

"Stiftelsestilsynet fører tilsyn med stiftelser. Stiftelsestilsynets oppgaver er:

- a) å føre et stiftelsesregister der alle stiftelser skal være registrert, jf. § 8,*
- b) å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsenes vedtekter og denne lov,*
- c) å treffe vedtak med hjemmel i denne lov."*

3.1.1 Store endringer i oppgaver

Tilsynet har gjennomgått betydelige endringer gjennom de ti årene de har eksistert. Da Lotteritilsynet ble etablert, var den sentrale oppgaven å regulere automatmarkedet. Etter kort tids drift startet man diskusjonene rundt, og forberedelsen av, automatereformen. Reformen innebar at automatmarkedet skulle bort i den form det hadde, og at det skulle innføres en enerettsmodell (monopol). Denne beslutningen ble for øvrig skjøvet på i flere år. Innføringen av monopolet i tillegg til etableringen av Stiftelsestilsynet har betydd endrede krav til kompetanse og krevd betydelig fleksibilitet i organisasjonen. Tilsynet har hatt tre ulike organisasjonsmodeller i løpet av perioden. De stadige endringene i oppgaver og organisering har hatt store konsekvenser for tilsynets arbeid og ressursbehov.



Figur 1 Milepæler i Lotteri- og stiftelsestilsynets historie

Figuren over illustrerer de mest sentrale endringene i tilsynets historie. For en mer detaljert fremstilling av endringene viser vi til vedlegg 3 i rapporten, "Oversikt over endringer i rammer og forutsetninger".

Det er vårt inntrykk at tilsynet jobber bevisst med å ligge i forkant av pålegg og instruksjoner og har hatt fokus på økonomistyring, effektiv drift og rasjonalisering. Ledergruppen er sammensatt av personer med ulik bakgrunn og erfaring, og inkluderer erfaring fra politikk, embetsverk, kommune, privat næringsliv og media. Denne brede kompetansen, i kombinasjon med en proaktiv ledelse, har vært en styrke som har gjort tilsynet i stand til å tilpasse seg og utføre de oppgaver som er gitt det.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har i den tiden det har eksistert, ikke hatt vesentlige merknader fra Riksrevisjonen. Dette er en klar indikasjon på at det har utført de oppgaver som er gitt fra Stortinget, på en tilfredsstillende måte, noe både tilsynet og departementet er tilfreds med. Årsaken til dette er blant annet et fokus fra ledelsen på at tilsynet skal gjøre "litt mer".

Tilsynet har bygd opp solid juridisk fagkompetanse, både på lotteri- og stiftelsesområdet. I intervjuene ble det fremhevet som en styrke at Stiftelsestilsynet har lyktes i å tiltrekke seg topp kvalifiserte medarbeidere, til tross for tilsynets mindre sentrale beliggenhet og i konkurranse med privat lønnsnivå. På lotteriområdet vises det i intervjuene til et tett og godt samarbeid mellom Lotteritilsynet og Kulturdepartementet, og at dette har vært viktig med tanke på kompetanseoverføring.

Antallet omgjorte vedtak på lotteriområdet er en indikator på den faglige kvaliteten på arbeidet til tilsynet. Vår gjennomgang viser at Lotterinemnda de siste fem årene har hatt 1-2 slike saker pr. år, noe som etter vår mening indikerer høy faglig kvalitet i Lotteritilsynets arbeid.

I tillegg til at tilsynet utfører de oppgaver de har fått på et faglig høyt nivå, er det også vårt inntrykk at tilsynet har et stabilt og godt arbeidsmiljø. Gjennom de mange omstillingsprosessene har det vært et tett og konstruktivt samarbeid mellom ledelsen og de ansattes organisasjoner. Vi ser det også som positivt at tilsynet helt fra starten har hatt et bevisst forhold til etisk refleksjon. Lotteritilsynet hadde som en sentral oppgave å kontrollere og gi autorisasjon til entreprenører i et automatmarked som omsatte for over NOK 30 mrd, noe som kunne gjøre organisasjonen utsatt for korrupsjonsrisiko. Lotteritilsynet har møtt denne risikoen med en "føre-var" tilnærming, og har jobbet bevisst med etikk fra dag én.

3.1.2 Tildelingsbrev 2001-2009 – oppgavebeskrivelse

Oppgavebeskrivelsen er konkretisert i tildelingsbrevene, som er fremstilt i tabellen nedenfor:

Hovedmål	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Behandling av generelle juridiske spørsmål, førsteinstans vedtak og behandling av klager over politiets vedtak i lotterisaker	x								
Tilsyn og kontroll av lokaler og utstyr til lotterivirksomheten	x								
Utarbeidelse av forslag til endringer i lov og forskrifter på lotteriområdet	x								
Registrering, gebyrinnkreving og regnskapskontroll i forhold til lotterivirksomhet	x								
Oppfølging av skadevirkninger på lotteriområdet	x								
Oppfølging og utvikling av nye tekniske muligheter på spill- og lotteriområdet	x								
Medvirke til en forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra spill og lotteri	x	x	x						
Sikre forsvarlig kontroll og tilsyn med private lotteri og statlige spill	x	x	x						
Medvirke til en (trygg og) forsvarlig utvikling av lotteri- og pengespilltilbudet/markedet i Norge	x	x	x	x	x	x	x	x	
God forvaltning og service på lotteriområdet	x	x	x						
Forvalte det norske lotterimarkedet					x	x	x	x	x
Føre tilsyn og kontroll med det norske lotteri- og (penge)spillmarkedet,					x	x	x	x	x
Drive tilsyn, kontroll og forvaltning med stiftelser og føre register i medhold til stiftelsesloven					x	x	x	x	
Utføre pålagte oppgaver for departementet.							x	x	
Føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsenes vedtak og stiftelsesloven.									x
Yte service på stiftelsesområdet gjennom veiledning og informasjon både overfor stiftelsene og publikum.									x
Treffe vedtak i medhold av stiftelsesloven.									x

Tabell 1 Oversikt over hovedoppgavene til Lotteri- og stiftelsestilsynet, kilde: tildelingsbrev 2001-2009

Tabellen gir en fremstilling av oppgavene slik de er formulert i tildelingsbrevene for hvert av årene i perioden 2001-2009. Tabellen viser nye oppgaver, samt hvordan oppgaver er formulert på nye måter i perioden.

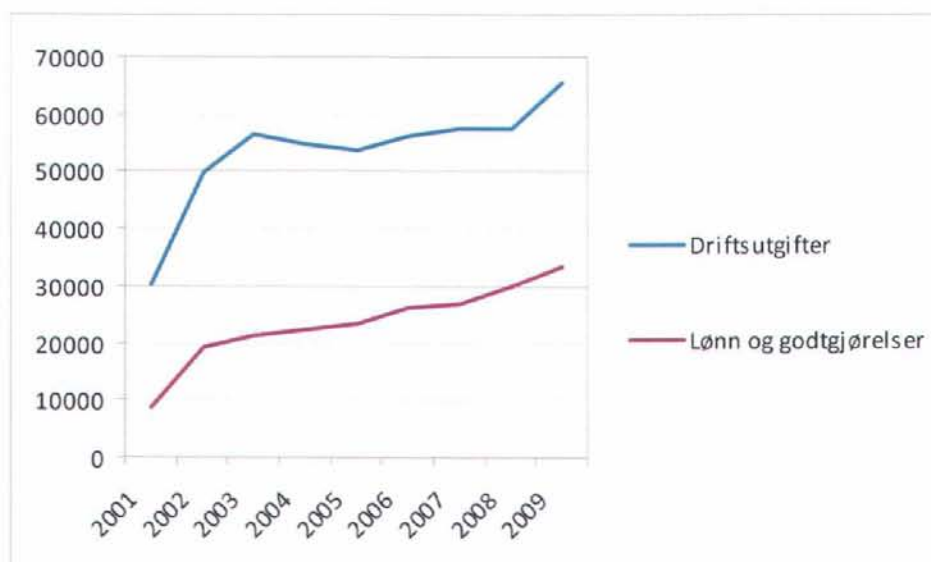
3.1.3 Økonomimodell

Lotteri- og stiftelsestilsynet har det det selv kaller en sentralisert økonomimodell. I dette ligger det at de eneste økonomiske ressursene som budsjetteres ut på avdelingene, er midler til reise, opplæring og overtid. Når det gjelder regnskapsføring, er denne lagt opp med en kontostreng som har dimensjonene post, underpost og koststed. Koststed er knyttet til avdeling og team, som for øvrig er enheter som i evalueringsperioden har blitt endret mange ganger. Fordeling av felleskostnader som eksempelvis husleie, gjøres basert på antallet medarbeidere i den enkelte enhet. Administrativ overhead beregnes manuelt med en egen fordelingsnøkkel. Denne fordelingsnøkkelen har etter det vi har fått presentert, vært gjenstand for diskusjon i forhold til etterlevelsen av de krav som finansieringsmodellen stiller, jf. kapittel 3.3.2 nedenfor.

Økonomimodellen gir ikke budsjetter på den enkelte avdeling, men fra regnskapet har vi hentet kostnader fordelt på de avdelingsbegrepene tilsynet har i sitt regnskap. Denne oversikten finnes i vedlegg 4 til denne rapporten, "Kostnader fordelt på avdeling, i perioden 2001-2009".

3.1.4 Ressurser

For å få en oversikt over ressursutviklingen i tilsynet har vi foretatt en analyse av regnskapene fra 2001 til 2009 og trukket ut enkelte nøkkeltall som vi mener forteller noe om ressurs situasjonen. Vi vil forsøke å se denne utviklingen opp mot endringer i oppgaveporteføljen for å kunne si noe om forholdet mellom oppgaver og ressurser, og eventuelle endringer over tid.



Figur 2 Utvikling i ressursbruk Lotteri- og stiftelsestilsynet, i tusen NOK, fra regnskap 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Driftsutgifter	30 218	49 687	56 495	54 785	53 543	55 912	57 452	57 620	65 439
Spesielle driftsutgifter						3 320	6 503	3 230	5 144
Totalt	30 218	49 687	56 495	54 785	53 543	53 543	59 232	63 955	60 850

Tabell 2 Driftsutgifter i Lotteri, og stiftelsestilsynet, post 01 og post 21, i tusen NOK, 2001-2009

Av figuren og tabellen ser vi at det har vært en naturlig oppbygging av tilsynet de første årene. Etter 2003 har veksten i driftsutgiftene avtatt. Fra starten i 2001 til i dag er driftsutgiftene mer enn doblet. Utgifter til lønn og godtgjørelser har hatt en jevn økning. Vi merker oss at lønnsutgiftenes andel av driftsbudsjettet var 40,5 prosent i 2004, mens den var steget til 51 prosent i 2009. Dette kan sannsynligvis forklares med investering i infrastruktur de første årene etter etableringen og lønnsvekst.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totalt antall faste stillinger	41	47	46	47	52	52	51	56	58
Administrasjon og stab	13	12	13	14	23	22	20	21	27
Avdeling for statlige spill					13	13	12	9	
Avdeling for private spill					11	11	11	15	
Lotteritilsynet	28	35	33	33	24	24	23	24	19
Avdeling for stiftelser					5	6	8	11	
Stiftelsestilsynet					5	6	8	11	12

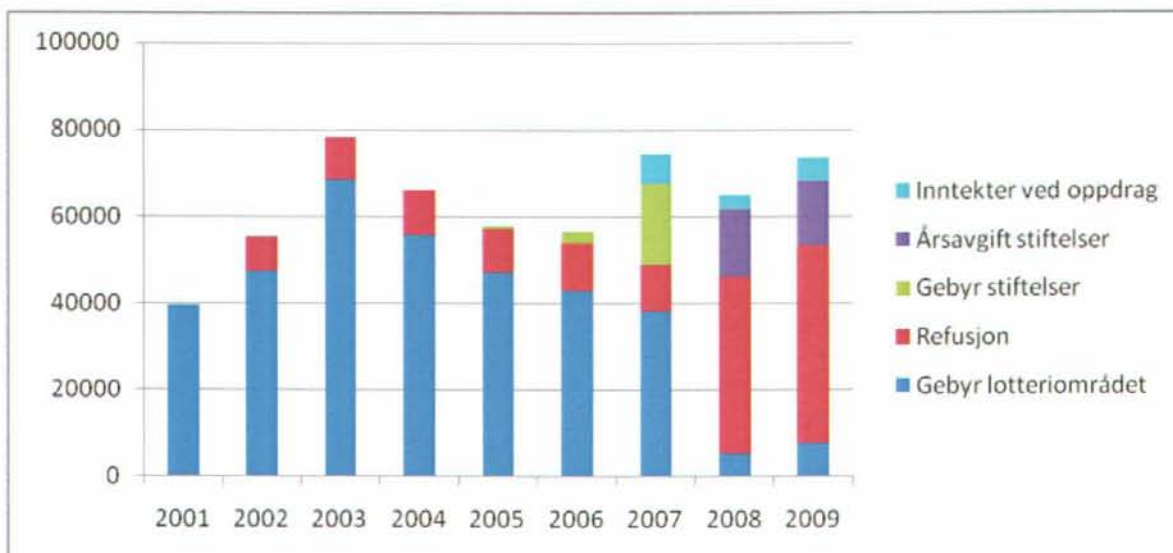
Tabell 3 Totalt antall faste stillinger i Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2001-2009

Tallene i tabellen ovenfor baserer seg på tall fra årsrapportene til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Den viser status ved utgangen av det enkelte år. Medarbeidere som arbeider i tilsynet på engasjement, fremkommer ikke i tabellen. Fordelingen på administrasjon, Lotteritilsynet og Stiftelsestilsynet er en tilnærming basert på den fordelingen som fremkommer i årsrapportene. Som tabellen viser, er det her gjort endringer i rapportenes fremstillinger, noe som gjenspeiler de ulike organisasjonsmodellene tilsynet har hatt i perioden.

Fra etableringsåret 2001 til utgangen av 2009 har den totale økningen i antall faste stillinger økt med 17 eller 41,5 %. Vi har gjennom våre dokumentstudier ikke klart å finne gode begrunnelser for hva som avgjorde Lotteritilsynets ressurser i form av antall ansatte og budsjett ved etableringen. Utgangspunktet er en vesentlig faktor når man skal vurdere endringer over tid. Eksempelvis ville en underdimensjonering av tilsynet i starten kunne være en forklaring på en betydelig vekst. Vi har ikke gjort spesifikke analyser av dette, men trekker det frem da den opprinnelige ressursbasen kan være en viktig forklaringsvariabel for utviklingen.

3.1.5 Inntekter

Lotteri- og stiftelsestilsynet skal være selvfinansiert ved gebyrer og avgifter, noe som var forutsetningen ved etableringen av begge tilsynene. I løpet av evalueringsperioden har sammensetningen av tilsynets inntekter endret seg radikalt. De første årene var inntektskilden i all vesentlighet automatinntekter. Etter innføringen av automatmonopolet finansieres Lotteritilsynet i all hovedsak med refusjoner fra Norsk Tipping. Stiftelsestilsynet finansieres av stiftelsene gjennom avgifter og gebyrer som fastsettes i forskrift. Dette betyr at dersom Justisdepartementet skal øke Stiftelsestilsynets ressurser, må det foretas en endring av forskriften.



Figur 3 Sammensetningen av inntekter i Lotteri- og stiftelsestilsynet, i tusen NOK, fra regnskap 2001-2009

Figuren illustrerer at finansieringskildene i dag er helt andre enn det som var utgangspunktet for tilsynet ved etableringen. Betydningen av denne omleggingen er interessant i den forstand at Norsk Tipping, som er suverent største inntektskilde, ikke direkte representerer brukerne av tilsynet slik tilfellet var før innføring av enerettsmodellen (monopolet). Norsk Tipping er et heleid statlig aksjeselskap underlagt Kulturdepartementet. Konsekvensene av økte overføringer fra Norsk Tipping til Lotteritilsynet er dermed ikke så synlige i den forstand at brukerne ikke rammes direkte og det medfører ikke økte utgifter på statsbudsjettet. Konsekvensen er imidlertid et mindre overskudd for Norsk Tipping, og dermed mindre midler til idretts- og kulturformål. De siste årene har det kommet en ny inntektskilde, inntekter ved oppdrag. Dette er overføringer fra Norsk Tipping som skal benyttes til spesielle prosjekter, for eksempel tiltak mot spillavhengighet.

Det fremgår videre av figuren at tilsynet i 2007 hadde en stor innregistrering av stiftelser som medførte en betydelig økning i gebyrinntekter. I de påfølgende årene har årsavgiften vært viktigste inntektskilde for Stiftelsestilsynet.

Inntekter	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gebyr lotteriområdet	39 510	47 428	68 471	55 536	47 087	42 846	37 980	5 205	7 802
Refusjon		7 870	9 705	10 566	10 154	11 041	10 802	40 875	45 418
Gebyr stiftelser					497	2 553	18 826	195	166
Årsavgift stiftelser								15 337	14 867
Inntekter ved oppdrag							6 755	3 135	5 286
Totalt	39 510	55 298	78 176	66 102	57 738	56 440	74 363	64 747	73 539

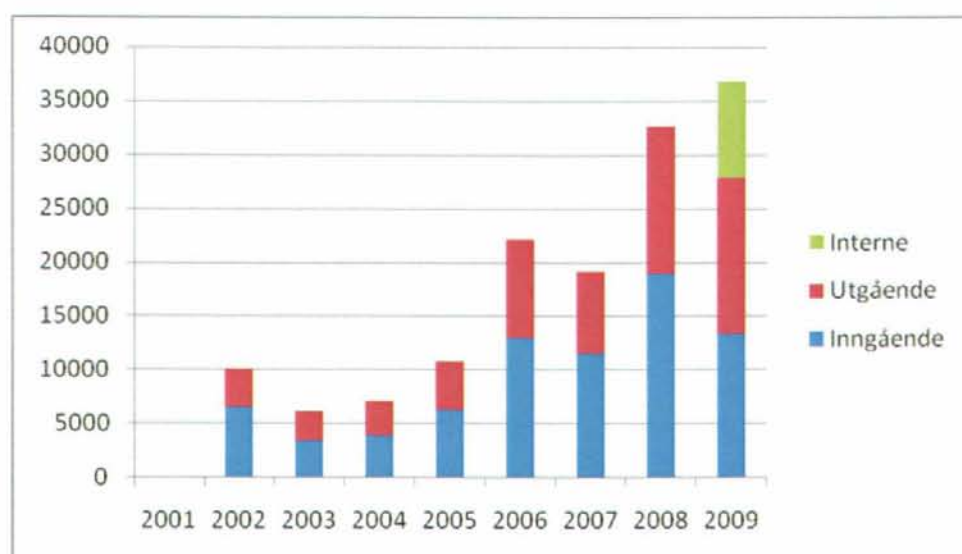
Tabell 4 Inntekter i Lotteri- og stiftelsestilsynet, i tusen NOK, fra regnskap 2001-2009

Tabellen viser tallene som ligger til grunn for figur 3 ovenfor. Vi ser at gebyrinntektene på lotteriområdet har gått fra å utgjøre 100 % av finansieringen av tilsynet i 2001, til å bare utgjøre en andel på 10,6 % av de totale inntektene i 2009. På den andre siden ser vi at refusjonsinntektene fra Norsk Tipping har gått fra å utgjøre 14,2 % i 2002 til 61,8 % i 2009 av de totale inntektene.

3.1.6 Aktivitetsindikatorer

Ettersom tilsynets oppgaver har endret seg vesentlig, er det en utfordring å finne aktivitetsindikatorer som gir et godt bilde på aktiviteten i tilsynet, som samtidig er mulig å følge over tid. Vi har gjennomgått årsrapportene og forsøkt å trekke ut noen av indikatorene som sier noe om utviklingen. De kvantitative aktivitetsindikatorerne som er enkle å få oversikt over, har blitt mindre relevante i evalueringsperioden. Tilsynets oppgaver er blitt mer komplekse og mindre målbare, i den forstand at eksempelvis antall saker ikke nødvendigvis sier så mye om ressursbruken.

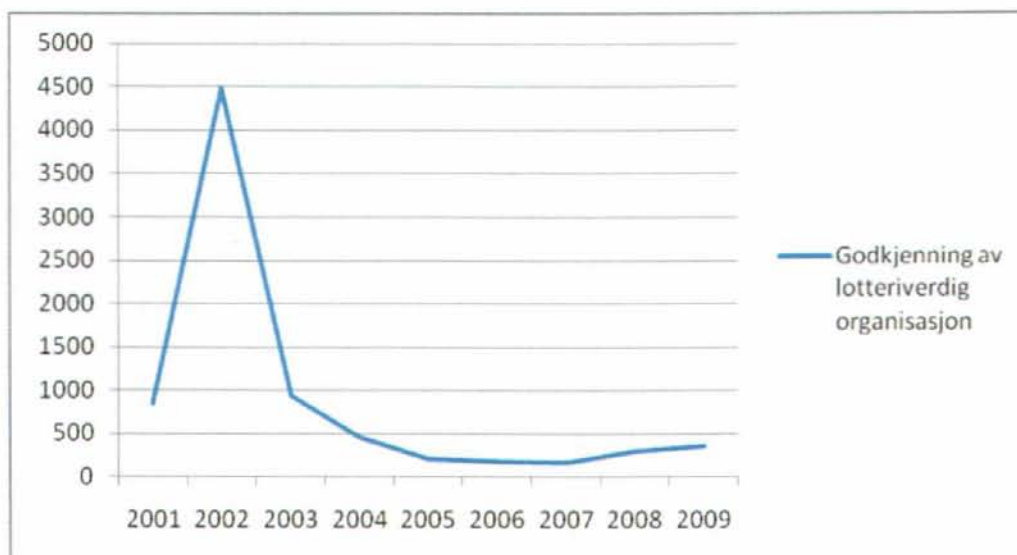
Dokumentstatistikken er en indikator som er interessant fordi den kan si noe om arbeidsmengde totalt for tilsynet. Figuren nedenfor illustrerer at dokumentstrømmen i tilsynet har vært jevnt voksende. Dette underbygges i intervjuene der det er flere som peker på arkivet som et sted i organisasjonen der arbeidsbelastningen har vært høy, og at det i perioder har vært behov for å leie inn ekstra hjelp. I intervjuene fremkom det for øvrig at det forventes at dokumentmengden vil fortsette å øke i årene fremover som følge av momskompensasjonsordningens økende omfang.



Figur 4 Dokumentstatistikk, antall saker 2001-2009

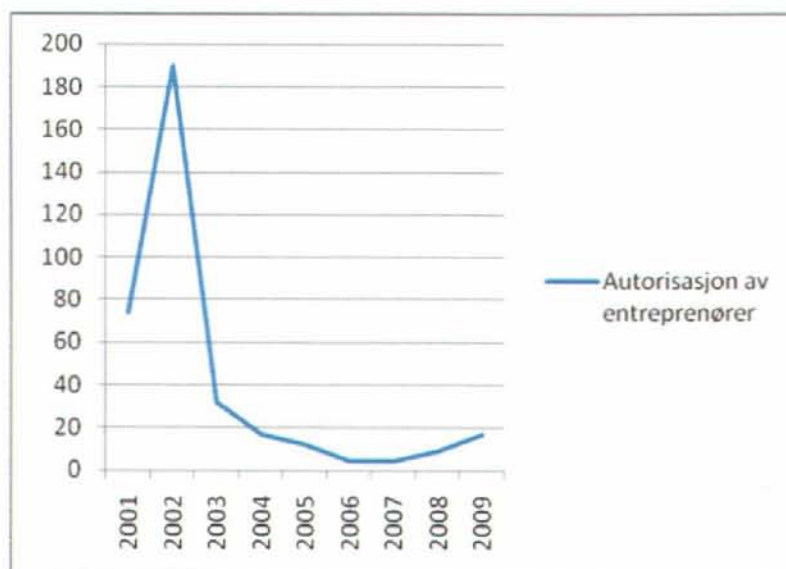
Økningen fra 2008 til 2009 skyldes hovedsakelig at vedtektene for stiftelser registreres inn som egne dokument for å være tilgjengelige via Stiftelsesregisteret.

Etablering av registre (Loteriregisteret/Stiftelsesregisteret) har medført flere krevende oppgaver som har karakter av å være engangshendelser. Dette kan illustreres med følgende eksempler:



Figur 5 Godkjenning av lotteriverdige organisasjoner, antall saker 2001-2009

Figuren illustrerer hvordan en oppgave som var svært ressurskrevende i en periode av tilsynets historie, nærmest er blitt borte. Arbeidet knyttet seg til etableringen av lotteriregisteret.



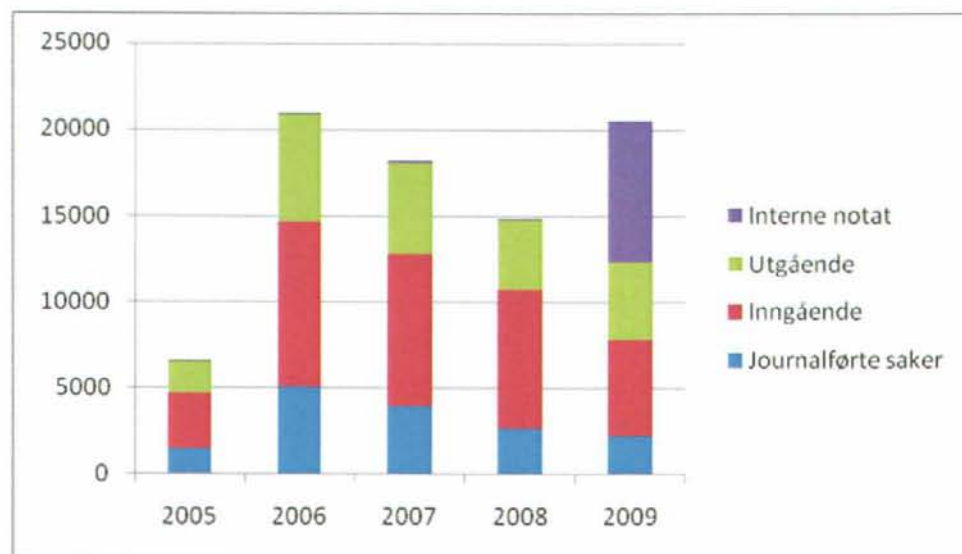
Figur 6 Autorisasjon av entreprenører, antall ferdig behandlede søknader, 2001-2009

Tilsvarende illustrerer figuren ovenfor at autorisasjon av entreprenører, en oppgave som tidligere krevde mye av tilsynets ressurser, i dag nærmest er borte. Dette har sammenheng med innføringen av automatmonopolet som medførte en kraftig reduksjon i antall entreprenører.

Ut fra denne type statistikk kan man få inntrykk av at lotteriområdet har fått vesentlig færre oppgaver i løpet av evalueringsperioden.

Det som imidlertid skjedde parallelt, var at Lotteritilsynet fikk nye oppgaver som ikke synes like godt på denne type statistikk. Eksempelvis bruker tilsynet i dag 4-5 årsverk på å følge utviklingen innen internettspill og utenlandske pengespillaktører. Dette er områder der departementet forventer at Lotteritilsynet skal ha oppdatert spisskompetanse, og som til tider har stor interesse fra media. I tillegg overtok Lotteritilsynet i 2008 oppgaver fra politiet, blant annet bingosektoren og de regionale lotteriene. I intervjuene med tilsynet fremkommer en oppfatning av at departementet undervurderte arbeidsmengden tilsynet fikk ved overtakelse av disse oppgavene.

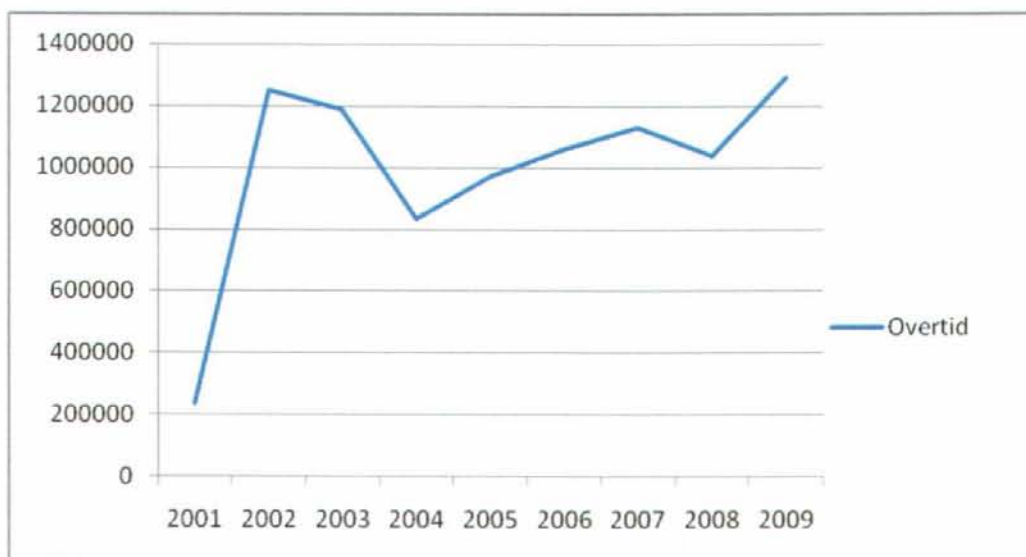
På stiftelsesområdet var arbeidet de første årene i hovedsak knyttet til etableringen av Stiftelsesregisteret. Dette innebar at forvaltningsdelen av tilsynsarbeidet ble prioritert og at det ikke ble åpnet tilsynssaker i denne perioden.



Figur 7 Saksmengde på stiftelsesområdet, antall saker 2005-2009

Figuren viser at det har vært en høy aktivitet i forbindelse med etablering av stiftelsesregisteret, men at aktiviteten i form av tradisjonell saksmengde (inngående, utgående og journalførte saker) har avtatt noe ettersom stiftelsene er innregistrert. Det høye antallet interne notat skyldes at vedtektene til stiftelsene er registrert som egne notat for å gjøre disse tilgjengelige for stiftelsesregisteret.

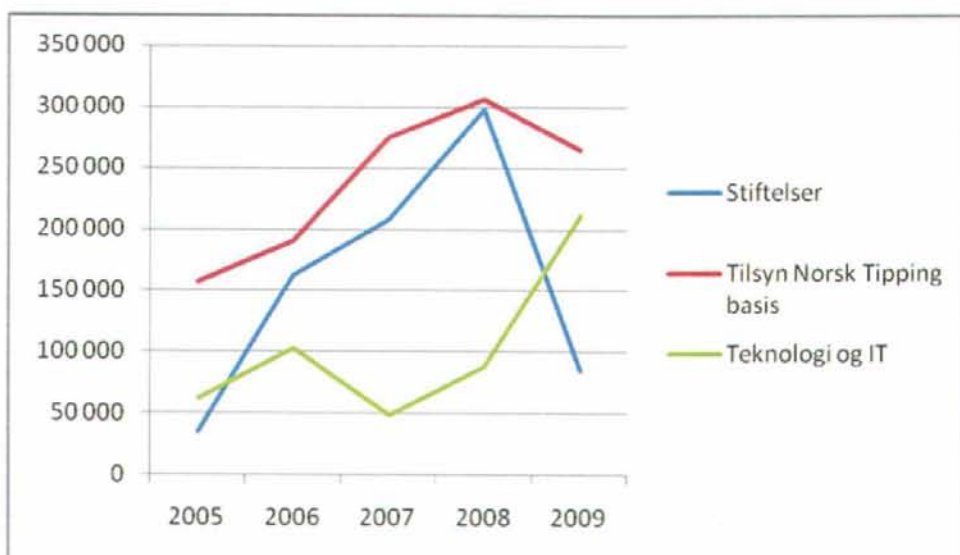
Figuren nedenfor viser overtidsbruken i tilsynet på aggregert nivå:



Figur 8 Utgifter til overtid i Lotteri- og stiftelsestilsynet, i kroner 2005-2009

For tilsynet som helhet ser vi at overtidsbruken har ligget forholdsvis høyt de første årene etter etableringen. Dette bekreftes også av beregninger som viser at overtidsbruk som andel av totale lønnsutgifter lå vesentlig høyere i 2003 og 2004 enn i resten av perioden. Av underlagsmaterialet fremkommer det at overtidsbruken de første årene primært var knyttet til teknisk avdeling, noe som kan forklares med etableringen av kontrollsystemet for automatene. De senere årene har overtidsbruken vært forholdsvis stabil, men med en viss økning.

For å få et mer nyansert bilde av utviklingen de senere årene har vi splittet overtidsbruken på arbeidsområder fra 2005 til 2009. Vi har med utgangspunkt i uttrekk fra Agresso sett spesielt på de områdene der det har vært mye overtidsbruk og der det har vært store variasjoner i løpet av perioden.



Figur 9 Utgifter til overtid i Lotteri- og stiftelsestilsynet, i kroner 2005-2009

Figuren bekrefter at stiftelsesområdet har hatt relativt høyt overtidsforbruk i perioden da stiftelsesregisteret ble etablert. Videre ser vi at teknologi og IT har hatt en økning som er knyttet til utvikling av egne kontrollsystemer. Avdelingen på Hamar har hatt mye overtid som følge av valgt turnusmodell og problemer forbundet med avvikling av fellesmøter utenom denne.

3.1.7 Vurdering

Lotteri- og stiftelsestilsynet har hatt store endringer i rammebetingelsene og oppgaveporteføljen. I takt med dette har tilsynet etter vår vurdering totalt sett hatt en tilstrekkelig utvikling i tilgjengelige ressurser. De kvantitative aktivitetsindikatorne som er enkle å få oversikt over, har blitt mindre relevante i evalueringsperioden. Tilsynets oppgaver er blitt mer komplekse og mindre målbare. Denne vurderingen understøttes av at verken KUD, JD eller Riksrevisjonen i evalueringsperioden har hatt vesentlige merknader til tilsynets virksomhet eller rapportering.

3.2 Prioritering og effektivisering

Lotteri- og stiftelsestilsynet styres i dag formelt av Kulturdepartementet, som har det overordnede budsjettansvaret for tilsynet samt fagansvar på lotteriområdet. Justisdepartementet har det faglige ansvaret for stiftelsesområdet. Det finner sted to styringsdialogmøter per år der budsjettet for tilsynet som helhet er et sentralt tema. I tillegg avholdes såkalte fagmøter mellom Stiftelsestilsynet og Justisdepartementet to ganger pr. år.

3.2.1 Prioriteringer

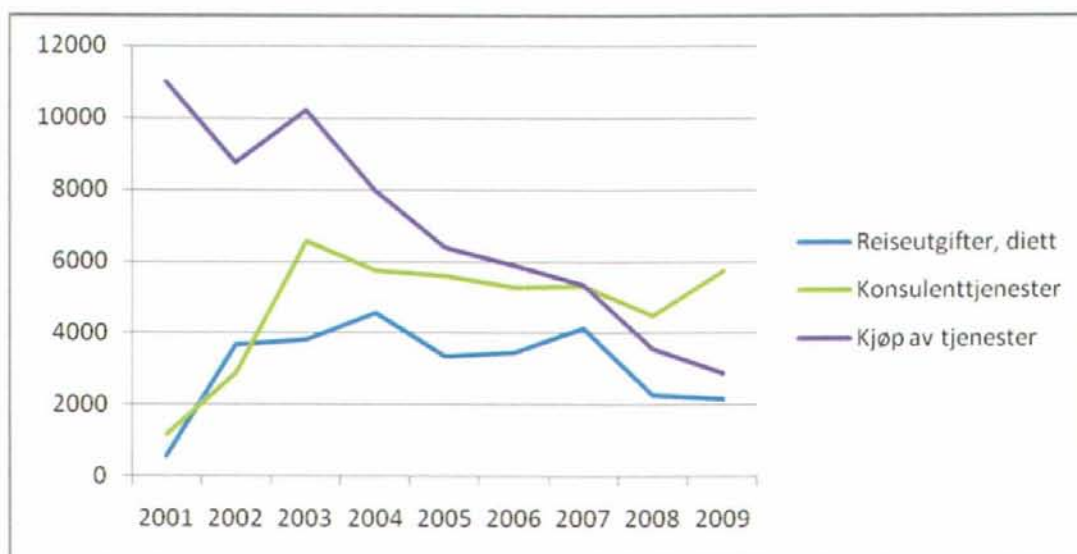
Vi har ingen indikasjoner på at tilsynet sett under ett er underfinansiert, se kapittel 3.2. Vår gjennomgang av styringsdialogen viser at prioritering av oppgaver i liten grad har vært gjenstand for diskusjon. Både Kultur- og Justisdepartementet har gitt uttrykk for at de i større grad vil pålegge tilsynet å prioritere blant tildelte oppgaver i tiden fremover.

Nye oppgaver er tydelig kommunisert fra departementene, og tilsynet på sin side har kommet med innspill til hva disse nye oppgavene vil kreve i form av ressurser. Det er vanskeligere å få oversikt over hva som har skjedd med de oppgavene som har falt bort. Styringsdialogen har hatt begrenset fokus på hvilke konsekvenser bortfall av oppgaver har hatt for ressurs situasjonen i tilsynet totalt, og hva som eventuelt skal prioriteres ned ved nye oppgaver. Basert på informasjon fra intervjuene oppfatter vi at det har vært en viss diskusjon i styringsdialogen knyttet til størrelsen på administrasjonsavdelingen, og i hvilken grad denne er på riktig nivå når det gjelder størrelse. Utover dette er det vanskelig å finne dokumentasjon hvor det tydelig fremkommer krav til prioriteringer, men både Kulturdepartementet og Justisdepartementet har påpekt at dette er i endring og at det vil bli et økt fokus på dette.

3.2.2 Effektivisering

Selv om det hittil i liten grad er stilt krav til prioritering, har tilsynet gjennomført strategiarbeid og betydelige effektiviseringstiltak. Vi ser flere eksempler på at tilsynet på eget initiativ har satt i gang utviklingsprosesser som har gitt og forventes å gi store effektiviseringsgevinster for tilsynet over tid.

Vi vil i denne sammenheng trekke frem tilsynets arbeid med utvikling og implementering av IKT-strategi, som klart har hatt som målsetting å redusere avhengigheten av omfattende tjenestekjøp. Strategien innebærer at tilsynet skal ha faktisk og reelt eierskap til alle sine IKT-baserte forvaltnings- og kontrollsystemer. Dette innebærer at tilsynets egne ansatte står for vesentlige deler av utviklingsarbeidet og oppfølgingen av dette. Tilsynet hevder at de har lagt et meget godt grunnlag for innsparinger, men at disse foreløpig ikke er realisert. Tilsynets beregninger tilsier en besparelse i størrelsesorden MNOK 12 ved å implementere denne strategien for fremtidige prosjekter. Gevinsten må imidlertid ses opp mot sårbarheten ved å bygge opp et lite spesialisert miljø internt. Dersom eksempelvis nøkkelpersoner skulle slutte i tilsynet, vil dette potensielt kunne redusere verdien av strategien betydelig og i verste fall medføre økte utgifter på sikt. I tillegg gir oppbygging av interne ressurser en mindre fleksibel organisasjon dersom oppgavene denne seksjonen arbeider med, skulle bli mindre i omfang eller falle bort.



Figur 10 Utgifter til reiser, konsulenttjenester og andre tjenestekjøp i Lotteri- og stiftelsestilsynet, i tusen kroner 2005-2009

Figuren ovenfor illustrerer hvordan utgiftene til reiser, konsulenttjenester og kjøp av tjenester (fra Statens innkrevingssentral, Brønnøysundregistrene, Sykehuset Innlandet, Credicare m.fl) har utviklet seg over tid.

Den mest i øynefallende tendensen er fallet i kjøp av tjenester. Dette har sin forklaring i at omleggingen av automatmarkedet medførte betydelig mindre innkreving for tilsynet. I tillegg har tilsynet på eget initiativ sagt opp avtalen med Statens innkrevingssentral (SI) fordi det mente SI var for dyre, og benytter i stedet et privat innkrevingssfirma og egne ressurser. Det kan være verdt å nevne at

SI som en forvaltningsetat under Finansdepartementet har myndighet utover det private inkassobyråer har, eksempelvis adgang til lønnstrekk. Dette betyr at overgangen i teorien betyr økt risiko for tilsynet, men at dette i praksis ikke vil være en problemstilling på grunn av omfang og art på de fordringene som må inndrives.

Reisekostnadene ble redusert etter avviklingen av kontrollørkorpset og må, tilsynets beliggenhet tatt i betraktning, nødvendigvis utgjøre en viss kostnad. Fordelt på avdelinger ser vi at for enkelte områder (for eksempel marked) har reisebudsjettet hatt en kraftig økning de siste to årene. En av årsakene til dette skal være deltakelse på internasjonale konferanser for å holde seg oppdatert på trender og utvikling innenfor tilsynets ansvarsområder.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at Lotteri- og stiftelsestilsynet preges av en innovativ kultur der det å tenke nye og rasjonelle tiltak for å effektivisere driften, er en integrert del av måten å jobbe på. Dette er noe ledelsen trekker frem som det de er mest tilfreds med i tilsynets historie. Inntrykket deles, slik vi oppfatter det, av Kulturdepartementet. Oppfattelsen av at dette er et tilsyn som drives på en profesjonell måte, kan ha påvirket frihetsgraden i form av få krav til prioritering innenfor gitt finansieringsmodell.

3.2.3 Tilsynsmetodikk

Tilsynet har på eget initiativ iverksatt effektiviseringstiltak som på sikt kan gi betydelige besparelser, og har langt på vei lyktes i å ta ut synergieffekter i form av felles økonomifunksjon, informasjonsarbeid, arkiv og andre stabsfunksjoner. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at de juridiske miljøene på henholdsvis lotteriområdet og stiftelsesområdet står sterkt og i stor grad legger premissene for tilsynsarbeidet. Et mulig område for ytterligere effektivisering er utvikling av helhetlig tilsynsmetodikk, som kan bidra til at Lotteritilsynet og Stiftelsestilsynet i større grad jobber sammen. Eksempelvis er revisjonskompetansen i tilsynet svært begrenset, og vi opplever en viss grad av "silotenking" mellom de to tilsynene, sannsynligvis på grunn av at juristene i de to avdelingene ser på egne områder som svært forskjellige. Med felles utfordringer knyttet til metodeutvikling basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, bør det ligge til rette for et noe tettere samarbeid.

3.2.4 Vurdering

Vår vurdering er at nye oppgaver er tydelig kommunisert. Tilsynets prioriteringer har i liten grad vært gjenstand for diskusjon i styringsdialogen. Vårt inntrykk er at Lotteri- og stiftelsestilsynet preges av en innovativ kultur, med fokus på nye og rasjonelle tiltak for å effektivisere driften.

3.3 Ressurs- og oppgavefordeling

En viktig årsak til etableringen av Lotteritilsynet i 2001 var politikernes ønske om kontroll med utviklingen innenfor spillautomater i Norge. Ved innføring av automatmonopol med Norsk Tipping AS som eneste aktør, har den risikoen Lotteritilsynet skulle håndtere, blitt betydelig redusert. Fokuset har fått en dreining fra tilsynsaktiviteter til forvaltningsoppgaver i form av arbeid mot spillavhengighet og markedsovervåking. Videre har monopollet medført at variasjonen i automater har blitt vesentlig redusert.

Stiftelsestilsynet har hatt en betydelig økning i arbeidsoppgaver siden etableringen. Hittil har fokus vært å få oversikt over stiftelsesmangfoldet gjennom etablering og oppbygging av stiftelsesregisteret, for nå å kunne fokusere på gjennomføring og oppfølging av mer operative tilsynsoppgaver.

Begge tilsynene står overfor en situasjon hvor de nærmest uansett antallet medarbeidere og tilgang til økonomiske ressurser, vil kunne sysselsette disse med relevante arbeidsoppgaver innenfor tilsynets ansvarsområde. Årsaken til dette er at det alltid vil kunne gjøres mer på tilsynssiden, både når det gjelder antallet tilsyn og omfanget på disse, noe som igjen vil generere oppfølgingsarbeid. Med begrensninger i ressursene er det nødvendig å prioritere og gjennomføre de aktivitetene som gir mest mulig hensiktsmessig og effektiv drift.

3.3.1 Styringsmodell

I perioden frem til 2005 hadde Lotteritilsynet bare Kulturdepartementet å forholde seg til i styringsdialogen. I disse årene var det fokus på det lotterifaglige, og det fant sted en kompetanseoverføring fra departementet til tilsynet. Fra etableringen av Stiftelsestilsynet i 2005 har styringsmodellen hatt en todeling mellom Kultur- og Justisdepartementet. Kulturdepartementet har hatt budsjettansvaret for Lotteri- og stiftelsestilsynet samt det faglige ansvaret på lotteriområdet. Lotterinemnda er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak. Justisdepartementet har hatt det faglige ansvaret for Stiftelsestilsynet, herunder forskriften som bestemmer Stiftelsestilsynets inntekter. Justisdepartementet er klageinstans når det gjelder vedtak fattet av Stiftelsestilsynet.

Gjennom intervjuer og kommunikasjon med tilsynet og Justisdepartementet har det fremkommet forskjeller i hvordan presisjon og innhold i styringsdialogen oppleves. Forskjellene knytter seg til deltagelse og tematikk i styringsdialogen, i grensesnitt mot faglige diskusjoner.

3.3.2 Finansieringsmodell

I forskriften til stiftelsesloven står det at Stiftelsestilsynet skal finansieres av stiftelsene gjennom årsgebyr og registreringsavgift. Tilsvarende heter det i forskriften til lotteriloven at Lotteritilsynet skal finansieres av gebyrer som betales av de institusjoner som blir kontrollert. Gebyrene skal tilsvare kostnadene ved Lotteri- og stiftelsestilsynets arbeid, noe som begrenser muligheten til å overføre ressurser mellom lotteri- og stiftelsesområdet. Basert på sin forståelse av finansieringsmodellen, har tilsynet søkt å benytte ressursene der det til enhver tid har vært størst behov. De første årene Stiftelsestilsynet eksisterte, var det ikke mulig å praktisere finansieringsmodellen ettersom Justisdepartementet ga to års gebyrfritak for stiftelsene for at de skulle tilpasse vedtektene til den nye

loven. I praksis lånte Stiftelsestilsynet midler fra Lotteritilsynet i disse årene. Dette ble gjort i overensstemmelse med departementene. Den valgte organisasjonsmodellen medvirket også til at Stiftelsestilsynet fikk det det beskriver som en tung start ved at stiftelsesområdet fremstod som en "avdeling" av Lotteritilsynet, og ikke som et selvstendig tilsyn. Omorganiseringen i 2008 tydeliggjorde de to tilsynenes egenart. De senere årene har det blitt overført ressurser i form av midlertidige stillinger fra lotteriområdet til stiftelsesområdet. I følge ledelsen i tilsynet har dette vært helt nødvendig for at Stiftelsestilsynet skal unngå for store restanser og kunne utføre de oppgaver de har fått gjennom tildelingsbrevet. At dette har blitt gjort uten at det har fått synlige konsekvenser for måloppnåelsen for tilsynet, kan også være en indikasjon på at lotteriområdet har relativt godt med ressurser.

Justisdepartementet har forutsatt at aktiviteten hele tiden skal skje innen de fastsatte budsjetttrammene.

I intervjuene fremkom at Kulturdepartementet den senere tid har gitt signaler om at lotteridelen av tilsynet skal nedskaleres, men at oppbyggingen av Stiftelsestilsynet og den uavklarte ressursituasjonen der, har forstyrret denne prosessen og gitt det departementet karakteriserer som en sub-optimal utnyttelse av ressursene.

3.3.3 Stiftelsestilsynet

I intervjuene med tilsynet fremkom det en unison enighet på tvers av avdelingene om at Stiftelsestilsynet har hatt utfordringer på ressursiden. Helt fra Stiftelsestilsynet ble etablert har de ansatte opplevd at de har vært på etterskudd i forhold til de oppgavene de er satt til å løse. I etableringsfasen hadde ledelsen fokus på å løse øvrige oppgaver i henhold til stiftelseslovens § 7, fremfor å iverksette tilsyn. I tillegg tilstrebet tilsynet et adekvat tilbud til sine brukere, slik at de skulle oppleve opprettelsen av tilsynet som noe positivt. Prioriteringen de første årene gikk i hovedsak på etablering av stiftelsesregisteret. For å få dette til var løsningen dels bruk av overtid og dels midlertidig overføring av stillinger fra lotteri- til stiftelsesområdet. Argumentene for dette var ikke bare håndtering av arbeidsmengden, men også behovet for å skape en akseptabel arbeidssituasjon og på den måten beholde det kompetente fagmiljøet som ble bygget opp på stiftelsesområdet.

	2005	2006	2007	2008	2009
Antall tilsynssaker	0	0	0	168	831

Tabell 5 Tilsynssaker på stiftelsesområdet, antall saker 2005-2009

I de første årene gjennomførte ikke Stiftelsestilsynet operative tilsyn. Som det fremgår av tabellen, ble det en eksplosiv vekst i antallet tilsynssaker når tilsynet iverksatte arbeidet med operative tilsyn, med totalt 831 tilsynssaker i 2009. Sakene spenner fra de hvor det er mottatt brev fra revisor til de mest graverende brudd på lover og regler. Det foreligger få eller ingen kriterier for å definere disse sakene, noe som i praksis vil bety at en ikke ubetydelig mengde vil kunne tas bort da de ikke vil tilfredsstille krav til risiko og vesentlighet. Vi har ikke gjort nærmere vurderinger av dette.

Flere har påpekt en viss frustrasjon over at Stiftelsestilsynet er pålagt nye oppgaver knyttet til dekningsloven og samvirkeoven. Oppgavene krever ressurser samtidig som de oppleves å være på siden faglig sett. Denne tilbakemeldingen henger nok sammen med at Stiftelsestilsynet i utgangspunktet opplever at det er presset på ressurser og har et ønske om å yte mer til stiftelsene.

De første årene ble det jobbet mye overtid og man hadde en ustabil personalsituasjon. Det var usikkerhet rundt den fremtidige ressursituasjonen. Disse årene blir av flere i tilsynet beskrevet som krevende.

Det er et politisk spørsmål om hele eller deler av tilsynets virksomhet skal tilføres mer ressurser. Det er vår vurdering at det særlig på deler av Stiftelsestilsynets område er et misforhold mellom tilgjengelige ressurser og oppgaver. Det bør i styringsdialogen tydeliggjøres hvilke oppgaver som skal prioriteres. Et viktig skritt vil uansett være å videreutvikle metodikk og kompetanse, for på den måten å definere kriterier for hva som er en tilsynssak og sikre at de viktigste sakene prioriteres først.

Det kan også vurderes hvorvidt det er mulig å overføre ressurser fra team forvaltning til team tilsyn. Etablering av Stiftelsesregisteret har vært en av de mest sentrale oppgavene for team forvaltning. Etableringen skal nå være fullført og således ha frigjort ressurser som bør kunne brukes på andre oppgaver. Denne prioriteringen er selvfølgelig avhengig av hvilket servicenivå tilsynet skal legge seg på overfor stiftelsene. Dette er etter vår oppfatning en vurdering som bør tas av departementet.

3.3.4 Lotteritilsynet

Endringer i Lotteritilsynets oppgaveportefølje har endret kompetansebehovet. Etter avviklingen av automatregimet stod åtte inspektører med primært teknisk kompetanse eller politibakgrunn uten oppgaver, noe som skapte personalmessige utfordringer. Basert på de medarbeiderundersøkelsene vi har fått presentert, mener vi tilsynet håndterte dette på en god måte. Dette på tross av at halvparten av kontrollørene forsvant ut av tilsynet før nedkoblingen av automatene. De som ble igjen, ble omskolert og fikk nye oppgaver i tilknytning til kontroll med de statlige spillene (Norsk Tipping og Rikstoto). Utvikling av denne type kontrollsystemer krevde IKT-kompetanse, og teknisk avdeling omstrukturerte seg for å kunne jobbe med en helt annen type kontroll. Denne avdelingen har også tatt initiativ til å gjøre seg mindre avhengig av eksterne konsulenter ved å utvikle og ta eierskap til nye kontrollsystemer. Denne prosessen illustrerer hvordan Lotteri- og stiftelsestilsynet evner å snu en i utgangspunktet vanskelig situasjon til noe positivt, samt arbeide for å ligge i forkant av departementets forventninger når det gjelder effektivisering.

Seksjonen på Hamar disponerte i 2008 seks årsverk, hvorav ett basert i Førde. Kontrollsystemet som brukes for å overvåke trekningene til Norsk Tipping, er i sanntid og krever at seksjonen på Hamar jobber i turnus for å kunne kontrollere trekningene. Dette systemet er i ferd med å bli utdatert, og tilsynet arbeider med å utvikle og på sikt implementere et system som i større grad baserer seg på revisjoner i ettertid av trekningene. Omleggingen vil i følge tilsynet kreve betydelig mindre oppfølging og på sikt frigjøre ressurser fra seksjonen på Hamar, noe som innebærer nye personalutfordringer for tilsynet.

Team lotteri/tilskudd, som jobber med de tradisjonelle lotterioppgavene samt oppgaver som ble overført fra politiet, hadde 10 årsverk i tillegg til 2,5 stillinger på engasjement i 2008. Med forbehold om at vi ikke har gått i detaljer i oppgaveporteføljen til dette teamet, ser det ut til at det har en

forholdsvis romslig bemanning. Vi bygger dette dels på at oppgavene har blitt færre og mindre krevende samlet sett, og dels på at det de senere år har vært mindre arbeid med lov og forskrifter enn tidligere. Vurderingen støttes ikke av alle de intervjuede.

Teamet som jobber med markedskontroll og spilleadferd, hadde i 2008 fem årsverk. Dette er et område som har mye fokus fra politikere og media. I følge de intervjuede forventer departementet at Lotteritilsynet skal være en ressurs på dette området og holde seg oppdatert på utviklingen nasjonalt og internasjonalt. Dette er en del av Lotteritilsynets portefølje som definitivt har vokst seg større og som krever mer ressurser. Samtidig er det et av de områdene tilsynet selv sier de har måttet nedprioritere som følge av mangel på ressurser. Helt konkret sier ledelsen i tilsynet at de ikke har det kunnskapsnivået de helst ser de skulle hatt når det gjelder eksempelvis pyramidespill. Lotteritilsynet oppfatter også sitt ansvar i forhold til enkelte typer spill som noe uklart. Ulovlige spill der nordmenn er involvert, men hvor aktiviteten utføres i utlandet, kan tjene som eksempel på dette. Denne type saker får oppmerksomhet i media, og departementet etterspør informasjon fra tilsynet. Samtidig er det ikke gitt at det er Lotteritilsynets ansvar siden Lotteriloven gjelder i Norge. Tilsynet etterlyser en tydeligere holdning fra departementene om hva de skal prioritere i denne typen saker.

3.3.5 Stabsfunksjoner

I 2008 ble det gjennomført en omorganisering som innebar at stabsfunksjonene ble organisert som en fellesfunksjon på utsiden av de to tilsynene. Administrasjon (økonomi/lønn, plan og strategiarbeid, arkiv, sentralbord, personalforvaltning), samfunnskontakt (informasjon, internett, intranett) og teknologisk utvikling og drift (IT) utgjør stabsfunksjonen.

Det er i denne delen av organisasjonen man er kommet lengst i å ta ut synergien av å legge to tilsyn under samme tak. Avdelingen hadde 21 årsverk (av totalt 55) i 2008, noe som betyr at administrasjonen utgjør en vesentlig del av det totale antallet årsverk. Mye av forklaringen ligger imidlertid i at oppgaver som i andre organisasjoner ville vært en del av fagavdelingene, er lagt i stabsfunksjonene. Dette gjelder eksempelvis utvikling av kontrollsystemer som ligger i IT-gruppen.

Samfunnskontakt og informasjon er et prioritert område i Lotteri- og stiftelsestilsynet. Dette er tydelig både ut fra tilsynets informasjonsstrategi og antall årsverk som jobber på området. Etter vår vurdering har tilsynet lyktes i å være synlig i media og ta en aktiv rolle i samfunnsdebatten. Dette kan ha en viktig forebyggende effekt ved at tilsynet markerer sin tilstedeværelse og presenterer noen eksempler på saker som kan virke preventivt. Eksempelvis ble informasjonskampanjer brukt strategisk for å håndheve automatforbudet.

Innenfor stabsfunksjonene er det tatt mange grep for å effektivisere driften av tilsynet. I tillegg er det flere som trekker frem at tilsynet ligger langt fremme når det gjelder arkivløsninger og at det i dag har et fullelektronisk arkiv. Vi registrerer imidlertid at arkivet har hatt en stadig voksende dokumentmengde, og at det ved flere anledninger har vært behov for å leie inn ekstra hjelp for å håndtere dokumentene. I intervjuene fikk vi forklart at denne utviklingen er et resultat av at tilsynet etterspør store mengder dokumentasjon fra brukerne. I mange tilfeller oppleves dette som lite effektiv ressursbruk. En del av den mottatte dokumentasjonen brukes ikke, og en del av dokumentasjonen innrapporteres allerede til andre instanser. Eksempel på det siste er årsrapporter, som allerede er rapportert til Brønnøysundregistrene og deretter tilgjengeliggjort på nettet. Nøkkelen til en effektivisering på dette området ligger i forskriftsarbeid og utvikling av en helhetlig tilsynsmetode.

3.3.6 Vurdering

Vår vurdering er at finansieringsmodellen som ligger til grunn for Lotteri- og stiftelsestilsynets samlede økonomiske ressurser, gir utfordringer og begrensninger i tilsynets fleksibilitet når det gjelder bruk av ressurser og prioritering av oppgaver mellom de to ansvarsområdene tilsynet har. Tilsynet har, basert på en forståelse av finansieringsmodellen, foretatt overføring av ressurser fra lotteri- til stiftelsestilsynet for å sikre gjennomføring av de oppgaver som følger av tildelingsbrevet.

Videre anser vi at det er behov for en evaluering av kvalitet og innhold i styringsdialogen.

4 Veien videre

Basert på den kunnskap vi har tilegnet oss i gjennomføringen av dette oppdraget, har vi satt opp noen punkter vi mener bør vurderes som et ledd i videreutviklingen av Lotteri- og stiftelsestilsynet og derigjennom forholdet mellom de oppgavene som gjennomføres og ressursbruken knyttet til dette.

- Vurdering av styringsmodell, herunder evaluering av kvalitet og innhold i styringsdialogen
- Tydeliggjøring av oppdrag (prioriteringer) og resultatindikatorer
- Videreutvikling av tilsynsmetodikk og –kompetanse

Lotteri- og stiftelsestilsynet har utarbeidet en strategisk plan som går frem til 2015. Dette er en punktvis oppsummering av tanker om de kommende fem år. Vi har ikke gjort en vurdering av dette dokumentet, men det er allikevel et punkt i planen vi synes er interessant i relasjon til de punktene vi refererer til overfor:

"LS sitt hovedmål i strategiperioden er å vere eit kompetent og objektivt tilsyn som effektivt forvaltar, kontrollerer og fører tilsyn med stiftelsar og pengespel i Norge".

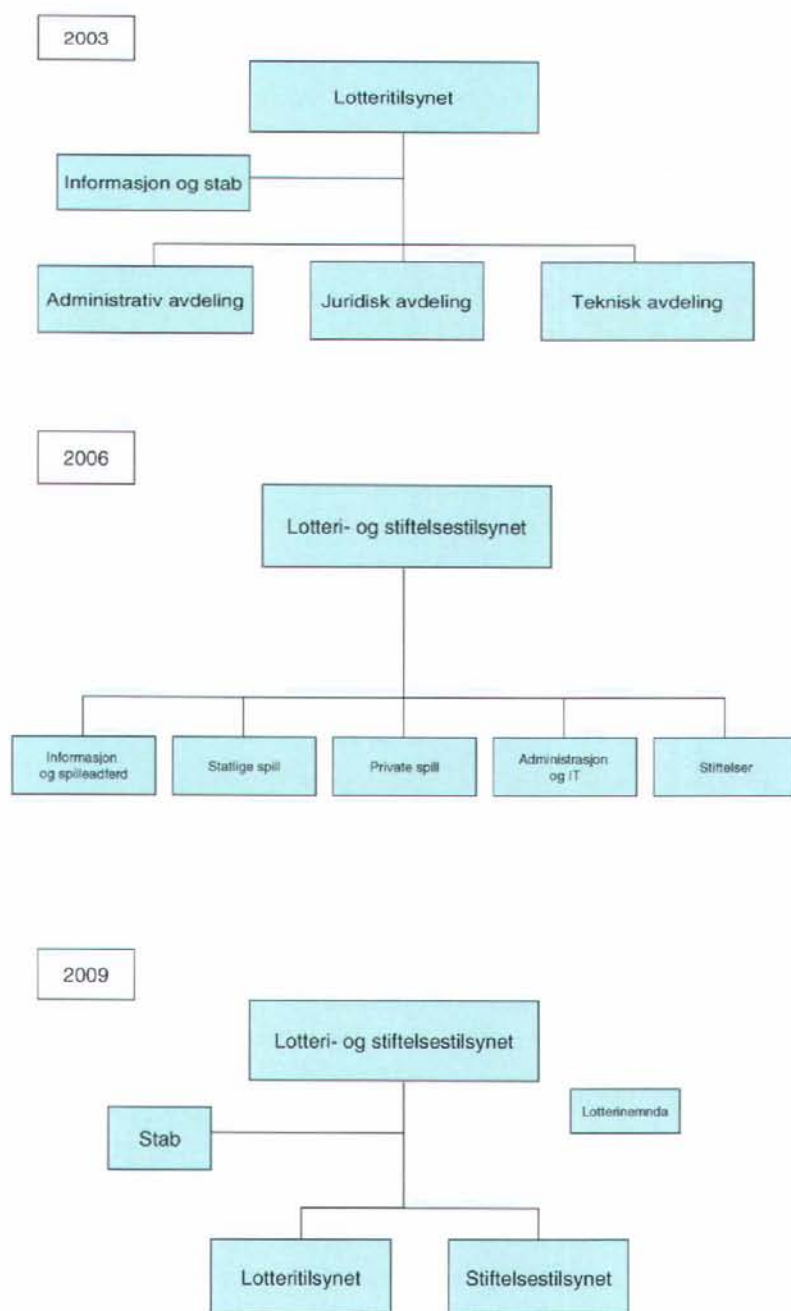
Vi opplever at tilsynet gjennom denne strategien viderefører det gode arbeidet som allerede er gjort, fanger opp de forbedringsmulighetene vi tar opp i denne rapporten og således legger et godt grunnlag for videreutvikling de kommende årene. På tross av dette kan det skje endringer i rammebetingelsene som tilsynet er nødt til å håndtere. Sterke krefter arbeider for en liberalisering innenfor spillmarkedet, noe som blant annet har medført en liberalisering i Danmark. Et eventuelt regjeringsskifte kan påvirke retningen i Norge, som igjen vil kunne få betydelige konsekvenser for Lotteritilsynet. Basert på de utfordringene tilsynet allerede har håndtert, bør det ha gode forutsetninger for å håndtere nye utfordringer.

Vedlegg

1. Gjennomførte intervjuer

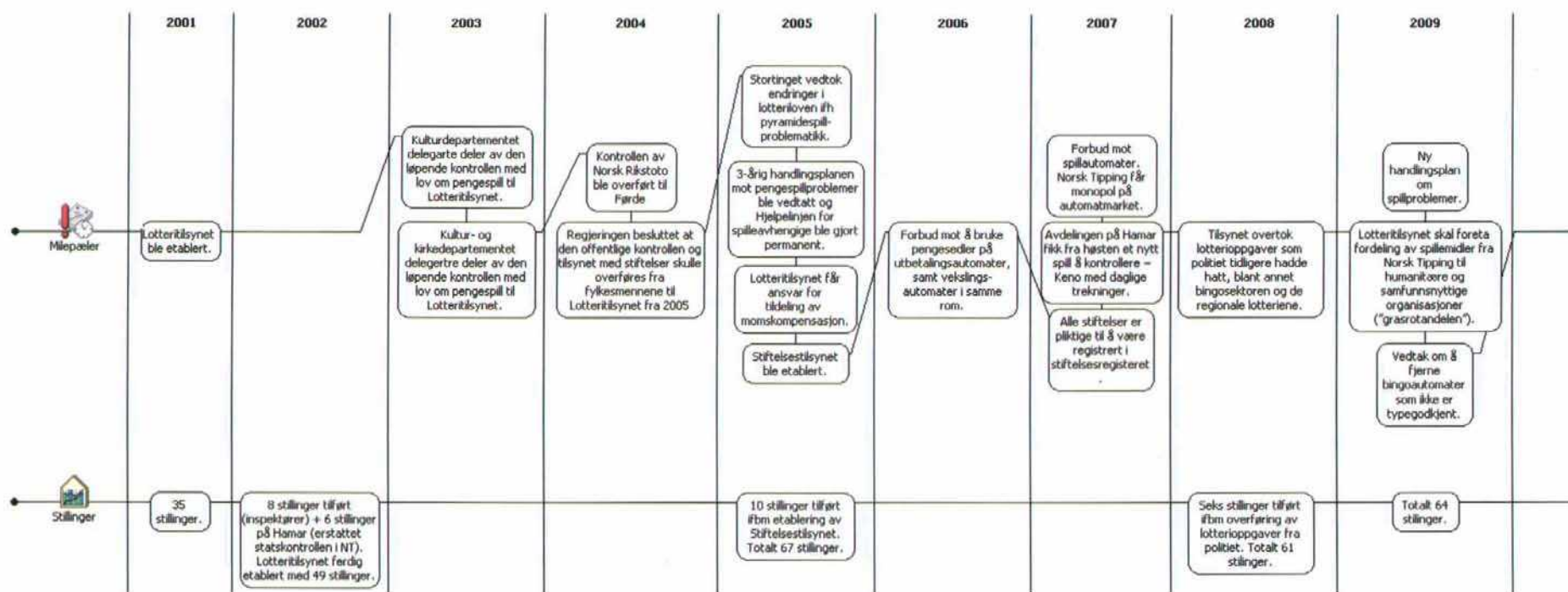
NAVN	VIRKSOMHET	ROLLE	DATO
Stig Starheim	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Økonomisjef	21.5.2010
Atle Hamar	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Direktør	14.6.2010
Elna Berge og Jan Petter Sæbø	Lotteritilsynet Lotteritilsynet	Avdelingsdirektør Underdirektør	14.6.2010
Finn Sørhus	Stiftelsestilsynet	Avdelingsdirektør	14.6.2010
Berit Hovland	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Leder administrasjonen	15.6.2010
Jan Sørfring	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Leder IT-enheten	15.6.2010
Rune Timberlid	Lotteri- og stiftelsestilsynet	Informasjonssjef	15.6.2010
Håvard Bekkelund og Carl Håkon Andersen	Justisdepartementet, sivilavdelingen	Avdelingsdirektør Rådgiver	21.6.2010
Steinar Lien	Kulturdepartementet, administrasjonsavdelingen	Avdelingsdirektør	21.6.2010
Eivind Tesaker	Kulturdepartementet, medieavdelingen	Avdelingsdirektør	21.6.2010
Nina Økland	Kulturdepartementet, medieavdelingen	Ekspedisjonssjef	21.6.2010

2.Oversikt over tilsynets ulike organisasjonsmodeller



Figur 11 Tilsynets ulike organisasjonsmodeller

3. Oversikt over endringer i rammer og forutsetninger



Figur 12 Endringer i rammer og forutsetninger

4. Kostnader fordelt på avdeling, i tusen NOK, i perioden 2001-2009

Avdeling	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Forskning						769	964	666	79
Avdeling for informasjon og speleåttferd (INFO)					2 243	3 584	2 903	4 517	897
Avdeling for stiftelsar (STIFT)					3 462	5 755	8 844	10 360	7 509
Lotterinemnda m/sekretariat	214	487	891	873	877	609	495	545	557
Marknad					1 405	2 012	2 258	2 199	3 553
Lotteri					2 320	3 747	2 482	1 918	5 872
Pengespel					2 949				7 238
Lotteritilsynet					1 678	847	915	1 172	987
Tilsyn Norsk Tipping basis					7 263	7 432	6 494	7 640	5
Tilsyn Norsk Rikstoto og marknadsf. statlege spel					2 333	1 154	1 734	969	
Gruppe øk/rev					205				
Gruppe teknologi					719				
Avdeling for statlege spel (STAT)					848	1 331	975	925	0
Teknologi og IT					1 653	2 146	1 886	2 047	4 450
Økonomi og personal					1 536	2 271	2 092	1 9267	2 408
Fellestenester					1 978	2 760	2 752	3 304	3 679
Administrasjon					22 074	18 220	18 546	14 415	18 581
Kontroll og tilsyn automatar						3 275	3 906	1 051	0
Bingo- og lotteriløyve							203	3 964	9
Lotteritilsynet									
Samfunnskontakt									1 866
Forvaltning									4 137
Tilsyn									3 612
Administrativ avdeling	25 876	26 873	28 903	29 933					
Teknisk avdeling	1 959	15 393	22 540	18 896					
Juridisk avdeling	2 170	4 355	4 148	5 083					
Sum	30 219	47 108	56 482	54 785	53 544	55 911	57 452	57 620	65 439