

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012

Dokument 1 (2013–2014)



Oversikt over statens totale inntekter og utgifter fordelt på departementene, samt informasjon om antall underliggende virksomheter, antall virksomheter med vesentlige merknader og antall merknader til departementenes styring.



3 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 4 121

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-244-3

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer

Oversikt over Riksrevisjonens merknader for 2012

Departement	Antall underliggende virksomheter	Antall virksomheter med vesentlige merknader*	Antall merknader til departementets styring**	Inntekter/utgifter (mill. kroner)						
				0	100 000	200 000	300 000	400 000	1 000 000	1 100 000
Statsministerens kontor (SMK)	1									
Arbeidsdepartementet (AD)	9	2	5							
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)	9	4	1							
Finansdepartementet*** (FIN)	6	3	7							
Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)	5									
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)	44	9	3							
Forsvarsdepartementet (FD)	4	1	3							
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	12		1							
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	19	2	2							
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	4	1	1							
Kulturdepartementet (KUD)	12	3	2							
Kunnskapsdepartementet (KD)	48	3	3							
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	7									
Miljøvernepartementet (MD)	9	2								
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	9	1	1							
Olje- og energidepartementet (OED)	6		2							
Samferdselsdepartementet (SD)	6	2	2							
Utenriksdepartementet (UD)	2		1							

*

Virksomheter som har fått modifisert beretning til regnskapet og/eller vesentlige merknader til sin budsjettdisponering.

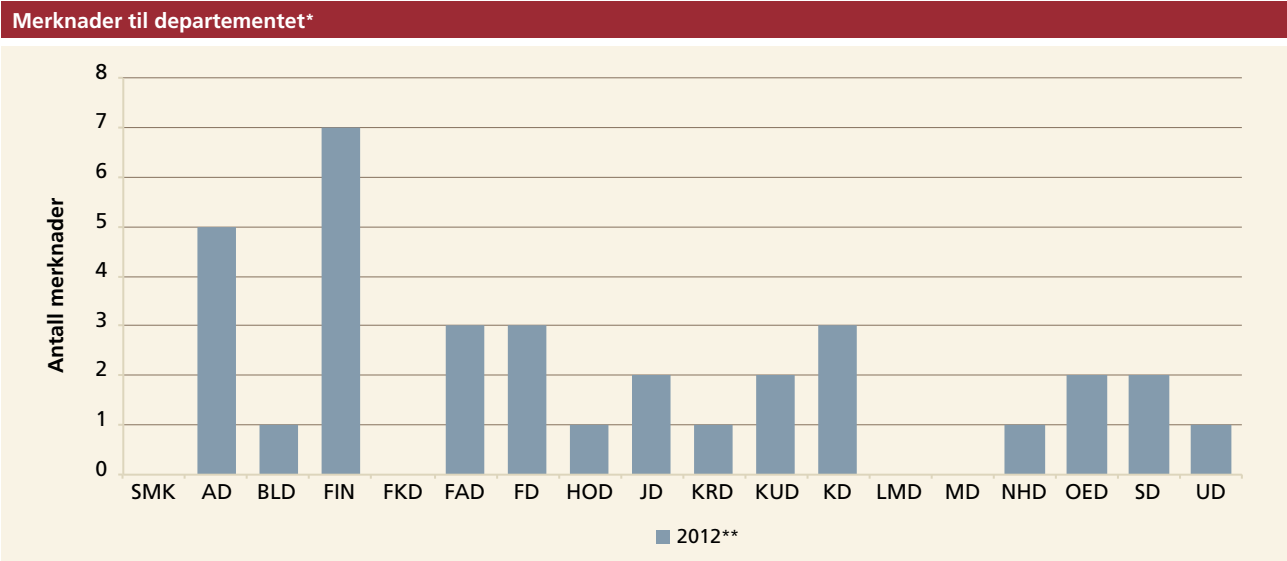
**

Vesentlige merknader til departementets gjennomføring av budsjettet, etatsstyring m.m.

Inntekter/utgifter inkluderer kapitler som Finansdepartementet har ansvar for som budsjettdepartement. Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland er ikke inkludert.

Inntekter

Utgifter

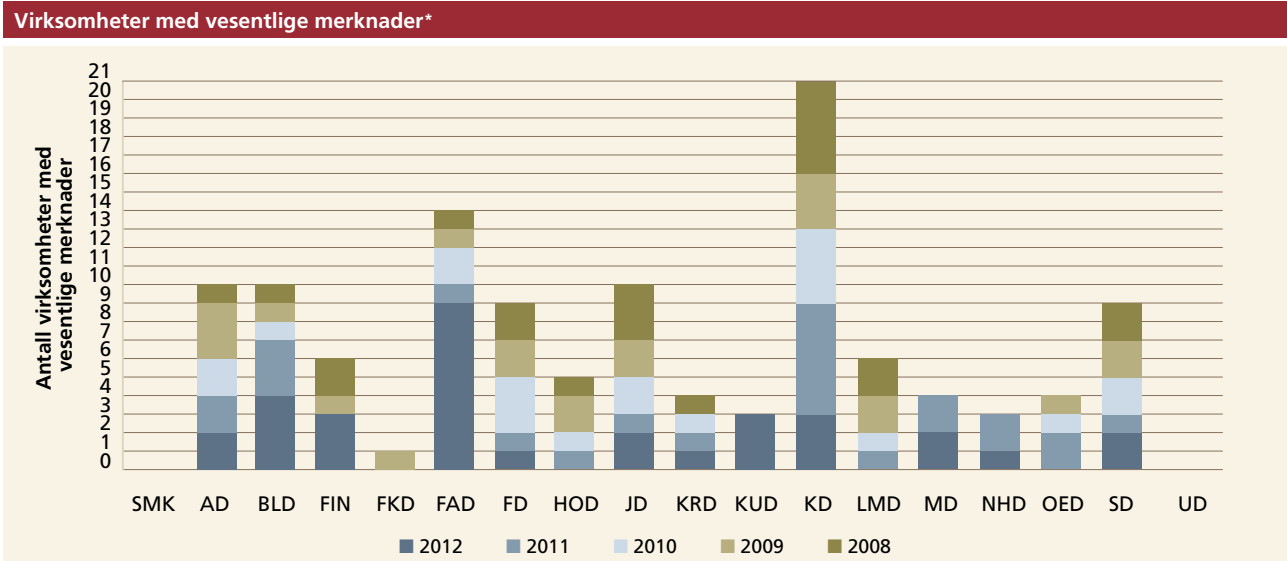


*

Vesentlige merknader til departementets gjennomføring av budsjettet, etatsstyring m.m.

**

Første år med ny rapportering



*

Virksomheter som har fått modifisert beretning til regnskapet og/eller vesentlige merknader til sin budsjettdisponering.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012

Dokument 1 (2013–2014)

Introduksjon til Dokument 1

Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon av departementene og de statlige virksomhetene. Rapporten er delt i tre:

Del I er en beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Her presenteres hovedfunnene fra revisjonen, generelle merknader av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter og Riksrevisjonens overordnede anbefalinger.

Del II presenterer revisjonsresultatene for de enkelte departementene med underliggende virksomheter. Departementene presenteres i alfabetisk rekkefølge. Hver presentasjon inneholder følgende punkter:

- Punkt 1 gir en oversikt over departementets budsjett, regnskap og ansvarsområde.
- Punkt 2 presenterer hovedfunn fra årets revisjon og utviklingstrekk på departementets område. Saker som rapporteres i Dokument 1 kan være vesentlige feil i statsregnskapet eller vesentlige avvik budsjett/regnskap, vesentlige brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger og mangelfull oppfølging av tidligere rapporterte forhold.

Vesentlige forhold som er avdekket i revisjonen av underliggende virksomheter, og som departementet må ta et særlig ansvar for å løse i styringsdialogen, eller som kan ha budsjettmessige konsekvenser, vil også bli rapportert til Stortinget. I vurderingen av om et forhold er vesentlig, vil det også bli tillagt vekt om det gjelder problemstillinger som Stortinget er særlig opptatt av, eller som er temaer i den offentlige debatten.

Øvrige forhold som er avdekket i revisjonen av underliggende virksomheter, rapporteres kun til virksomhetene og omtales ikke i Dokument 1. I punkt 2 gis det imidlertid en oversikt over hvilke underliggende virksomheter som har fått vesentlige merknader i årets revisjon og de fem siste årene. Med vesentlige merknader menes modifisert beretning til regnskapet og/eller vesentlige merknader til budsjettdisponeringen.

- Punkt 3 inneholder en utdypende beskrivelse av hovedfunnene og Riksrevisjonens vurderinger.
- Punkt 4 presenterer forslag til tiltak som Riksrevisjonen mener at departementet bør vurdere.
- Punkt 5 gjengir hovedpunktene i statsrådets svar på Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Statsrådenes svar er i sin helhet tatt inn i vedlegg 1, i alfabetisk rekkefølge.
- Punkt 6 omtaler eventuelle merknader til statsrådets svar.

Del III presenterer et ekstrakt av statsregnskapet som Riksrevisjonen er pålagt å legge fram i henhold til Grunnloven § 75k. Ekstraktet gir en oversikt over bevilgnings- og kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

Omslaget til dokumentet, som kan brettes ut, gir en oversikt over statens totale inntekter og utgifter fordelt på departementene, samt informasjon om antall underliggende virksomheter, antall virksomheter med vesentlige merknader og antall merknader til departementenes styring. I omslaget gis det også en oversikt over utviklingen av statens inntekter og utgifter m.m.

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2012
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2012
- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2012

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2012 blir rapportert i Dokument 3:2 (2013–2014), som legges fram i november 2013.

Riksrevisjonen, 5. november 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

I	Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	15
1	Revisjonsomfang	16
2	Hovedfunn	16
3	Riksrevisjonens merknader	17
4	Anbefalinger	20
II	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter	23
	Statsministerens kontor	24
1	Statsministerens kontors budsjett og regnskap for 2012	24
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	25
	Arbeidsdepartementet	26
1	Arbeidsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	26
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	27
3	Riksrevisjonens merknader	27
3.1	Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn	27
3.2	Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid	28
3.3	Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler	30
3.4	Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrenser	31
3.5	Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor	32
4	Riksrevisjonens anbefalinger	33
5	Departementets oppfølging	33
5.1	Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn	33
5.2	Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid	34
5.3	Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler	34
5.4	Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrenser	34
5.5	Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor	35
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	35

	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	36
1	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	36
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	37
3	Riksrevisjonens merknader	38
3.1	Mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner	38
4	Riksrevisjonens anbefalinger	39
5	Departementets oppfølging	39
5.1	Mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner	
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	40
	Finansdepartementet	41
1	Finansdepartementets budsjett og regnskap for 2012	41
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	42
3	Riksrevisjonens merknader	43
3.1	Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring	43
3.2	Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret	43
3.3	Petroleumsskatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå	44
3.4	Mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)	45
3.5	Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser	46
3.6	Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene	46
3.7	Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven	47
4	Riksrevisjonens anbefalinger	47
5	Departementets oppfølging	47
5.1	Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring	47
5.2	Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret	48
5.3	Petroleumsskatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå	49
5.4	Mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)	49
5.5	Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser	50
5.6	Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene	50
5.7	Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven	50
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	50

	Fiskeri- og kystdepartementet	51
1	Fiskeri- og kystdepartementets budsjett og regnskap for 2012	51
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	52
	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	53
1	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets budsjett og regnskap for 2012	53
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	54
3	Riksrevisjonens merknader	55
3.1	Svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene	55
3.2	Mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond	56
3.3	Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond	56
4	Riksrevisjonens anbefalinger	57
5	Departementets oppfølging	57
5.1	Svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene	57
5.2	Mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond	57
5.3	Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond	57
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	58
	Forsvarsdepartementet	59
1	Forsvarsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	59
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	60
3	Riksrevisjonens merknader	60
3.1	Brudd på bevilgningsreglementet i Forsvaret	60
3.2	Redusert omfang og betydelig forsinkelse i LOS-programmet	61
3.3	Mangelfull materiellforvaltning i Forsvaret	61
4	Riksrevisjonens anbefalinger	62
5	Departementets oppfølging	62
5.1	Brudd på bevilgningsreglementet i Forsvaret	62
5.2	Redusert omfang og betydelig forsinkelse i LOS-programmet	62
5.3	Mangelfull materiellforvaltning i Forsvaret	62
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	63

	Helse- og omsorgsdepartementet	64
1	Helse- og omsorgsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	64
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	65
3	Riksrevisjonens merknader	65
3.1	Urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet	65
4	Riksrevisjonens anbefalinger	66
5	Departementets oppfølging	66
5.1	Urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet	66
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	66
	Justis- og beredskapsdepartementet	67
1	Justis- og beredskapsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	67
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	68
3	Riksrevisjonens merknader	69
3.1	Departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten	69
3.2	Fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte	69
4	Riksrevisjonens anbefalinger	70
5	Departementets oppfølging	70
5.1	Departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi og lensmannsetaten	70
5.2	Fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte	70
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	71
	Kommunal- og regionaldepartementet	72
1	Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og regnskap for 2012	72
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	73
3	Riksrevisjonens merknader	74
3.1	Mangelfull oppfølging av bostøtte	74
4	Riksrevisjonens anbefalinger	76
5	Departementets oppfølging	76
5.1	Mangelfull oppfølging av bostøtte	76
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	76

	Kulturdepartementet	77
1	Kulturdepartementets budsjett og regnskap for 2012	77
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	78
3	Riksrevisjonens merknader	78
3.1	Svakheter i departementets etatsstyring	78
3.2	Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget	79
4	Riksrevisjonens anbefalinger	79
5	Departementets oppfølging	79
5.1	Svakheter i departementets etatsstyring	79
5.2	Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget	80
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	80
	Kunnskapsdepartementet	81
1	Kunnskapsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	81
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	82
3	Riksrevisjonens merknader	83
3.1	Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren	83
3.2	Manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren	83
3.3	Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser	84
4	Riksrevisjonens anbefalinger	84
5	Departementets oppfølging	84
5.1	Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren	85
5.2	Manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren	85
5.3	Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser	85
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	85
	Landbruks- og matdepartementet	87
1	Landbruks- og matdepartementets budsjett og regnskap for 2012	87
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	88

	Miljøverndepartementet	89
1	Miljøverndepartementets budsjett og regnskap for 2012	89
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	90
	Nærings- og handelsdepartementet	91
1	Nærings- og handelsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	91
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	92
3	Riksrevisjonens merknader	92
3.1	Mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn	92
4	Riksrevisjonens anbefalinger	94
5	Departementets oppfølging	94
5.1	Mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn	94
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	95
	Olje- og energidepartementet	96
1	Olje- og energidepartementets budsjett og regnskap for 2012	96
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	97
3	Riksrevisjonens merknader	97
3.1	Avvik fra krav om realistisk budsjettering	97
3.2	Disponering av statens egne driftsutgifter til CO ₂ -håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet	98
4	Riksrevisjonens anbefalinger	98
5	Departementets oppfølging	99
5.1	Avvik fra krav om realistisk budsjettering	99
5.2	Disponering av statens egne driftsutgifter til CO ₂ -håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet	99
5.3	Riksrevisjonens anbefalinger om vurdering og dokumentasjon av risiko og vesentlighet	99
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	99
	Samferdselsdepartementet	100
1	Samferdselsdepartementets budsjett og regnskap for 2012	100
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	101

3	Riksrevisjonens merknader	101
3.1	Mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen	101
3.2	Mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen	103
4	Riksrevisjonens anbefalinger	105
5	Departementets oppfølging	105
5.1	Mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen	105
5.2	Mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen	105
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	106
	Utenriksdepartementet	107
1	Utenriksdepartementets budsjett og regnskap for 2012	107
2	Hovedfunn og utviklingstrekk	108
3	Riksrevisjonens merknader	108
3.1	Svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen	108
4	Riksrevisjonens anbefalinger	110
5	Departementets oppfølging	111
5.1	Svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen	111
6	Riksrevisjonens sluttmerknad	111
III	Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2012	113
	Statsregnskapet 2012	114
	Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2012	117
IV	Vedlegg	119
1	Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger	120
2	Oversikt over virksomheter mv. som har mottatt revisjonsberetning for 2012	212
3	Tverrgående kartlegging av statsforvaltningens arbeid med forebygging og avdekking av misligheter	217

I Beretning om revisjonen av
statsregnskapet og regnskapet
for administrasjonen av Svalbard

1 Revisjonsomfang

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, jf. lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3

Riksrevisjonen skal, ved revisjon av regnskapene, kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder:

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

For departementene som fagdepartement revideres departementets innrapportering til statsregnskapet og departementets budsjettgjennomføring. Den interne driften i departementene revideres på lik linje med andre statlige virksomheter. Revisjonen gjennomføres i tråd med lov og instruks samt internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI).

Resultatet av revisjonen av departementets budsjettgjennomføring og vesentlige funn knyttet til departementets eget regnskap eller budsjett disponering rapporteres i Dokument 1 under det enkelte departement. Resultatet av revisjonen av virksomhetenes regnskap og budsjett disponering rapporteres til virksomheten.

Riksrevisjonen har innrettet sin revisjon av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN) i samsvar med Stortingets forutsetninger, jf. Innst. 436 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2011–2012). Dette innebærer at Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementet forvalter fondet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt foreta revisjon av statsregnskapet inklusive posten Statens pensjonsfond (SPU og SPN). Riksrevisjonen har gjennomført revisjonen av postene SPU og SPN i statsregnskapet for 2012 på grunnlag av regnskapstall som er revidert av de respektive eksterne revisorer hos Norges Bank og Folketrygdfondet. Riksrevisjonen har ikke utført egne kontroller hos Norges Bank og Folketrygdfondet.

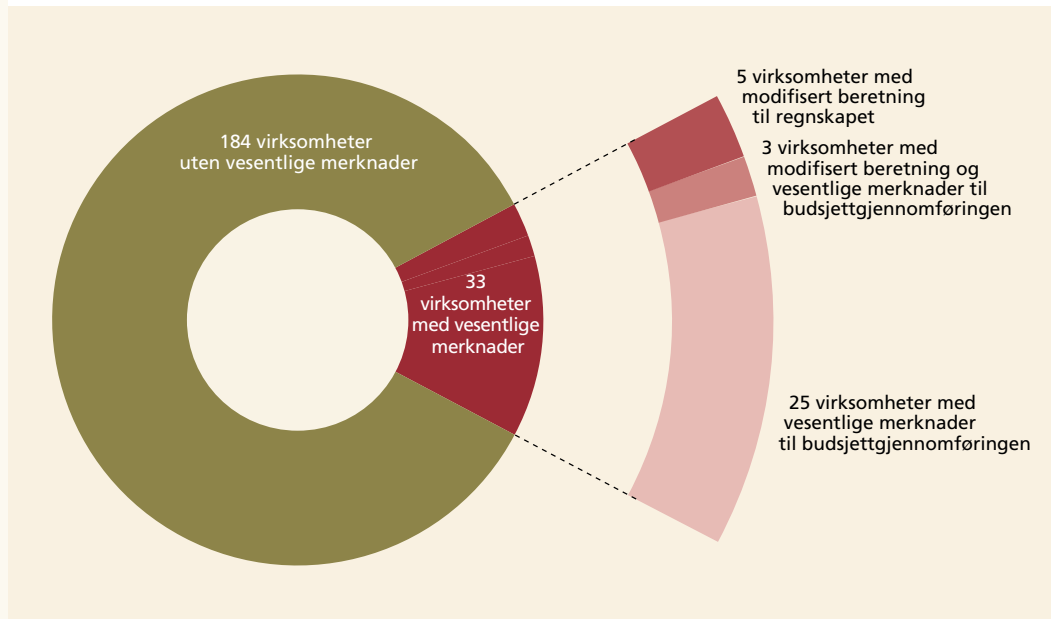
Oversikt over virksomheter mv. som har mottatt revisjonsberetning for 2012, framgår av vedlegg 2.

2 Hovedfunn

- Svak oppfølging av tidligere avdekkede og erkjente svakheter
- Manglende måloppnåelse på flere områder som følge av for dårlig samordning
- Fragmentert og kortsiktig bruk av virkemidler
- Forskjellsbehandling innenfor flere forvaltningsområder
- Svakheter ved gjennomføring og oppfølging av store prosjekter og ikt-prosjekter
- Utfordringer knyttet til internasjonalisering
- Mangler ved statsforvaltningens forebygging og avdekking av misligheter

Resultatet av revisjonen framgår av figur 1. Oversikt over statens totale inntekter og utgifter fordelt på departementene, samt informasjon om antall virksomheter og selskaper, antall virksomheter med vesentlige merknader og antall merknader til departementets styring, finnes som utbrettsillustrasjon foran i dokumentet.

Figur 1 Resultatet av revisjonen



3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Generelle merknader

Årets revisjon viser gjennomgående god forvaltning og god kvalitet på statens avlagte regnskaper og den gjennomførte budsjett disponeringen.

Det er Riksrevisjonens mening at årsregnskapene i det alt vesentlige er utarbeidet i samsvar med regelverket for statlig økonomistyring i Norge. Det samme gjelder for statlige virksomheter som fører sine virksomhetsregnskaper etter periodiseringsprinsippet (statlige regnskapsstandards, SRS). Av til sammen 217 statlige virksomheter som har fått revisjonsberetning, er det kun åtte statlige virksomheter som har fått revisjonsberetning med forbehold (modifisert beretning) grunnet feil i regnskapene.

Det er 28 virksomheter som har fått vesentlige merknader til utvalgte disposisjoner. Det er grunn til å understreke at flere av de virksomhetene som har fått vesentlige merknader, er store virksomheter med ansvar for viktige samfunnstjenester og tjenester med stor betydning for brukerne. Riksrevisjonen ser særlig alvorlig på at flere av disse store virksomhetene har fått merknader en rekke år på rad. Dette gjelder arbeids- og velferdsetaten, Forsvaret, Politidirektoratet, Jernbaneverket, Statens vegvesen og Barne-, ungdoms- og familieetaten. Riksrevisjonen konstaterer at det, på tross av etatenes arbeid med forbedringer, fortsatt er betydelige svakheter på flere områder som krever ytterligere tiltak.

Selv om hovedinntrykket for revisjonsåret 2012 er positivt, har Riksrevisjonen også avdekket flere kritikkverdige forhold i enkelte departementer. Særlig bekymringsfullt er det at det flere steder ikke er god nok oppfølging av tidligere avdekkede og erkjente svakheter i statlige virksomheter med sentrale og viktige samfunnsoppgaver. Riksrevisjonen ser alvorlig på at enkelte departementer i sin etatsstyring ikke har klart å følge opp at mangler og svakheter blir håndtert tilfredsstillende. Dette kan bero på blant annet kompleksitet, manglende målretting i styringen og kultur. Riksrevisjonen vil understreke at de enkelte departementene har ansvaret, selv om viktige samfunnsoppgaver er lagt til underliggende virksomheter.

Omleggingen av det finansielle rammeverket kan være utfordrende for underliggende etater. Det er eksempler på at man først har lagt opp til rapportering i henhold til SRS, men at dette gjennom regnskapsåret er reversert, noe som skaper uryddighet. Det er også eksempler på at det kun er gjennomført en delvis omlegging til periodiseringsprinsippet. Det er viktig at departementene er tilstrekkelig oppmerksom på konsekvenser av innføring av nytt finansielt rammeverk.

3.2 Manglende måloppnåelse på flere områder som følge av for dårlig samordning
Statsapparatet er, med sin komplekse struktur, innrettet mot at hvert departement og hver etat konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Dette skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og fagområder blir nedprioritert, og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket. Revisjonen for 2012 har bl.a. vist at ansvarsfordelingen mellom Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er utøvet på en slik måte at barn i barnevernsinstitusjoner ikke har fått den opplæringen de har krav på.

Noen oppgaver krever aktiv samhandling i og mellom departementer og etater for å oppnå en helhetlig styring og gjennomføringskraft. Regjeringens klima- og skogsatsing er et eksempel på dette. Her viser resultatene fra årets revisjon hvordan uklar ansvarsfordeling innad i Utenriksdepartementet og mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet har bidratt til vesentlige svakheter i styring og rapportering. Dette kan ha ført til at satsingen får redusert effekt. Et annet eksempel er oppfølgingen av Altinn-løsningen, der det fortsatt er påvist uløste utfordringer som berører flere departementers ansvarsområder og krever deres deltagelse som beslutningstakere.

Til tross for satsingen på økt informasjonsdeling i statsforvaltningen de siste årene, er det fortsatt for tette skott mellom enkelte fagområder. Dette hindrer effektiv utnyttelse av tilgjengelig informasjon og fører til ulik behandling av informasjon som berører borgerne.

3.3 Fragmentert og kortsiktig bruk av virkemidler

Et fragmentert virkemiddelapparat og mange ad hoc-tiltak kan være til hinder for helhetlig og langsiktig styring. Det lanseres stadig nye, spesialtilpassede virkemidler og tiltak som svar på nye utfordringer eller avdekkede svakheter. Et eksempel er det kompliserte tiltaksapparatet som er etablert for å få folk i arbeid, se nærmere omtale under Arbeidsdepartementet. Et annet eksempel fra årets revisjon er tiltakene som har fått ned behandlingstiden for saker ved Norsk pasientskadeerstatning, mens klagesakene har hopet seg opp i klageinstansen Pasientskadenemnda. Virkemidlene har ikke vært innrettet mot å få ned behandlingstiden i hele saksbehandlingsskjeden.

Det er etter Riksrevisjonens syn behov for å dreie den statlige virkemiddelbruken mot mer helhetlige og langsiktige løsninger for å sikre bedre ressursbruk, økt effekt av tiltak og derved bedre måloppnåelse totalt sett.

3.4 Forskjellsbehandling innenfor flere forvaltningsområder

Enkelte store etater er bygget opp av mange nivåer og enheter, fordelt ut fra geografisk eller faglig ansvarsområde. I slike etater er det en utfordring å sikre lik praktisering av regelverket over hele landet og på tvers av fagområder. Årets revisjon har avdekket forskjellsbehandling med direkte konsekvenser for borgerne.

Det er eksempelvis store forskjeller mellom enhetene i Barne-, ungdoms- og familie-etaten i hvor stor vekt som legges på skolen som sosialiserings- og integreringsarena for barn i barnevernsinstitusjoner. Enkelte steder arbeides det aktivt med å styrke

barnas skoleprestasjoner og integrering i klassemiljøet, mens det andre steder har utviklet seg en praksis som ikke er faglig tilfredsstillende. Et annet eksempel fra årets revisjon, er de store variasjonene mellom de ulike skatteregionene i bruken av anmeldelser ved manglende innlevering av selvangivelser fra næringsdrivende og selskaper.

Ulik praksis kan tyde på kulturforskjeller mellom etatenes ulike enheter. Lokale kulturer og holdninger virker selvforsterkende, og må demmes opp gjennom klare interne retningslinjer for skjønnsutøvelse og en god internkontroll.

3.5 Svakheter ved gjennomføring og oppfølging av store prosjekter og IKT-prosjekter

Planlegging og gjennomføring av store prosjekter og ikt-prosjekter er krevende og fordrer ofte involvering av mange parter og spesialkompetanse. Utfordringer og mangler ved gjennomføring og oppfølging av store prosjekter er en gjenganger i Riksrevisjonens Dokument 1. Også for 2012 rapporteres det om slike forhold og de fleste har Riksrevisjonen tidligere hatt kommentarer til.

- Det er fortsatt betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i framdriften for enkelte veiprosjekter i Statens vegvesen, og mangler ved etatens dokumentasjon av planlegging og gjennomføring av prosjektene.
- Det er fortsatt risiko knyttet til styring, framdrift og kostnadsutvikling i trinn 2 av nødnettprosjektet.
- Det er avdekket svakheter ved implementeringen av et felles fag- og saks-behandlingssystem for politiet til bruk i utlendingsforvaltningen (UTSYS).
- Det er merknader til oppfølgingen av Altinn. Forholdene gjelder spesielt oppfølging av driftssikkerhet og robusthet i den eksisterende løsningen, kostnadsutviklingen ved satsingen og gevinstrealisering gjennom blant annet å sette i produksjon nye tjenester.
- De siste leveransene til LOS-programmet (Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk) vil bli betydelig forsinket, få et langt mindre omfang, eller bli vesentlig dyrere enn det som var planlagt. Det er fortsatt ikke etablert et komplett sentralt materiellregnskap i Forsvaret. Dette arbeidet har pågått i lang tid og er en gjenganger i rapporteringen til Stortinget.

Årets merknader synliggjør mangelfull gjennomføringsevne og til dels utfordrende samordning på tvers av virksomhets- og departementsområder. Svakheterne er avdekket i store virksomheter med betydelig kompetanse og ressurser. Riksrevisjonen mener derfor at det er risiko for at målene på viktige samfunnsområder ikke nås som forutsatt.

3.6 Utfordringer knyttet til internasjonalisering

En tettere sammenvevd verden har i økende grad også fått betydning for den norske statsforvaltningen. Særlig sentralt står økt flytting av personer, arbeid og kapital over landegrensene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det på flere forvaltningsområder er avdekket betydelige mangler og svakheter ved håndteringen av ulike aspekter ved den økende globaliseringen.

Det er avdekket vesentlige mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, særlig d-nummer-populasjon (d-nummer benyttes for personer som ikke er fast bosatt i Norge) og adresse og familierelasjoner. Folkeregisteret er et viktig samfunnsregister, og opplysningene der legges til grunn for enkeltpersoners rettigheter og plikter, blant annet når det gjelder skatte- og trygdelovgivning.

Økt bevegelse over landegrenser øker også eksporten av trygdeytelser og antallet saker der brukerne har opptjent rettigheter etter trygdeavtaler i Norge.

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert til Stortinget om vesentlige svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten. Årets revisjon har vist at det fortsatt er betydelig svakheter i forvaltningen på dette området.

I 2010 uttalte daværende skattedirektør at et konservativt anslag for norske plasseringer i skatteparadiser var ca. 200 mrd. kroner. Riksrevisjonen konstaterer at inngåtte informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser foreløpig kun er tatt i bruk i begrenset omfang og med begrenset effekt. Videre viser revisjonen mangelfull oppfølging av automatiserte kontrolloppgaver fra andre staters skattemyndigheter over formue og inntekter som tilhører bosatte i Norge. Konsekvensen er at de som har formue eller inntekter i utlandet, opplever at risikoen for å bli oppdaget er liten.

3.7 Mangler ved statsforvaltningens forebygging og avdekking av misligheter

Riksrevisjonen har gjennomført en kartlegging av arbeidet med forebygging og avdekking av misligheter i statsforvaltningen. Det er undersøkt om Statsministerens kontor, departementene og virksomhetene har gjennomført vurdering av mislighetsrisiko, informert om etiske retningslinjer, etablert interne varslingsrutiner og rutiner for å sikre habilitet, samt om Riksrevisjonen er orientert om interne misligheter.

Alle departementer og virksomheter har en iboende risiko for misligheter knyttet til forvaltning av statens verdier og utøvelsen av myndighet. Dersom forvaltningen ikke er bevisst på sine risikoer for misligheter, reduserer det evnen til å etablere treffsikre og effektive mottiltak og intern kontroll. Det vurderes derfor som uheldig at de fleste departementene ikke har foretatt konkret vurdering av mislighetsrisiko. Samtidig er det positivt at en stor andel av virksomhetene har foretatt en slik vurdering, enten for hele eller deler av virksomheten.

Habilitet har grunnleggende betydning for tilliten til forvaltningen. Riksrevisjonen mener det er lite tilfredsstillende at 22 prosent av departementene og 59 prosent av virksomhetene ikke har etablert rutiner for å sikre at nyansatte er kjent med habilitetskravene i forvaltningsloven. Samtidig viser kartleggingen at 50 prosent av departementene og 58 prosent av virksomhetene ikke har rutiner for å minne ansatte og innleide konsulenter om habilitetskravene.

De fleste departementer og underliggende virksomheter har informert de ansatte om etiske retningslinjer og har etablert varslingsrutiner i sin virksomhet.

Resultatet av kartleggingen er nærmere utdypet i egen rapport, se vedlegg 3.

4 Anbefalinger

På bakgrunn av gjennomført revisjon for regnskapsåret 2012 vil Riksrevisjonen gi følgende generelle anbefalinger til forbedringer i statsforvaltningen:

- Departementene må sikre en hensiktsmessig oppfølging av avdekkede og erkjente svakheter i underliggende virksomheter.
- Den statlige virkemiddelbruken bør dreies mot mer helhetlige og langsiktige løsninger. Det må også arbeides aktivt for å oppnå bedre samordning av kompetanse og innsats på områder som går på tvers av sektorer og fagområder. Dette kan åpne for bedre bruk av ressurser, økt effekt av tiltak og god samlet måloppnåelse som relaterer seg til relevante og klare mål/indikatorer.

- Det må sikres tilfredsstillende forvaltning og oppfølging av svakheter ved håndtering av ulike sider ved flytting av personer, arbeid og kapital over landegrensene. Forvaltningen vil få utfordringer med å møte økt mobilitet i tiden framover dersom området ikke gis tilstrekkelig prioritet.
- Departementene må som ledd i oppgaven med å forebygge og avdekke misligheter foreta en konkret vurdering av risikoen for misligheter og sikre at habilitetskravene i forvaltningsloven gis økt oppmerksomhet.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens merknader under de enkelte departementer i del II og de anbefalinger som trekkes fram der.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. september 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

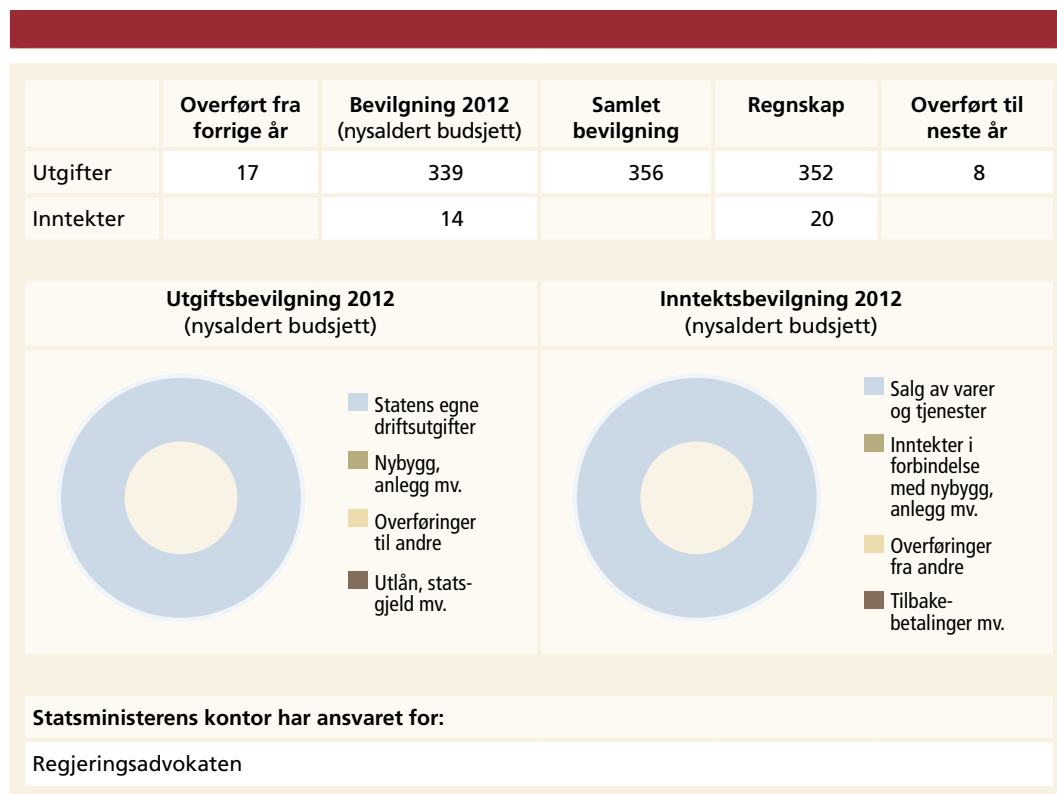
Synnøve Brenden

Björg Selås

II Resultatet av revisjonen av departementene og under- liggende virksomheter

Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har ikke tidligere hatt merknader til Statsministerens kontor og har heller ikke vesentlige merknader for 2012.

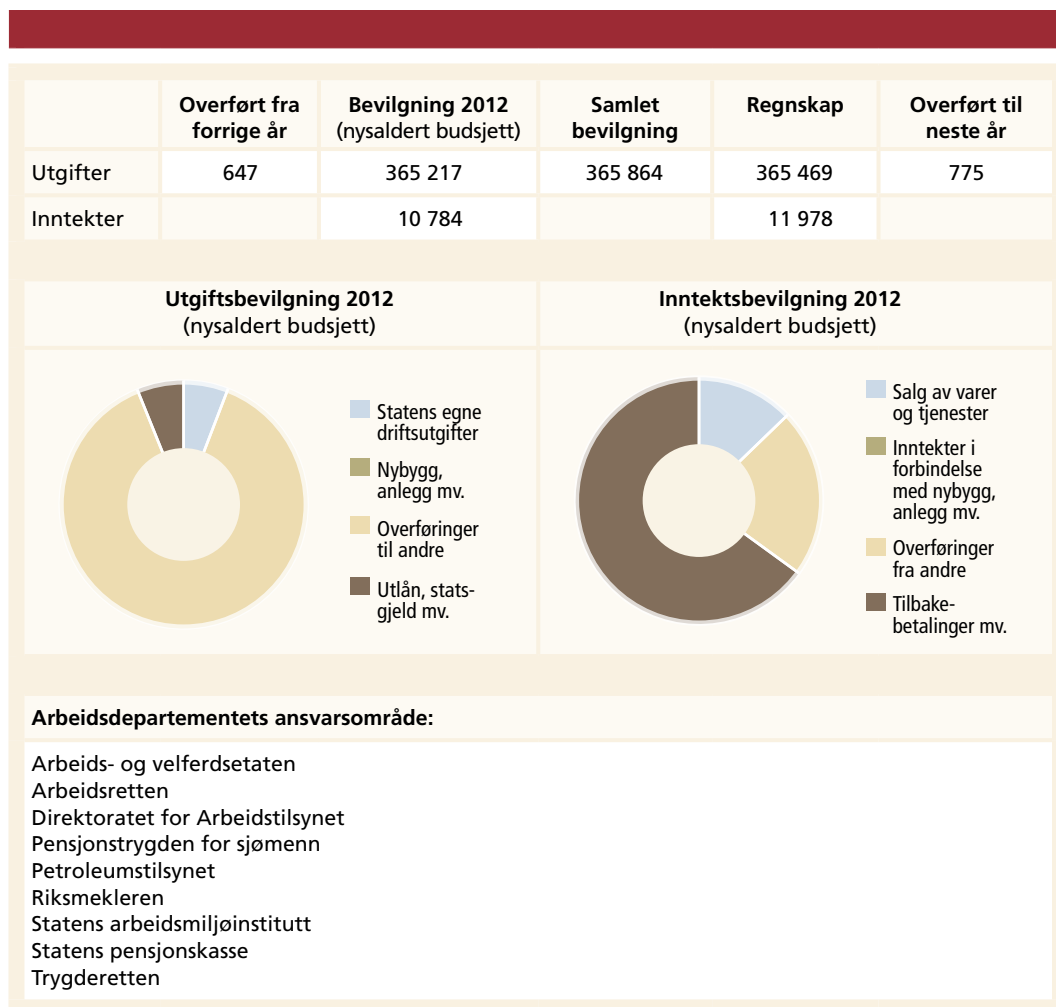
Virksomheter under Statsministerens kontor som har fått vesentlige merknader

Statsministerens kontor har én underliggende virksomhet, og det har ikke vært vesentlige merknader de siste fem årene.

Resultatet av den årlige revisjon og kontroll er sendt statsministeren til orientering.

Arbeidsdepartementet

1 Arbeidsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Arbeids- og velferdsetaten har de senere årene arbeidet systematisk med forbedringer på viktige områder. Innføringen av ny saksflyt på uføreområdet har vært vellykket, og arbeids- og velferdsetatens regnskap er avlagt med bedre kvalitet enn tidligere. I 2012 er det gjennomført omfattende organisatoriske endringer og satt i gang arbeid for spesialisering på saksområder innen ytelsesforvaltningen som kan forbedre etatens resultater. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at det til tross for etatens arbeid med gradvise forbedringer, fremdeles er vesentlige svakheter på flere av etatens forvaltningsområder der utfordringene har vært kjent i flere år. Svakheterne har til dels store konsekvenser for den enkelte bruker.

Statens pensjonskasse (SPK) fikk i 2011 merknader for svakheter ved informasjonssikkerheten og internkontrollen på pensjonsområdet. Kontrollen for 2012 viser at SPK har styrket informasjonssikkerheten og arbeider med å forbedre internkontrollen på pensjonsområdet.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Arbeidsdepartementet for 2012:

- mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn
- gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid
- fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler
- svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrensene
- manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor

Virksomheter under Arbeidsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Arbeids- og velferdsetaten
- Arbeidstilsynet

Virksomheter under Arbeidsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Arbeids- og velferdsetaten	x	x	x	x	x
Arbeidstilsynet	x				
Statens pensjonskasse		x		x	
Statens arbeidsmiljøinstitutt				x	
Pensjonstrygden for sjømenn			x		

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn

Arbeidstilsynet skal gjennom tilsyn og veiledning forebygge arbeidsrelaterte helse-skader, fremme et inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet omfatter til sammen ca. 250 000 virksomheter, og er blant annet av betydning for myndighetenes satsing for å hindre sosial dumping.

Arbeidsdepartementets tildelingsbrev for 2012 stiller krav om at Arbeidstilsynet skal sikre at det er etablert systemer og rutiner som inkluderer internkontroll. Til tross for

Arbeidstilsynets innsats for å redusere antall "åpne pålegg"¹ hvor fristen er utløpt, reiser revisjonen for 2012 tvil om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad følger opp pålegg som skal sikre trygge arbeidsforhold og forebygge arbeidsrelaterte helse-skader. Riksrevisjonen er kritisk til at det er vesentlige svakheter i Arbeidstilsynets saksbehandling av tilsynsvirksomheten, samt at Arbeidstilsynet ikke har rapportert om "andel lukkede pålegg", slik Arbeidsdepartementet har pålagt i tildelingsbrevet for 2012.

- Per januar 2013 var det registrert 3395 åpne pålegg der fristen utløp før 1. desember 2012, hvorav 845 hadde frist før 2012. Mangelfulle rutiner for oppfølging av åpne pålegg innebærer blant annet fare for at arbeidsrelaterte helseplager, sykdom, skader og ulykker ikke blir redusert, og at påleggene ikke får noen følger for arbeidsgiveren.
- Arbeidstilsynet opprettholder vedtak om stans så lenge tilbakemelding fra virksomheten uteblir. Hvis stans ved overhengende fare ikke følges opp av virksomheten, samtidig som Arbeidstilsynet ikke følger opp saken, kan dette få alvorlige konsekvenser for arbeidstakernes liv og helse.
- I flere tilsyn er det ikke mulig å etterprøve om saksbehandlingen og oppfølgingen av vedtak om pålegg og stans er tilfredsstillende gjennomført. Vedtak om pålegg og vedtak om stans er enkeltvedtak som etter forvaltningsloven kan påklages. Det er derfor viktig at mottatt informasjon blir arkivert, slik at det foreligger fullstendig dokumentasjon i saken.

Riksrevisjonen merker seg at departementet legger til grunn at de i sin etatsstyrings-dialog blant annet har lagt vekt på kvalitet i tilsynene og i reaksjonsbruken. Riksrevisjonen konstaterer at åpne pålegg både skyldes manglende tilsynsoppfølging og manglende registrering i saksbehandlingssystemet. Det er ikke dokumentert i hvilken grad de åpne påleggene bare skyldes manglende registrering i saksbehandlingssystemet. Funnene reiser tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets oppfølging av tilsyn, og gir etter Riksrevisjonens vurdering risiko for manglende måloppnåelse for primæroppgavene til Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen mener departementet vurdere om dette er et område som krever særskilt oppfølging.

3.2 Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det er gjennomgående og vesentlige svakheter i forvaltningen av arbeidsrettede virkemidler og tiltak som skal bidra til høy yrkesdeltakelse. Høy yrkesdeltakelse og lav ledighet er hovedmålene for arbeidsmarkedspolitikken. Personer som har problemer med å få eller beholde arbeid, skal gis tilbud om arbeidsrettet bistand som kan bidra til en raskere overgang til arbeid. Hvert år stilles det store bevilgninger til disposisjon for disse formålene. For at de strategiske målene skal nås, må arbeids- og velferdsetatens forvaltning ha nødvendig kvalitet. Av NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak* går det fram at Norge er blant de OECD-landene som bruker mest offentlige midler på arbeidsinkludering i form av aktive tiltak og ytelser som underbygger deltakelse og arbeidsrettet aktivitet. Videre går det fram at under halvparten av deltakerne er i arbeid ett år etter at tiltaket er avsluttet.

1) Med "åpne pålegg" menes saker hvor Arbeidstilsynet har kommet med formelle reaksjoner overfor virksomheter, uten at forholdet er brakt i orden.

Arbeidsrettede virkemidler

Arbeidsrettede virkemidler inkluderer *tjenester* fra arbeids- og velferdsetaten i form av veiledning, kartlegging av behov og oppfølging med mål å få brukere i arbeid. Dersom disse tjenestene ikke er tilstrekkelige, kan etaten tilby arbeidsrettede *tiltak*. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak kan få stønad til å dekke daglige utgifter eller beholde eventuell annen stønad til livsopphold (for eksempel dagpenger eller arbeidsavklaringspenger).

- Det er i gjennomsnitt ca. 73 000 personer på tiltak hver måned.
- Utgiftene til arbeidsmarkedstiltak i 2012 var på 7,2 mrd. kroner.
- Stønader ved tiltak (individstønad) ble utbetalt til ca. 56 000 brukere i 2012.
- Cirka 162 000 brukere fikk utbetalt om lag 10,5 mrd. kroner i dagpenger i 2012.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det en risiko for at valg av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker skjer ut fra andre kriterier enn hva som er best for å få brukeren ut i arbeid. Riksrevisjonen konstaterer at styringen av tiltaksområdet er krevende, blant annet på grunn av

- mange og forskjelligartede arbeidsmarkedstiltak med til dels overlappende formål og målgrupper
- omfattende øremerking av tiltaksplasser til ulike innsats- og målgrupper
- ulikt prisnivå på tiltak i de enkelte fylkene uten at det tas hensyn til dette når midlene fordeles
- budsjettet er mindre egnet for styring fordi det ikke skiller mellom stønadsmidler og tiltaksmidler

I tillegg gjør en uoversiktlig tiltaksstruktur det utfordrende for brukere og lokale NAV-kontor å få oversikt over virkemidlene og å ta disse i bruk. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer forenklinger i regelverket for arbeidsrettede tiltak.

Utfordringer med internkontrollen på arbeidsmarkedstiltaksområdet har vært kjent for departementet over tid, jf. blant annet Dokument nr. 1 (2006–2007). Departementet viste den gang til et omfattende og bredt forankret arbeid for å utbedre svakhetene. Riksrevisjonen konstaterer at de iverksatte tiltakene ikke har virket som forutsatt.

Riksrevisjonen er kritisk til at det er feil i utbetalingene til 65 prosent av brukerne som mottar stønader ved tiltak (individstønad). Tre av fire brukere som mottar individstønad, har ikke fått noen aktivitetsplan. Slike planer er viktige verktøy i den enkeltes innsats for overgang til arbeid. En stor andel av brukerne som mottar denne ytelsen, er unge mennesker med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet og med et stort behov for bistand og oppfølging.

Riksrevisjonen er også kritisk til det store omfanget av feil og mangler på dagpengeområdet. Det er påvist feilutbetaling i 20 prosent av de kontrollerte dagpengesakene, og det er utbetalt både for mye og for lite. Om samme feilprosent legges til grunn for hele bevilgningen i 2012, utgjør feilutbetalingene ca. 756 mill. kroner.

Etaten er i ferd med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har pekt på viktigheten av at dette arbeidet følges opp.² De negative konsekvensene av manglende kvalitet i arbeids- og velferdsetatens forvaltning kan ha stor betydning for den enkelte bruker. Dette gjelder både mulighetene for overgang til arbeid og feil i utbetalinger.

2) Jf. Innst. 233 S (2012–2013) om Riksrevisjonens Dokument 1 for 2011.

Velferdsordninger er tillitsbaserte og utfordringene som er påvist øker risikoen for misbruk og svekker grunnlaget for velferdssystemet. Dårlig forvaltning kan hindre at målene i arbeids- og velferdspolitikken nås, og Riksrevisjonen mener departementets overordnede styring på dette området ikke har gitt forventede resultater.

Riksrevisjonen viser også til Dokument 3:9 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien.

3.3 Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler

I Dokument nr. 1 for 2006 omtalte Riksrevisjonen vesentlige svakheter i forvaltningen av hjelpemidler.³ Riksrevisjonen er kritisk til at arbeids- og velferdsetatens forbedringsarbeid de senere årene i liten grad har vært rettet mot de påviste manglene, og at det ikke har skjedd vesentlige forbedringer. I tillegg konstaterer Riksrevisjonen at hjelpemiddelforvaltningen nå har ytterligere utfordringer.

Hjelpemidler skal bidra til at den enkelte skal kunne mestre hverdagen og ivareta selvstendighet og deltakelse i samfunnet. I statsbudsjettet for 2012 peker Arbeidsdepartementet på at det er utfordringer for hjelpemiddelforvaltningen framover, da det forventes en vesentlig økning i antall brukere av hjelpemidler ut fra den demografiske utviklingen.⁴ Samtidig er det sterk vekst i antall yngre brukere med nedsatt funksjons- evne og store behov for tilrettelegging og koordinerte tjenester. Departementet gir uttrykk for at utfordringene stiller store krav til en effektiv og brukerrettet hjelpe- middelforvaltning med høy faglig kompetanse.

Hovedutfordringene i hjelpemiddelforvaltningen i 2006 var manglende oversikt over hjelpemidler på lager og utlån, manglende oppfølging av innlevering av hjelpemidler og manglende gjennomføring av periodiske ettersyn av elektromedisinsk utstyr. Revisjonen i 2012 viser i tillegg at garantibestemmelser ved feil eller mangler på hjelpemidler blir lite brukt. Mange returnerte biler selges med tap. Graden av gjenbruk av hjelpemidler er redusert, og hjelpemidler kasseres i stort omfang. Riksrevisjonen konstaterer at disse svakhetene betyr økte kostnader for hjelpemiddelforvaltningen uten at brukerne av tjenestene får bedre service.

Utfordringene i hjelpemiddelforvaltningen får også innvirkning på tolketjenesten for døve og døvblinde. Når det gjelder ordningen *Tolk på arbeidsplass*⁵, viser revisjonen at arbeids- og velferdsetaten har svak kontroll med utgiftene, og at de ikke har oversikt over ledige tolkeressurser. Riksrevisjonen viser til at tilgangen på offentlig ansatte tolker ifølge departementet er en utfordring,⁶ og stiller spørsmål ved om ordningen er organisert på best mulig måte for brukerne.

Riksrevisjonen konstaterer at hjelpemiddelforvaltningen har vesentlige svakheter. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de vesentlige utfordringene i forvaltningen av hjelpemidler som Riksrevisjonen tok opp for seks år siden, fortsatt ikke er løst. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeidsdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på å bidra til nødvendige forbedringer i forvaltningen, og om departementet har gjennomført tilstrekkelige tiltak til å møte de utfordringene som ble pekt på i stats- budsjettet for 2012.

3) Jf. Dokument nr. 1 (2007–2008).

4) Jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet.

5) Ordningen *Tolk på arbeidsplass* innebærer at hørselshemmede ansatte i en virksomhet avgir sin individuelle rettighet når det gjelder tolking i arbeid til en "fellespott" for arbeidsplassen, jf. forskrifter til folketrygdloven § 10-7 bokstav f og g.

6) Jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Arbeidsdepartementet.

3.4 Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrenser

Utenlandsområdet

Utenlandsområdet i arbeids- og velferdsetaten omfatter saksbehandling av alle rettigheter og krav basert på trygdeavtaler mellom Norge og andre land. Utenlandssaker inkluderer

- utbetalinger til brukere i Norge med opptjente rettigheter i andre land
- utbetalinger til brukere bosatt i utlandet med opptjente rettigheter etter folketrygdloven
- eksport av trygdeytelser til brukere som flytter til utlandet

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at til tross for at både Arbeidsdepartementet og arbeids- og velferdsetaten har hatt stor oppmerksomhet rettet mot forvaltningen av utenlandsområdet over lengre tid og gjennomført en rekke tiltak, viser revisjonen at

- arbeids- og velferdsetaten fremdeles ikke har en total oversikt over omfanget av utenlandssaker
- det ikke er utviklet et samlet register for medlemskap i folketrygden
- utenlandssaker ikke er prioritert i arbeidet med utvikling og vedlikehold av systemstøtte
- ansvaret for utenlandsområdet som helhet ikke er tydelig plassert i arbeids- og velferdsetaten
- spesialisering av utenlandsområdet kun er gjennomført for pensjonsområdet
- svakheter i statistikkverktøyet fører til manglende kunnskap om resultatutviklingen på området

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert til Stortinget om vesentlige svakheter i styringen av utenlandsområdet og i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten. Stortinget uttalte ved behandlingen av Dokument 1 for 2010 at det er helt nødvendig at styringen av utenlandsområdet skjerpes, blant annet fordi manglende kontroll med utbetaling av ytelser til personer bosatt i utlandet kan undergrave tilliten til arbeids- og velferdsetaten. Manglende kontroll kan også gi økt risiko for misbruk og for at brukerne ikke får rett ytelse til rett tid.⁷ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttrykt bekymring for at iverksatte tiltak ikke har ført til bedre kvalitet i saksbehandlingen, og pekt på at økt mobilitet og høy arbeidsinnvandring vil gi utfordringer framover når det gjelder kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet.⁸

Økt flytting og bevegelse over landegrensene øker eksporten av trygdeytelser og antallet saker der brukerne har opptjent rettigheter etter trygdeavtaler i Norge. Den økonomiske krisen i Europa bidrar også til at den arbeidsrelaterte innvandringen er økende. Dette stiller stadig større krav til forvaltningsapparatet. Arbeids- og velferdsetaten forvalter internasjonale forpliktelser og skal utbetale riktig ytelse til rett tid. Arbeidsdepartementet har som fagdepartement et vesentlig ansvar for styring og oppfølging av området. Regelverket på området er komplekst og kompetansekrevenende.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil arbeids- og velferdsetaten få utfordringer med å møte økt mobilitet og høy arbeidsinnvandring framover. Dette kan påvirke kvaliteten, effektiviteten og tilgjengeligheten i tjenesteytingen og øke risikoen for at brukerne ikke får den informasjonen og veiledningen de trenger for å forstå og ivareta egne rettigheter og plikter. Riksrevisjonen mener at departementets styring i liten grad har bidratt til å sikre en helhetlig forvaltning av området.

7) Jf. Innst. 211 S (2011–2012).

8) Jf. Innst. 233 S (2012–2013).

3.5 Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor

AFP i privat sektor

Arbeidsdepartementet forvalter regelverket for ordningen og utøver tilsyn med ordninger for avtalefestet pensjon.

Fellesordningen for AFP forvalter ordningen:

- Krever inn premier fra bedriftene som er tilsluttet ordningen
- Behandler søknader fra arbeidstakere om AFP
- Krever inn egenandeler og premie for gammel AFP som utfases i årene 2011–2015

Styret for Fellesordningen avgjør hvordan fondets midler skal plasseres.

Arbeids- og velferdsetaten foretar en siste vilkårsprøving, beregner og utbetaler pensjonene.

I lønnsoppgjøret for 2008 ble det avtalt å innføre en ny ordning for avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor med virkning fra 1. januar 2011, jf. *lov om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor* (AFP-tilskottsloven) og tilhørende forskrifter. Departementet skal særlig påse at bestemmelsene om finansiering og fondsopplegg blir overholdt.⁹

Etter revisjonen i 2005 påpekte Riksrevisjonen mangler ved departementets tilsyn,¹⁰ og departementet varslet at det ville vurdere enkelte endringer i tilsynsordningen som skulle bidra til økt kontroll. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at det etableres gode kontrollordninger, fordi ordningene forvalter betydelige økonomiske midler for medlemmene i form av bankinnskudd, aksjer og fond.¹¹ Revisjonen i 2012 viser at departementet ikke har stilt tilstrekkelige krav og gitt rammer for forvaltning av ordningen i regelverket. Det er heller ikke gjennomført tilfredsstillende tilsyn.

Ved etableringen av ny AFP i privat sektor ble det lagt til grunn at forpliktelsene ville bli fondsfinansiert med innkreving av premie på grunnlag av medlemsbedriftenes lønnsutgifter. Da forslag til AFP-tilskottsloven ble lagt fram, ble det pekt på at den økte langsiktigheten i utbetaling av slike ytelser øker behovet for å bygge opp et fond som bidrar til sikkerhet for framtidige forpliktelser.¹² Det ble imidlertid ikke stilt krav om umiddelbar og full dekning for de framtidige forpliktelsene via fondet. Det ble presisert at fondsoppbyggingen måtte ses i sammenheng med arbeidsgivernes forpliktelser etter de gamle AFP-avtalene og betaling av egenandeler, og at det kunne være behov for lavere premier i en overgangsperiode for å unngå at enkelte arbeidsgivere fikk uforholdsmessig store økonomiske belastninger.

Størrelsen på fondet er 4,2 mrd. kroner ved utgangen av 2012. Det er 9 mrd. kroner mindre enn de samlede forpliktelsene for ny og gammel ordning. Premien som er fastsatt for 2013, er ikke tilstrekkelig til å oppnå full fondsdekning på lang sikt. Departementet forutsetter at det ikke skal stilles krav til fondsoppbygging fram til 2015, når den gamle AFP-ordningen er avviklet.¹³

9) Jf. *Forskrift om tilsyn med ordninger for avtalefestet pensjon* § 2.

10) Jf. Dokument nr. 1 (2006–2007).

11) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

12) Jf. Ot.prp. nr. 111 (2008–2009).

13) Jf. brev fra Arbeidsdepartementet 15. mai 2013.

Riksrevisjonen er kritisk til at det nærmere fem år etter at den nye AFP-ordningen ble avtalt, fortsatt ikke foreligger en plan for fondsoppbygging. Departementets avventende holdning innebærer risiko for at ordningen ikke kan dekke framtidige pensjonsutbetalinger. Departementet har heller ikke gitt rammer for forvaltningen av fondet på følgende områder:

- kapitalforvaltning, for eksempel investeringsstrategi og plasseringsbegrensninger
- internkontroll og risikohåndtering
- regnskapsinformasjon og verdivurderinger

Riksrevisjonen er også kritisk til at departementet ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på om midlene blir forsvarlig forvaltet. Departementet framhever at det anser at dets rolle er å påse at bestemmelsene i AFP-tilskottsloven og vedtektene for ordningene overholdes, ikke å stille spesifikke krav til finansiering og fondsopplegg.¹⁴ Det går fram av AFP-tilskottsloven at departementet kan gi forskrifter om forvaltningen av innbetalte midler og fondsopplegg mv.¹⁵ Riksrevisjonen er kritisk til departementets avgrensning av egen rolle og understreker at manglende krav til forvaltning av fondet fører til risiko for tap i kapitalforvaltningen.

Det er ikke dokumentert at departementet har foretatt tilsyn med Fellesordningen for AFP i 2012, utover å ha mottatt styredokumentasjon fra ordningen. Departementet opplyser at vurderinger i forbindelse med tilsynsrollen går fram av departementsinterne dokumenter.¹⁶ Disse er ikke lagt fram under revisjonen, noe som gjør det umulig å verifisere om det er gjennomført tilsyn etter regelverket. Departementet har ikke konkretisert innholdet i tilsynsansvaret. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende kontrollordninger.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeidsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- forenkle virkemidlene og forvaltningen, slik at arbeidsrettede tiltak er effektive for å få folk i arbeid
- stille konkrete krav til kvalitet i ytelsesforvaltningen i arbeids- og velferdsetaten og etablere systemer som viser om etaten når sine kvalitetsmål
- legge til rette for en robust og enhetlig forvaltning av utenlandsområdet og en tydelig ansvars plassering
- gi rammer for en forsvarlig forvaltning av ordningen for AFP i privat sektor, slik at framtidige pensjonsutbetalinger er tilstrekkelig sikret

5 Departementets oppfølging

5.1 Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn

Statsråden sier seg enig i Riksrevisjonens merknader om at det er mangler ved Arbeidstilsynets oppfølging etter tilsyn, og slår fast at alle pålegg og vedtak om stans av virksomhet skal følges opp innen fastsatt frist.

Statsråden viser til at Arbeidstilsynet de senere årene har jobbet for å redusere antall åpne pålegg der fristen har gått ut. Når det gjelder oppfølging etter vedtak om stans, opplyser statsråden at Arbeidstilsynet har hatt rutiner som ikke har gjort det tilstrekkelig klart hvordan slike saker skulle følges opp, og at det i september 2012 ble implementert nye retningslinjer for avslutning av saker.

14) Jf. brev fra Arbeidsdepartementet 15. mai 2013.

15) AFP-tilskottsloven § 24.

16) Jf. brev fra Arbeidsdepartementet 15. mai 2013.

Departementet har tatt opp med etaten at disse forholdene må prioriteres og utbedres. Arbeidstilsynet skal ha iverksatt tiltak for å utbedre alle de påpekte forholdene, og departementet vil følge opp dette i etatsstyringsmøtene og gjennom rapporteringen.

5.2 Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid

Statsråden har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelser av arbeidsrettede virkemidler viser flere svakheter ved forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak, stønad til livsopphold til tiltaksdeltakere og dagpenger under arbeidsløshet. Overlappende formål og målgrupper kan gjøre tiltaksstrukturen uoversiktlig, og at det kan være utfordrende å velge de mest hensiktsmessige tiltakene. Ifølge statsråden vil det bli satt i gang et arbeid med sikte på å forenkle regelverket for arbeidsrettede tiltak.

Statsråden er enig i at det er uheldig at det er svakheter ved kvaliteten i saksbehandlingen av dagpenger og stønader ved tiltak, individstønad. Det er satt i verk en rekke forbedringstiltak for å heve kvaliteten i ytelsesforvaltningen, blant annet omorganisering med spesialisering av dagpengeområdet i færre forvaltningsenheter og innføring av saksbehandlingsstandarder på området. Det vil kunne bidra til mer ensartet praksis i saksbehandlingen og bedre internkontroll.

5.3 Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler

Statsråden understreker at hun i første rekke legger vekt på at brukerne skal kunne motta de hjelpemidler de har behov for innenfor en rimelig saksbehandlingstid. Arbeids- og velferdsetaten har derfor prioritert innsatsen for god kvalitet i tjenesten og raskere søknadsprosesser, og det er foretatt administrative forenklinger som har bidratt til kortere saksbehandlings- og leveringstid på hjelpemiddelområdet.

Statsråden sier seg enig i at det er behov for å utbedre rutinene for lagerforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en tiltaksplan som blant annet omfatter opprydding i hjelpemiddelsentralenes datasystem for å få bedre oversikt over utlånte og kasserte hjelpemidler, samt hjelpemidler på lager. Statsråden opplyser også at departementet og etaten er i ferd med å foreta en gjennomgang av styring og organisering av tolkeområdet.

5.4 Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrenser

Statsråden erkjenner at det over tid har vært svakheter ved utenlandsforvaltningen. Statsråden peker på at dette har vært tema i styringsdialogen, noe som har bidratt til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt inn flere tiltak for å bedre saksbehandlingskvaliteten og redusere saksbehandlingstidene. Det er grunnlag for ytterligere forbedringer.

Departementet vil, i dialog med direktoratet se på mulighetene for å utvikle en total oversikt over omfanget av utenlandssaker, og for forbedringer i statistikkverktøyet. Utviklingsoppgavene må imidlertid ses i sammenheng med etatens samlede utviklingsbehov og prosjektportefølje.

Ifølge statsråden vil det være meget utfordrende å vedlikeholde et register for medlemskap i folketrygden med nødvendig kvalitet. Opprettelsen av et medlemskapsregister vil kunne bli svært ressurskrevende uten at man oppnår vesentlige effektiviseringsgevinster ved saksbehandlingen. Imidlertid vil det i moderniseringsprosjektet bli utviklet en tjeneste der sammenstilling av informasjon fra ulike systemer skal gjøre det mulig å vurdere en persons medlemskap automatisk i de fleste saker.

Statsråden understreker at det i saksbehandling av utenlandssaker som hovedregel brukes samme systemer som for nasjonale saker, selv om disse ikke alltid er tilpasset kravene til saksbehandling på utenlandsområdet. Modernisering av ikt-systemer vil på sikt også være nyttig for oppgaveløsningen på utenlandsområdet.

Statsråden ser behovet for at arbeids- og velferdsetaten bygger opp en robust og enhetlig utenlandsforvaltning, og i større grad enn i dag plasserer ansvaret for området. Arbeids- og velferdsetaten er i ferd med å vurdere hvordan utenlandsområdet best kan ivaretas i en framtidig organisasjon, og arbeids- og velferdsetatens arbeid med å sørge for nødvendige forbedringer på utenlandsområdet vil bli fulgt tett av departementet.

5.5 Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor

Statsråden peker på at tilskottsloven ikke gir grunnlag for at departementet skal stille spesifikke krav til finansiering, fondsopplegg og forvaltning av fondsmidlene for AFP-ordningen i privat sektor. Statsråden legger til grunn at departementets styring og kontroll i første rekke omfatter anvendelsen av statens tilskott til ordningen. Styret for AFP-ordningen avgjør plasseringen av fondets midler og har ansvar for den interne kontrollen på området. Statsråden mener at partene i AFP-avtalen gjennom styret i ordningen har håndtert fondsoppbygging og kapitalforvaltning på en forsvarlig måte og i tråd med gjeldende lovverk.

Statsråden understreker videre at det er i samsvar med forutsetningene for etableringen av den nye AFP-ordningen at det ikke stilles spesifikke krav til fondsoppbygging så lenge den gamle AFP-ordningen er under avvikling. Tilskottsloven stiller ikke krav til pensjonsfond eller andre reserver som skal motsvare opptjente pensjonsforpliktelser. Det er ingen direkte sammenheng mellom Fellesordningens fond og opptjente rettigheter. Departementet vil imidlertid vurdere om det kan være aktuelt å stille krav til forsvarlig nivå eller intervall for dekning av framtidige forpliktelser med bakgrunn i prognoser og Fellesordningens plan for dekning av disse – spesielt etter 2015 når gammel AFP-ordning er faset ut.

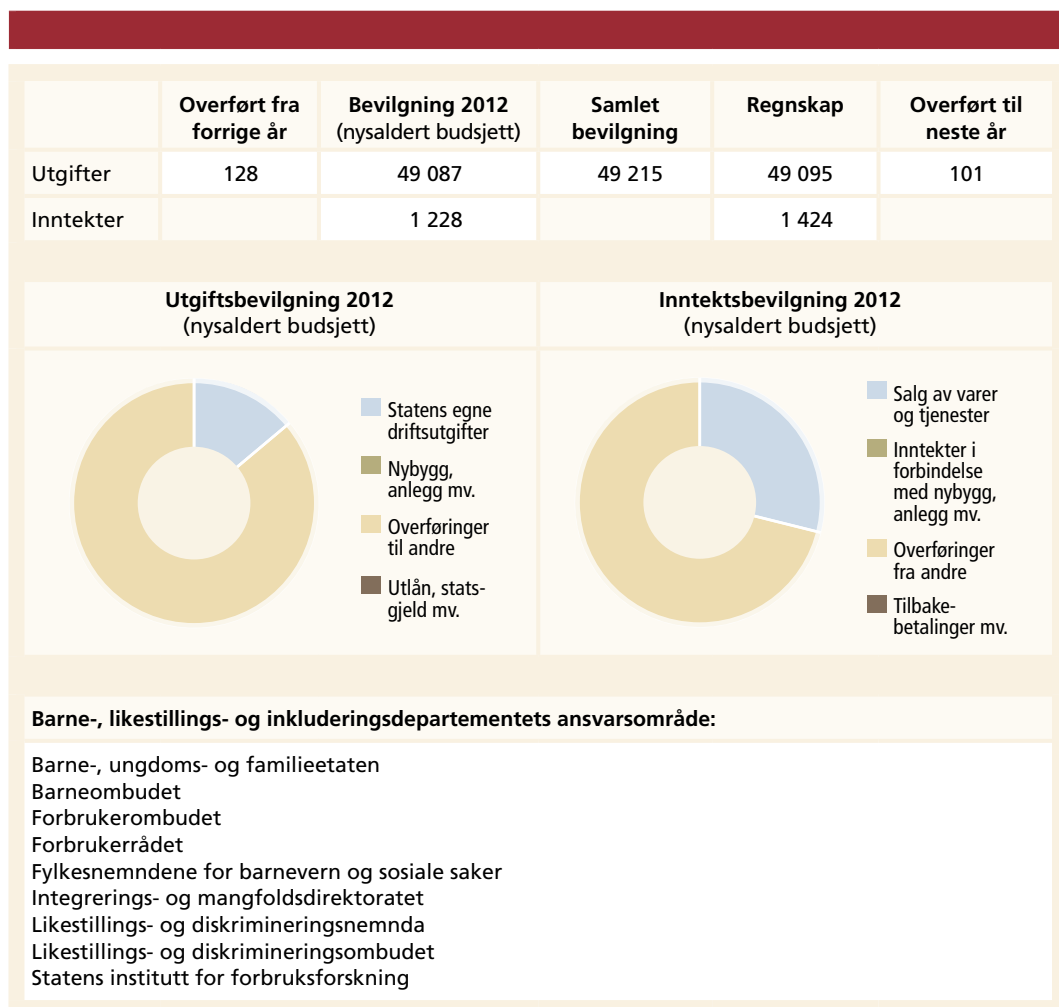
Statsråden mener at de overordnede rammene for departementets tilsyn med AFP-ordningen i hovedsak er tilstrekkelige. Departementet har tilgang til alle vesentlige opplysninger om utviklingen i ordningen og får rutinemessig tilsendt alle dokumenter som er til behandling i ordningens styre. Statsråden ser imidlertid behov for å dokumentere tilsynet bedre. Departementet vurderer å etablere retningslinjer for gjennomføring av tilsynet, spesifisere innholdet i Fellesordningens informasjonsplikt overfor departementet nærmere, og tar sikte på rutinemessige tilsynsmøter mellom departementet og Fellesordningen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har over flere år påpekt manglende likeverdighet i tilbud og tjenester, utilstrekkelig samarbeid både internt og med tilstøtende tjenester, samt ufullstendig rapportering om sentrale deler av virksomheten i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Det er grunn til å stille spørsmål om departementet har viet disse områdene tilstrekkelig oppmerksomhet i etatsstyringen.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke er noen bedring i måloppnåelsen for to gjengangere i Riksrevisjonens rapporter. I Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er det fortsatt lang saksbehandlingstid. Departementet kompenserer økning i antall saker med økt budsjett og effektiviseringstiltak. Departementets effektiviserings-tiltak er risikostyrt, men virker ikke tilstrekkelig målrettet så lenge saksbehandlingstiden ikke går ned. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker viktigheten av at departementet aktivt følger opp effektiviseringstiltakene og også vurderer behovet for andre typer tiltak.¹ For Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC), konstaterer Riksrevisjonen at det heller ikke er bedret kapasitets-utnyttelse i 2012, og at departementet ikke har justert kapasiteten i tråd med behovet.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Bufetat. I 2012 har Riksrevisjonen ikke vesentlige merknader til dette området.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet for 2012:

- mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner

Virksomheter under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Barne-, ungdoms- og familieetaten
- Barneombudet
- Forbrukerrådet
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Virksomheter under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Barne-, ungdoms- og familieetaten	x	x	x	x	
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	x	x			
Barneombudet	x				
Forbrukerrådet	x				
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet					x
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene		x			

1) Innst. 233 S (2012–2013).

3.1 Mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i sin etatsstyring ikke har fulgt godt nok opp at barn som bor i barnevernsinstitusjoner, får et fullverdig opplæringstilbud. Skolen er den viktigste arenaen for barn og unge, og utdanning/opplæring er den faktoren som har størst betydning for barnas videre utvikling. Barn i barnevernet har et dramatisk mye dårligere utdanningsløp enn resten av befolkningen. Fylkesmannens landsomfattende tilsyn i 2009 av samarbeidet mellom tjenester for utsatte barn og unge viste generelt at samarbeidet ikke fungerte bra.

Ansvar for at barn i barnevernsinstitusjoner skal ha et fullverdig opplæringstilbud, er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Det er Kunnskapsdepartementet ved fylkeskommunene som har ansvar for å gi et opplæringstilbud. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved Bufetat har ansvar for å påse at det er kvalitet i institusjonene, og at barn som bor i barnevernsinstitusjoner, får rettighetene sine ivaretatt, herunder retten til skolegang. En forutsetning for dette er at departementet sørger for at barnevernet har kompetanse om barnas rettigheter og forstår hvor viktig barnevernets rolle er for å sikre barna utdanning og utvikling. Flertallet i familie- og kulturkomiteen understreker at tiltakene skal være tilpasset det enkelte barn, og at det ikke skal skapes nye forskjeller som skiller barn som sliter fra andre barn. Flertallet er også skeptisk til at det etableres egne utdanningsopplegg for barn under barnevernets omsorg.²

Riksrevisjonen konstaterer at barn i barnevernet i stor utstrekning får opplæring atskilt fra andre barn. Fylkeskommunene tilbyr et stort omfang av opplæring på skoler atskilt fra normalskolen eller i en egen avdeling i normalskolen. I tillegg har 14 statlige og private institusjoner skole på institusjonen der barna bor. Selv om nesten alle barna i utvalget har et opplæringstilbud, er Riksrevisjonen kritisk til at skoletilbudet ofte er mangelfullt. Det gjelder blant annet antall undervisningstimer, innhold og kvalitet i undervisningen og manglende integrering og sosialisering. I tillegg viser revisjonen at flere fylkeskommuner har for lav kapasitet til å utrede barna.

Riksrevisjonen merker seg at verken Bufetat eller departementet var kjent med omfanget av spesialtilbud, og Riksrevisjonen ser alvorlig på at fylkeskommunenes opplæringstilbud og utredningskapasitet ikke har vært et sentralt tema i samarbeidet mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i *forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* ikke har fastsatt kvalitative krav til opplæringstilbud, og at særskilte krav til skole og opplæring bare omtales i forbindelse med nærhet til skole og lokaliteter. Forskriften bidrar derfor i liten grad til at Bufetat i sin årlige kvalitetskontroll av institusjonene har fulgt opp at barna får god kvalitet i opplæringstilbudet.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at departementet i sin etatsstyring ikke har fulgt tilstrekkelig med på om ansatte i Bufetat har nødvendig kompetanse om *lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* og juridisk forståelse av denne. Dette er en forutsetning for å sikre barnas rettigheter og følge opp skolegangen til barn med spesialundervisning. Det er også alvorlig at ansatte har ulik forståelse av sin rolle og

2) Innst. 14 S (2011–2012).

sitt oppfølgingsansvar. Departementet har iverksatt en rekke tiltak for å øke kompetansen i utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Riksrevisjonen er imidlertid kritisk til at tiltakene i liten grad er rettet mot dem som allerede arbeider i barnevernet.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er betydelige kulturforskjeller mellom enhetene i Bufetat, til tross for at departementet i strategidokumentet³ ved etableringen av Bufetat i 2004 peker på viktigheten av å sikre en mer enhetlig kultur. Enkelte steder betrakter man skolehverdagen som det normale og arbeider aktivt for å styrke barnas skoleprestasjoner og integrering i klassemiljøet. Andre steder har det utviklet seg kulturer og holdninger til barnas opplæringstilbud som ikke er god faglig praksis, og det er begrenset refleksjon omkring skolen som sosialiserings- og integreringsarena. For eksempel ser noen på høyt skolefravær som normalt på grunn av barnas utfordringer, og det aksepteres at barna ikke får et ordinært opplæringstilbud. Det kommer også fram i Bufetats brukerundersøkelser i 2010 og 2011 at barna selv påpeker mangelfull oppfølging fra institusjonene av skole og opplæring.

Riksrevisjonen merker seg at departementet anser barnas opplæringstilbud som en viktig del av kravet til Bufetat om tjenester med høy kvalitet tilpasset det enkelte barns behov.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre at spørsmålet om skoletilbud og opplæring til barn i barnevernet blir et tema i dialogen med Kunnskapsdepartementet
- følge opp i etatsstyringen at Bufetat har en ledelse, kultur og holdninger som sikrer et kunnskapsbasert barnevern og høy kvalitet i opplæringstilbudet til det enkelte barnet

5 Departementets oppfølging

5.1 Mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner

Statsråden viser til at departementet i Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* legger stor vekt på et kunnskapsbasert barnevern og varsler tiltak for å bedre samarbeidet mellom statlig og kommunal barneverntjeneste og skole. Statsråden uttaler videre at departementet har etablert god dialog med Kunnskapsdepartementet om skoletilbud og opplæring for barn i barnevernet, og at det er etablert samarbeid mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet vil sammen med Kunnskapsdepartementet utarbeide en veileder om samarbeid mellom barnevern og skole, og arrangere en forskerkonferanse høsten 2013. Konferansen vil presentere forskning og tiltak som kan bidra til å bedre skoleresultatene og utdanningssituasjonen for barn i barnevernet – innspill som vil gi viktige bidrag til hvordan opplæringen av barn og unge i barnevernet bør organiseres, mener statsråden.

Statsråden vil i etatsstyringen av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) drøfte konkrete tiltak for å sikre at etaten har en enhetlig forståelse av viktigheten av at det gis et tilstrekkelig opplæringstilbud til barn i barnevernsinstitusjoner. Statsråden viser

3) Q-19/2003 Strategidokument – Statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern.

videre til at det i tildelingsbrevet for 2013 inngår blant direktoratets prioriterte oppgaver at Bufetat skal samarbeide med blant annet skolene for å gi gode tilbud til utsatte barn, unge og familier. Departementet vil følge opp utviklingen og resultatene gjennom etatsstyringsmøtene.

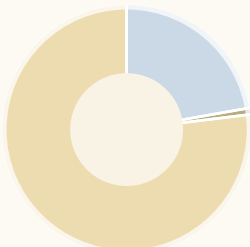
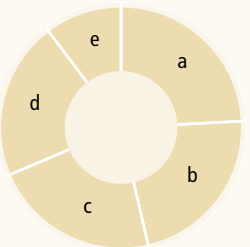
6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Finansdepartementet

1 Finansdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	706	38 551	39 257	38 307	1 046
Inntekter		1 045 151		1 050 221	

Utgiftsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)
 - Statens egne driftsutgifter - Nybygg, anlegg mv. - Overføringer til andre - Utlån, statsgjeld mv. - Tilbakebetalinger mv.	 - Salg av varer og tjenester - Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. - Overføringer fra andre, herunder: - a Folketrygdens inntekter - b Skatt på inntekt og formue - c Skatt og avgift på utvinning av petroleum - d Medverdiavgift - e Annet - Tilbakebetalinger mv.

Finansdepartementets ansvarsområde:

Direktoratet for økonomistyring
Finanstilsynet
Skatteetaten
Statens innkrevingssentral
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

4 fond**

3 selskaper***

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Tabellen inkluderer også kapitler som Finansdepartementet har ansvar for som budsjettdepartement. Overføring til og fra Statens pensjonsfond utland inngår ikke i tabellen. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Statens pensjonsfond (Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge), Statens obligasjonsfond, Statens finansfond og Finansmarkedsfondet. For 2012 er det avgitt revisjonsberetning kun til Finansmarkedsfondet. Tilsynet med Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland er gjennomført av representantskapet for Norges Bank, og resultatet er rapportert til Stortinget i Dokument 9 (2012–2013) *Representantskapet i Norges Bank – rapport for 2012*. Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av selskaper som forvalter midler i Statens pensjonsfond Norge, Statens obligasjonsfond og Statens finansfond, går fram av Dokument 3:2 (2013–2014). Samlet regnskapsført kapital for fondene utgjorde 4070 mrd. kroner per 31. desember 2012. Overføring til Statens pensjonsfond utland over kapittel 2800 utgjorde 395 mrd. kroner, og overføring fra fondet til statskassen over kapittel 5800 utgjorde 105 mrd. kroner i 2012.

*** Norges Bank, Folketrygdfondet og Statens finansfond. Statens finansfond er et eget rettssubjekt og framkommer både under fond og selskaper. Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Bevegelse av mennesker, kapital, varer og tjenester over landegrensene øker i omfang. Internasjonaliseringen utgjør en vesentlig risiko for skatte- og avgiftsunndragelser og tap av skatteproveny. Kontrollen som sikrer korrekt skattlegging, blir vanskeligere å gjennomføre.

Utviklingen skaper vesentlige utfordringer for skattemyndighetenes ajourføring av folkeregisteret og skattlegging av skattytere med eierskap og transaksjoner over landegrensene.

De forholdene Riksrevisjonen har merknader til på skatteområdet for 2012, viser at internasjonaliseringen har endret risikobildet, og at Finansdepartementet i styringen av Skatteetaten i større grad burde ha sørget for å prioritere kontrollressurser til dette området. Departementet bør også vie likebehandling av skatte- og avgiftspliktige større oppmerksomhet i styringen av etatene.

Finansdepartementet har ved forvaltningen av Statens pensjonsfond lagt ned et betydelig arbeid i utviklingen av regelverk og i mandatet for forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Det er fastsatt bestemmelser om belåning, utlån av verdipapirer, risikoramme og tak på honorar til eksterne forvaltere. Videre skjer regnskapsrapporteringen for SPU og SPN etter internasjonale regnskapsstandarder (IFRS). Departementet har også forbedret rapporteringen både i statsregnskapets kapittel 3 og i den årlige stortingsmeldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond, der blant annet avkastningen rapporteres i flere valutaer, herunder norske kroner.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Finansdepartementet for 2012:

- svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring
- mangler ved kvaliteten i folkeregisteret
- petroleumsskatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå
- mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)
- mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser
- manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene
- ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven

Virksomheter under Finansdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Direktoratet for økonomistyring
- Skatteetaten
- Toll- og avgiftsetaten

Virksomheter under Finansdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Direktoratet for økonomistyring	x				
Skatteetaten	x			x	x
Toll- og avgiftsetaten	x				x

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring

Revisjonen har påvist svakheter i informasjonssikkerheten hos Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som bryter med anbefalt standard for administrasjon av informasjonssikkerhet i offentlig sektor¹. Enkelte av funnene innebærer også brudd på personopplysningsforskriften. Svakheterne kan påvirke sikkerheten i informasjonen hos en rekke andre statlige virksomheter som er kunder, samt personvernet for et betydelig antall lønsmottakere.

Arbeidet med å legge grunnlaget for en bedre og mer systematisk etterlevelse av DFØs egen sikkerhetsstandard har pågått siden 2010, og Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at informasjonssikkerheten fortsatt har betydelige svakheter sammenlignet med det som anses å være beste praksis på området.

Antall kunder hos DFØ fordelt på områder

	Antall virksomheter	Antall ansatte
Lønnstjenester	176	72 603
Regnskapstjenester	139	33 500

Kilde: Årsrapport for 2012 DFØ

Svakheterne som er avdekket, omfatter blant annet manglende identifisering og klassifisering av informasjonsaktiva, samt risikovurderinger knyttet til beskyttelse av informasjon og informasjonssystemer. Disse vurderingene er grunnleggende for å kunne ta stilling til hvilket sikkerhetsnivå som er nødvendig, blant annet hvilke sikringstiltak som skal innføres, og hvilken risiko ledelsen velger å akseptere. Det er også svakheter knyttet til implementering av sikringstiltak. Dette gjelder blant annet brannmur, antivirus, oppdateringer, loggføring og overvåking samt tilgangsstyring. Det er videre avdekket svakheter ved kontinuitetsplanlegging samt identifisering og behandling av sikkerhetsbrudd.

DFØ har utarbeidet en egen sikkerhetsstandard som beskriver de sikkerhetstiltakene som må iverksettes. Denne standarden er bygget på anbefalt standard for administrasjon av informasjonssikkerhet i offentlig sektor. Revisjonen har vist at vesentlige deler av DFØs sikkerhetsstandard ikke er implementert.

Det er ifølge departementet og DFØ ikke avdekket vesentlige feil i kritiske prosesser eller alvorlige avvik på sikkerhetsområdet. Dette kan imidlertid skyldes få hendelser, manglende kultur for rapportering av hendelser eller at rutinene i DFØs sikkerhetsstandard er mindre kjent i organisasjonen. Riksrevisjonen er kritisk til at DFØ mangler et tilfredsstillende sikkerhetsovervåkingssystem til å kunne identifisere uregelmessigheter i informasjonssystemene og å avdekke ulovlige aktiviteter eller forsøk på dette.

3.2 Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke i har viet folkeregisteret større oppmerksomhet ved styringen av Skatteetaten. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, særlig d-nummerpopulasjonen og adresse- og familierelasjoner, og at det norske samfunnet ikke har oversikt over hvem som faktisk har en reell og aktuell tilknytning til Norge. Riksrevisjonen er kritisk til at det er knyttet stor usikkerhet til d-nummerpopulasjonen og at kun ti prosent har vært gjenstand for sikker id-kontroll.

1) NS-ISO/IEC 27002:2005, jf. digitaliseringsrundskrivet av 31. oktober 2012 (P-10/2012).

Folkeregisteret er et viktig samfunnsregister, og skal registrere alle personer som er eller har vært bosatt i Norge, er født i Norge eller har fått tildelt fødselsnummer eller d-nummer.² D-nummer benyttes for personer som ikke er fast bosatt i Norge. Skatteetaten er sentral folkeregistermyndighet. Opplysningene i folkeregisteret legges til grunn for vurdering av enkeltpersoners rettigheter og plikter, blant annet når det gjelder skatte- og trygdlovgevingen. Finansdepartementet opplyser³ at risikoen for at noen tilegner seg et fødsels- eller d-nummer på uriktig grunnlag, er økende, og at kvaliteten på opplysningene i folkeregisteret fortsatt bør forbedres.

Det er ved siste årsskifte tildelt ca. 1,6 millioner d-nummer, hvorav ca. 300 000 er "inaktive" eller "utgått", dvs. at de ikke lenger er i bruk. Av de gjenstående ca. 1,3 millioner aktive d-numrene er det usikkerhet om hvor mange som er "reelt aktive". Det er også flere tusen personer i NAVs datasystemer som er døde, men som ikke er registrert døde i folkeregisteret. I tillegg er det flere tusen personer som har fått tildelt d-nummer gjennom bank uten at bankkontiene er tatt i bruk. Skatteetatens kontroller påviser jevnlig falske pass og ID-kort.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt overfor Finansdepartementet⁴ at felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet ikke blir optimalisert og effektivisert etter som ikt-løsninger og registre utvikles i de forskjellige etatene. Videre ble det påpekt at mangelfull samhandling mellom etatene svekker registerkvaliteten. Det ble understreket at dette kan føre til feil blant annet ved vurdering av skatteplikt og krav på ytelser fra folketrygden for personer fra utlandet som bor eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og for personer som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdlovgeving. Finansdepartementet opplyste at det legger vekt på å legge til rette for en mest mulig effektiv samhandling om registerkvalitet og informasjonsflyt på utenlandsområdet. Ved kontrollkomiteens behandling⁵ ble det forutsatt at det utvikles ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt, og som tilfredsstiller de behovene som ulike etater har på tvers av sektorene.

Brukerne av folkeregisteret er avhengige av at opplysningene er fullstendige, korrekte og oppdaterte. Et korrekt folkeregister har derfor en vesentlig samfunnsmessig betydning. Det pågår et moderniseringsprosjekt av folkeregisteret, men dette vil først bli iverksatt om flere år. Riksrevisjonen understreker derfor viktigheten av at departementet sikrer en forbedring av kvaliteten på det nåværende folkeregisteret. Riksrevisjonen forventer at den videre oppfølgingen av ulike forbedringsforslag blir avklart i dialog mellom Skattedirektoratet (SKD), Finansdepartementet og øvrige brukere.

3.3 Petroleums-skatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå

Riksrevisjonen er kritisk til at den vanskelige ressurs-situasjonen ved Oljeskattekontoret (OSK) har medført nedprioriteringer og redusert kontrollnivå. Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet har den faglige styringen av området og derfor er godt informert om forholdene. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet så langt har tatt noe avgjørende initiativ for å forbedre forholdene.

Petroleums-skatten er en vesentlig inntektskilde for staten og utgjorde 228 mrd. kroner i 2012. Den etablerte målsettingen for OSK har fra opprettelsen av kontoret i 1975 vært at alle skattepliktige selskaper årlig skal gis en grundig og tilnærmet gjennomgående kontroll. I 2012 ble 69 selskaper kontrollert. Revisjonens erfaringer fra

2) Lov om folkeregister § 1.

3) Prop. 1 S (2012–2013).

4) Dokument 1 (2009–2010).

5) Innst. 104 S (2009–2010).

revisjoner av OSK viser høy kvalitet på det lignings- og kontrollarbeidet som er utført, deriblant kontorets kvalitetssikring og dokumentasjon.

Siden midten av 1980-tallet har skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten økt vesentlig. Bemanningen ved OSK er i samme periode økt fra 35 til 45 tilsatte. Av OSKs årsrapport for 2012 går det fram at kontrollen nå ikke lenger tilfredsstiller kriteriet om en "grundig og tilnærmet gjennomgående kontroll". OSK opplyser at dette har sammenheng med en for lav og ustabil bemanning. Kontoret gir uttrykk for at det er behov for bemanningstiltak som følge av utviklingen i aktivitetene på norsk sokkel. Dette har ført til nye kontrollutfordringer, økte arbeidsoppgaver i tilknytning til store og kompliserte saker og en økning i antall klager og rettssaker. OSK opplyser at kontoret i 2013 vil måtte redusere kontrollomfanget ytterligere.

OSK har opplyst at sikring av skatteinntektene krever en grundig og årlig kontroll av samtlige selskaper, og framhever at kontorets kontroll må være basert på høy kvalitet og kompetanse. Videre opplyser de at erfaring viser at en grundig kontroll er det viktigste virkemiddelet for å oppnå at skattereglene blir etterlevd. Inntektstilleggene som følge av gjennomførte kontroller er fortsatt betydelige, og har medført en økt skatt på gjennomsnittlig 2,2 mrd. kroner for hvert av de tre siste årene.

Oljeskattekontoret har ved flere anledninger de senere årene anmodet SKD om tiltak og ressurser for å møte økningen i arbeidsoppgaver. Selv om det administrative ansvaret for OSK ligger hos SKD, mener Riksrevisjonen at Finansdepartementet må ta ansvaret for at OSK er tilstrekkelig bemannet med god fagkompetanse for å ivareta kontorets viktige rolle i petroleumssystemet.

3.4 Mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)

Skattedirektoratet mottar årlig fra andre staters skattemyndigheter oppgaver over formue og inntekter som tilhører bosatte i Norge. Utvekslingen av slike kontrollopplysninger er regulert i en rekke internasjonale skatteavtaler som Norge har ratifisert, og utveksles mellom statene uten særskilt oppfordring (automatisk). Skattedirektoratet identifiserer og distribuerer de innkomne oppgavene videre til de respektive skattekontorene for kontroll og oppfølging.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet gjennom styringen på området ikke har sikret forbedring i påpekte svakheter. Riksrevisjonen ser alvorlig på at mange maskinelt identifiserte oppgaver ikke blir fulgt opp. Dette kan bidra til at norske skattytere som har formue eller inntekter i utlandet, opplever at risikoen for å bli oppdaget er liten, og at de dermed heller ikke i framtiden opplyser om sine inntekts- og formuesforhold i utlandet. Riksrevisjonen er kritisk til at en betydelig andel av AKU-oppgaver mottatt på OECD-format ikke blir identifisert, og videre at en stor del av identifiserte AKU-oppgaver ikke blir sendt regionene til behandling.

Skattedirektoratet mottok ca. 350 000 AKU-oppgaver til bruk under ligningsbehandlingen i 2012,⁶ hvorav ca. 114 000 ble identifisert. Av disse ble bare ca. 6600 oppgaver (fordelt på 3200 skattytere) oversendt skattekontorene for kontroll og oppfølging, dvs. 6 prosent. Behandlingen av disse oppgavene medførte endringer i skattepliktig inntekt med 103,6 mill. kroner som følge av at ca. 1300 skattytere, dvs. ca. 40 prosent, ikke hadde oppgitt inntektene i selvangivelsen.⁷ Av samtlige mottatte AKU-oppgaver på OECD-format for inntektsåret 2010 var 28 prosent uidentifisert. Revisjonens analyser viser at om lag 30 prosent av disse er renteoppgaver der manglende behandling trolig vil medføre vesentlig tap av skatteproveny.

6) Gjelder inntektsåret 2010.

7) Kartleggingsrapport for AKU 2012, SKD-SITS, 5. oktober 2012.

Hovedårsaken til det lave antallet AKU-oppgaver som blir kontrollert, oppgis av Skattedirektoratet å være problemer med å identifisere oppgavene. Videre har SKD fastsatt beløpsgrenser som vesentlig begrenser det antallet som blir identifisert, fulgt opp og kontrollert.

Riksrevisjonen tok opp tilsvarende svakheter i behandlingen av AKU allerede ved revisjonen for 2006. I brev av mars 2007 til Skattedirektoratet, med kopi til Finansdepartementet, går det fram at AKU-opplysninger nyttiggjøres i varierende grad, og at betydelige beløp ikke er tatt med til beskatning.

3.5 Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser

Riksrevisjonen mener det er uheldig at inngåtte informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser foreløpig er tatt i bruk i begrenset omfang og med begrensede effekter.

Skattedirektoratet er kompetent myndighet for bistandsanmodninger etter de nye informasjonsutvekslingsavtalene med skatteparadiser⁸. Avtalene gir skattemyndighetene rett til å innhente opplysninger om blant annet bankkonti, eierskap og rettigheter i trusters og stiftelser som er opprettet i disse lukkede finanssentrene. Avtalene er viktige i arbeidet med å stanse norske skattytere som prøver å skjule kapitalplasseringer og inntekter for skattemyndighetene.

Det er ved utløpet av 2012 inngått avtaler med 39 land, hvorav 31 er trådt i kraft. Det er så langt sendt 36 bistandsanmodninger fra Skatteetaten til 12 ulike land (jurisdiksjoner). Mange avtaler er dermed fortsatt ikke utprøvd av norske skattemyndigheter. Norske investeringer i skatteparadiser har økt vesentlig de senere årene. Det er anslått at det har vært en tredobling fra 2005 til 2012, og skattedirektøren antyder at nordmenn kan ha omkring 200 mrd. kroner plassert i skatteparadiser.⁹

Riksrevisjonen ser det som viktig at Skatteetaten aktivt identifiserer saker, slik at avtalene blir brukt effektivt i arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser, og for å få bekreftet at avtalene fungerer etter sin hensikt. Riksrevisjonen mener det er viktig at departementet sikrer en tilfredsstillende prioritering og praktisering på området.

3.6 Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeidet med å få til en rapporteringsordning har tatt lang tid, og at det, slik det er opplyst om, fortsatt vil gå flere år før en slik ordning er på plass. Manglende innrapportering kan føre til tap av skatteproveny. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke tidligere har sørget for tiltak som sikrer en tilfredsstillende rapportering til skattemyndighetene.

Gevinster og tap ved innløsning av valutalån (agio/disagio) er ikke oppgavepliktig som grunnlagsdata fra finansinstitusjoner. Gevinster er derfor bare tatt med til beskatning dersom skattyteren selv har oppgitt dette, eller som følge av særskilte kontroller gjennomført av Skatteetaten. Norske husholdninger har ca. 15 mrd. kroner i valutalån per 31.12.2012.¹⁰

Riksrevisjonen tok opp forholdet i et brev til Skattedirektoratet, med kopi til Finansdepartementet, allerede i mars 2009. Direktoratet opplyste i svaret at det er utarbeidet forslag til en forskrift om utvidet oppgaveplikt, og at et forslag til endring i ligningsloven måtte sendes på høring. Direktoratet uttalte videre at målet var at regelendringene

8) Definert som skatteparadis av OECD.

9) Ifølge Tax Justice Network Norway: www.taxjustice.no/ressurser/tema/skatteparadis og uttalelser fra skattedirektøren 20. mai 2010.

10) Ifølge e-post av 17. april 2013 fra Statistisk sentralbyrå til Riksrevisjonen.

skulle få virkning for inntektsåret 2010, dvs. at bankene skulle sende oppgaver over valutagevinst/-tap i januar 2011.

3.7 Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven

Riksrevisjonen ser alvorlig på at manglende anmeldelser og store variasjoner mellom regionene ikke ivaretar prinsippet om likebehandling av skattytere, og heller ikke synliggjør det reelle omfanget av saker som skulle vært anmeldt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har viet likebehandling på området tilstrekkelig oppmerksomhet i styringen av Skatteetaten.

Det følger av det ulovfestede likhetsprinsippet i norsk forvaltningsrett at forvaltningsorganene skal utøve skjønnsmessig avgjørelsesmyndighet på en slik måte at dette ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling av borgere. Skattemyndighetenes praktisering av anmeldelser er nærmere regulert i anmeldelsesinstruksen¹¹. Instruksen forutsetter en mest mulig ensartet praksis, og viktigheten av at arbeidet med anmeldelser skjer i samsvar med bestemmelsene i instruksen er understreket.

Revisjonens kontroll for 2012 viser at det er store variasjoner mellom skatteregionene i bruken av anmeldelser ved manglende innlevering av selvangivelser fra næringsdrivende og selskaper – fra ikke-bruk og ingen anmeldelser til aktiv bruk og en rekke anmeldelser. Riksrevisjonen har også i tidligere år påtalt tilsvarende forhold. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om at departementet sørger for et system som sikrer at skatte- og avgiftspliktige behandles likt, uavhengig av bosted.¹²

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre en tett oppfølging av framdriften i DFØs arbeid med å bringe sikkerheten i informasjonssystemene på et nivå som samsvarer med beste praksis på området
- Folkeregisteret foreslås gitt prioritet for å sikre nødvendige forbedringer
- sikre styrket kontrollnivå på petroleumsskatteområdet
- sikre at Skatteetaten styrker arbeidet med identifisering, oppfølging og kontroll av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet
- sikre at Skatteetaten aktivt identifiserer saker, slik at informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser blir et effektivt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser
- sikre en tilfredsstillende ordning for innrapportering av valutalån til skattemyndighetene
- sikre skatte- og avgiftspliktige lik behandling ved bruk av anmeldelser, uavhengig av bosted

5 Departementets oppfølging

5.1 Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring

Statsråden legger i sitt svar vekt på at arbeidet med informasjonssikkerhet er godt ivarettatt i Finansdepartementets underliggende virksomheter, og at etatene følger opp ny nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, fastsatt i 2012. Det er et ledelsesansvar å sørge for at arbeidet med informasjonssikkerhet prioriteres og gjennomføres ut fra en vurdering av hvor risikoen er høyest, og slik at virksomheten har et akseptabelt helhetlig risikobilde, skriver statsråden. Det konstateres videre at Riksrevisjonens

11) Skattedirektoratets anmeldelsesinstruks av 6. september 2011.

12) Innst. 138 S (2010–2011), jf. Dokument 1 (2010–2011).

gjennomgang av forbedringsområder i DFØ er langt på vei i tråd med direktoratets egne vurderinger, og at dette er bakgrunnen for det forbedringsarbeidet som nå pågår i DFØ på sikkerhetsområdet. Det er planlagt en rekke tiltak som vil være slutført ved utgangen av 2013, men noen tiltak vil det måtte arbeides med inn i 2014. Statsråden viser videre til at departementet har bedt DFØ om en konkret og tidfestet plan for arbeidet med informasjonssikkerheten. I tråd med denne planen vil DFØ vurdere om en bør anskaffe et sikkerhetsovervåkingssystem, eller om andre løsninger for å bedre it-sikkerheten vil være mer hensiktsmessige og kostnadseffektive. Planen vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen, og departementet vil innhente regelmessige rapporter om status for arbeidet og de vurderinger som er gjort.

5.2 Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret

Statsråden viser til at kvaliteten på folkeregisteropplysninger gjennomgående oppleves som god av brukerne ifølge undersøkelser gjennomført av Skatteetaten, men sier seg også kjent med at kvaliteten på opplysningene i folkeregisteret på enkelte områder bør bedres. Det er omtalt i budsjettproposisjonene til Stortinget for budsjettårene 2010–2013, sist i Prop. 1 S (2012–2013). Statsråden viser videre til at det stilles andre krav til innhold og registerkvalitet nå enn den gang folkeregisteret ble opprettet.

Statsråden deler ikke Riksrevisjonens syn om at Finansdepartementet i de senere årene ikke har viet folkeregisteret stor oppmerksomhet i styringen av Skatteetaten. Statsråden viser til at Finansdepartementet i samarbeid med Skattedirektoratet (SKD) de senere årene har iverksatt flere tiltak for å styrke kvaliteten i folkeregisteret. Det ble etter omorganiseringen i 2008 påvist at det var behov for å bedre kvaliteten på opplysningene i registeret, og at etaten hadde utfordringer med å møte forventningene fra brukerne til oppdatering av, og tilstrekkelig kontroll med, datakvaliteten i registeret. På denne bakgrunn ble det bevilget 12 mill. kroner i budsjettet for 2010 for å styrke kompetansen innen områdene juss, forebygging og kontroll for å tilrettelegge for økt kvalitet i tyngre saksbehandling. Denne satsingen er senere fulgt opp med klare forventninger om ytterligere utbedringer i registerkvaliteten, blant annet gjennom krav om økte ressurser til forebyggende arbeid. Statsråden viser videre til at departementet gjennom sin styring av etaten også har hatt tett oppfølging av flere andre kvalitetshevende tiltak, blant annet økning i andel registrerte bolignumre og etatens kontrollarbeid med sikte på å avdekke fiktive og falske meldinger.

Departementet har sett behov for en større og mer omfattende gjennomgang av folkeregisteret. Det gjelder blant annet utredning av konsept for framtidens folkeregister, et arbeid som er satt i gang og ledes av SKD i et program for "Modernisering av folkeregisteret". Målet er et folkeregister som i større grad enn i dag ivaretar samfunnets behov. Det tas fortløpende stilling til om det er forbedringstiltak som kan gjennomføres uavhengig av det samlede moderniseringsprogrammet, og viser til at det planlegges samkjøring innen utgangen av august 2013 av NAVs opplysninger om hvilke personer som er døde med opplysningene i folkeregisteret.

Statsråden viser til at folkeregisteret gir oversikt over de personer som til enhver tid er å anse som bosatt i Norge etter lov og forskrift, men påpeker at folkeregisteret ikke er tillagt noen oppgave med å føre oversikt over alle utlendinger som til enhver tid har en tilknytning til Norge. Videre viser statsråden til at det i praksis ikke er mulig, og heller ikke ønskelig, å holde en sentral og fullstendig oversikt over hvem som har en tilknytning til Norge.

D-nummer tildeles av folkeregistermyndighetene av hensyn til andre aktørers behov for å kunne ha et entydig nummer for ikke-bosatte personer de har relasjon til, og det presiseres at disse må selv holde nødvendig oversikt over hvilke ikke-bosatte personer

de skal forholde seg til. Statsråden uttaler videre at et tildelt d-nummer også vil kunne brukes av andre etater enn de som har rekvirert nummer, og at departementet har sett at det bør være mulig å få bedre kvalitet på kontaktopplysninger. Departementet har derfor bedt direktoratet utarbeide rutiner for informasjonsutveksling mellom rekvirentene/andre brukere av d-nummer databasen og folkeregistermyndighetene, med sikte på å høyne kvaliteten på de registrerte personopplysningene. Det er innført en merking i folkeregisteret slik at det synliggjøres for brukerne om en person som har d-nummer har vært gjennom en identitetskontroll med oppmøte.

Statsråden mener at det dermed er satt i gang et omfattende arbeid for å redusere risikoen for at personer registreres med et d-nummer med falsk eller uriktig identitet. Det arbeides videre med å se på hvordan kontrollen kan bli bedre også ved tildeling av d-numre som rekvireres fra andre offentlige etater og fra bankene, samt vurdere hensiktsmessigheten av å rydde i d-nummer databasen.

Statsråden viser til at departementet med de tiltakene som er nevnt har hatt en aktiv styring og oppfølging av folkeregisterområdet. Det gjenstår imidlertid fortsatt flere forbedringspunkter som følges opp i styringsdialogen med etaten. Statsråden gir uttrykk for klare forventninger om at moderniseringsprogrammet vil gjøre folke-registeret bedre i stand til å møte blant annet økende migrasjon, ID-kriminalitet og overgang til elektronisk kommunikasjon.

5.3 Petroleumsskatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå

Statsråden opplyser at Oljeskattekontoret (OSK) i utgangspunktet skal kontrollere alle petroleumsselskaper som driver særskattepliktig virksomhet på norsk kontinental-sokkel, men at kontrollen av enkelte selskaper og områder kan nedprioriteres basert på risikobetraktninger. Departementet ser behov for at OSK har et ressursstilfang som står i rimelig forhold til arbeidsmengden. Det vises videre til at departementet i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2013 påpeker at det er avgjørende at OSK er tilstrekkelig bemannet med god fagkompetanse til å ivareta kontorets svært viktige rolle i petroleumsbeskatningen, og at departementet forutsetter at SKD følger opp dette. Finansdepartementet legger til grunn at direktoratet i sin dialog med OSK tar hensyn til behovet for at OSK har et ressursstilfang som står i rimelig forhold til arbeidsmengden, og som sikrer prioriteringer innenfor en forsvarlig ramme. Statsråden viser til at SKD må ha stor frihet til å styre egne budsjetter og prioriterte aktiviteter innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget og overordnet departementet. Departementet vil følge opp ressurs situasjonen ved OSK i den løpende styringsdialogen med direktoratet.

5.4 Mangelfull oppfølging av automatiske kontrollopgaver fra utlandet (AKU)

Statsråden opplyser at de fleste AKU-oppgavene kommer fra Sverige og Danmark, og at det har vært enkelte problemer med datafilene. Det opplyses videre at antallet AKU-oppgaver til regionene nå er langt høyere enn de om lag 6600 som revisjonen viser til. Departementet opplyser at det tidligere har vært beløpsgrenser for hvilke oppgaver som oversendes regionen, men nå er alle identifiserte oppgaver for inntektsåret 2011 oversendt regionene. Statsråden viser til at Riksrevisjonen tok opp saken allerede for 2006, og opplyser at Skatteetaten nå har iverksatt flere tiltak for å forbedre behandlingen. I forbindelse med moderniseringen av grunnlagsdata (MAG-prosjektet) utvikles det en egen løsning i MAG, og den tekniske løsningen skal være klar før AKU-oppgavene for inntektsåret 2012 skal leses inn (årsskiftet 2013/2014). Det er videre fra 1. januar 2013 opprettet en egen AKU-enhet i Skatt vest, og målet er å samle alt arbeid med AKU i ett miljø. Skatt vest skal behandle alle AKU-oppgavene for hele landet fra og med inntektsåret 2012. Statsråden medgir at det har vært svakheter i Skatteetatens behandling av AKU-oppgaver, men oppgir at SKD har iverksatt

flere tiltak som vil forbedre etatens behandling av disse oppgavene. Statsråden opplyser at departementet forventer at Skatteetatens behandling av mottatte kontroll-opplysninger fra utlandet forbedres, og at SKD følger opp at tiltakene har effekt. Departementet vil følge opp dette gjennom styringsdialogen.

5.5 Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser

Statsråden viser til at avtalene har en beløpsmessig virkning i form av etterberegnete skatter basert på kontroller og frivillig retting, og at avtalene har en betydelig preventiv effekt. Det opplyses at Skatteetaten framover vil fortsette å benytte avtalene til å frambringe fakta i aktuelle saker, og at det fram til 31. juli 2013 er oversendt 48 bistands-anmodninger med hjemmel i avtaler om informasjonsutveksling med skatteparadis. Statsråden oppgir at han er tilfreds med at det er inngått så mange avtaler de siste årene, og målet er at det skal inngås avtaler med alle land der ubeskattede midler kan gjemmes bort. Statsråden viser videre til at departementet i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2013 har bedt etaten om at avtalene brukes aktivt og at Skatteetaten må sette av tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet, og til at departementet vil følge opp området i styringsdialogen med SKD.

5.6 Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene

Statsråden viser til at det for tiden pågår en stor modernisering av grunnlagsdataområdet (MAG-prosjektet), og at dette tidligst vil være klart fra inntektsåret 2015. Spørsmål om innrapportering av agio/disagio ved valutalån vil bli sett i sammenheng med andre ordninger knyttet til finansielle produkter. Det har videre ikke vært hensiktsmessig å etablere en ordning for rapportering av valutalån uavhengig av moderniseringen av grunnlagsdataområdet, og denne ordningen har derfor etter en helhetsvurdering foreløpig ikke vært prioritert. Departementet vil følge opp saken så snart det er hensiktsmessig sett i sammenheng med den pågående moderniseringen av grunndatasystemene.

5.7 Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven

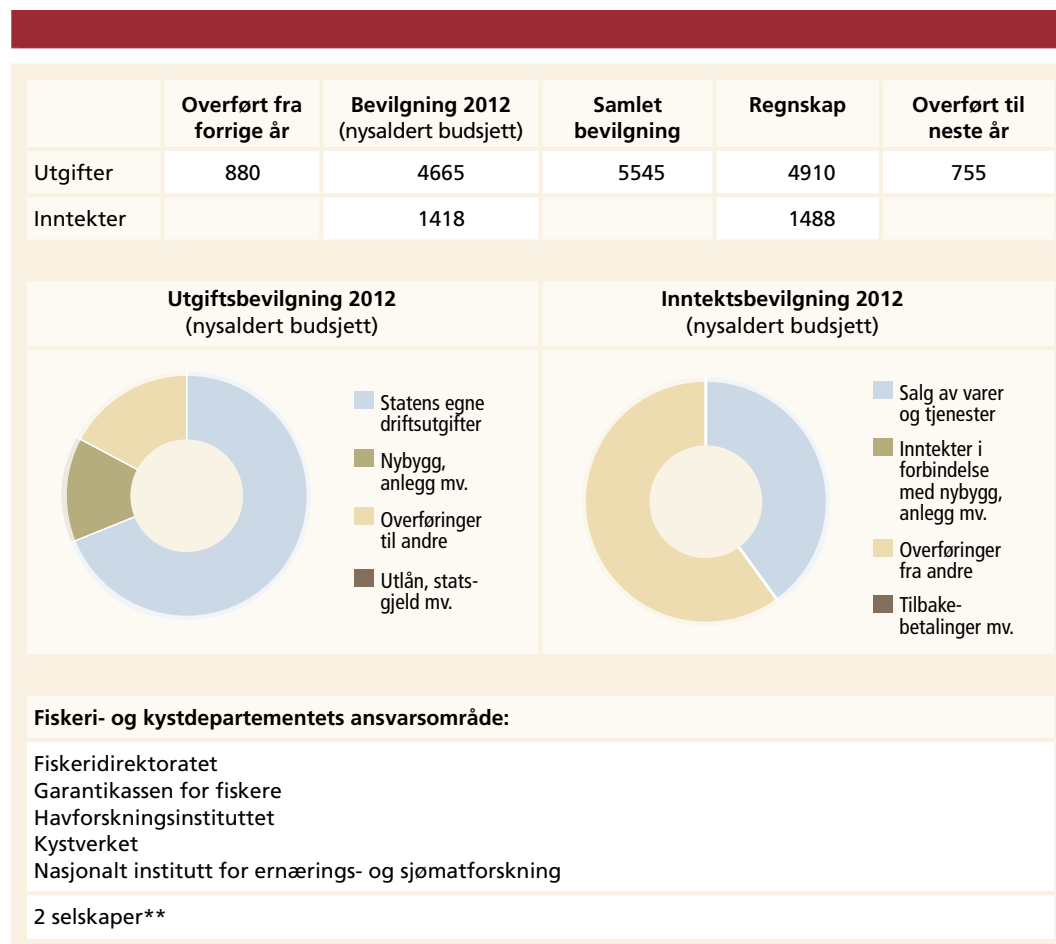
Statsråden er ikke tilfreds med at det er store variasjoner mellom regionenes bruk av SKDs anmeldelsesinstruks. Statsråden viser til at departementet tidligere har understreket overfor SKD viktigheten av å følge instruksene. Departementet har fått opplyst at direktoratet skal undersøke regionenes praksis ved bruk av anmeldelser for manglende innlevering, og at regionene skal redegjøre for årsaken til manglende etterlevelse av anmeldelsesinstruksene. Direktoratet vil i løpet av høsten 2013 sende brev til alle regionene der de vil bli bedt om å følge anmeldelsesinstruksene på alle punkter, og direktoratet vil følge opp at instruksene følges. Departementet forutsetter at direktoratet vil sørge for at praksisen på dette området blir mer ensartet enn i dag og i samsvar med anmeldelsesinstruksene, og vil følge opp dette gjennom styringsdialogen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har etter 2009 ikke hatt vesentlige merknader til Fiskeri- og kystdepartementet og har heller ingen vesentlige merknader for 2012.

Virksomheter under Fiskeri- og kystdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

Ingen virksomheter har fått vesentlige merknader.

Virksomheter under Fiskeri- og kystdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

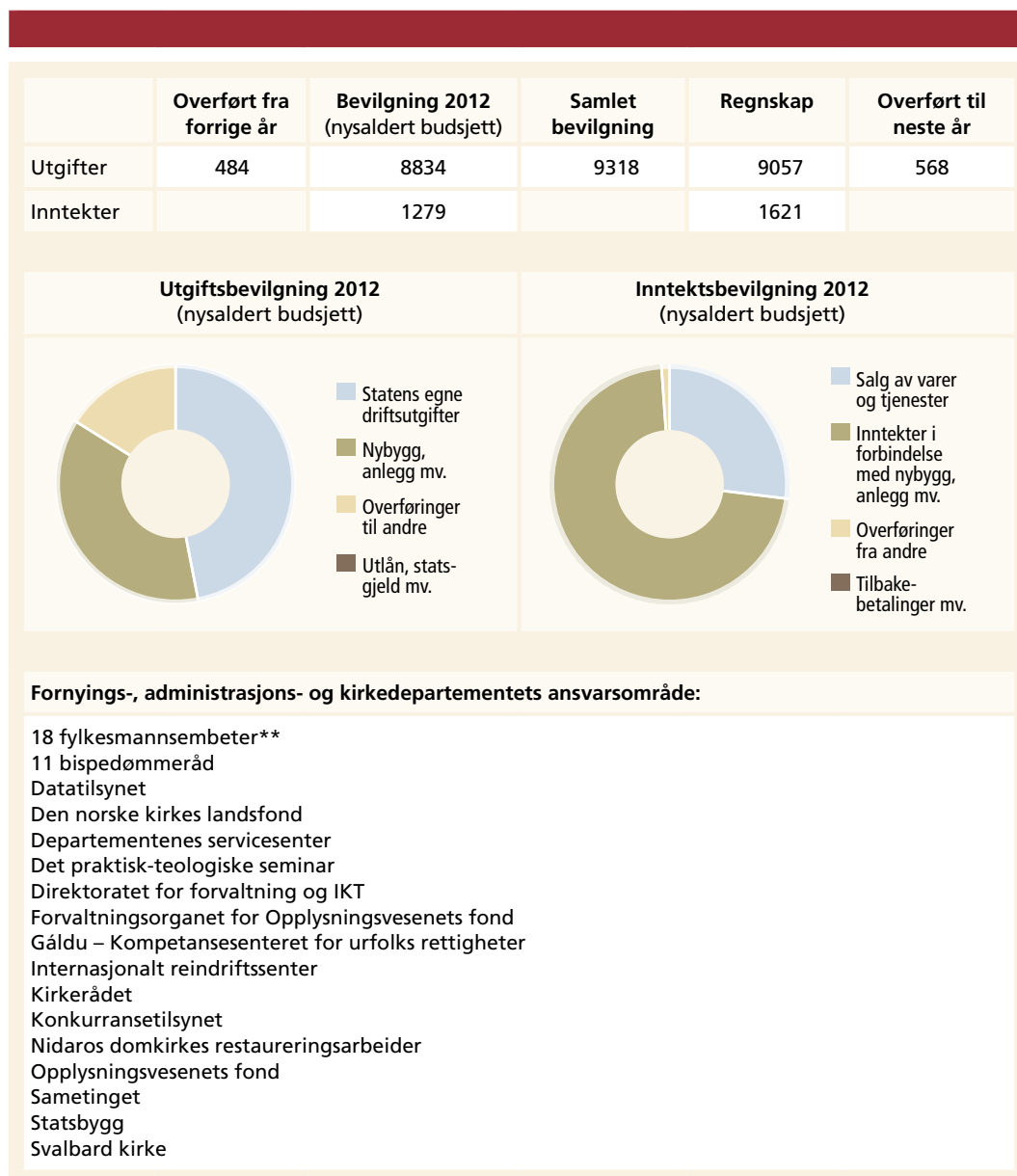
	2012	2011	2010	2009	2008
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning				x	

Resultatet av den årlige revisjon og kontroll er sendt statsråden til orientering.

Statsråden har i brev av 15. august 2013 enkelte kommentarer i forbindelse med resultatet for 2012 (vedlegg 1).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Fylkesmannsembetene utfører også oppgaver for og forvalter vesentlige støtteordninger under andre departementer.

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Det er over tid registrert en positiv utvikling av risikostyring, men det er fortsatt behov for forbedringer. Riksrevisjonen har siden 2010 kritisert departementets styring av fylkesmannsembetenes implementering av risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. I 2011 påpekte revisjonen også at flere andre virksomheter under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ikke hadde gjennomført risikostyring i tråd med regelverket.¹ Svakheter ved risikostyringen i Opplysningsvesenets fond (Ovf) er påpekt siden 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at departementet iverksetter tiltak som sikrer at underliggende virksomheter gjennomfører risikostyring i tråd med regelverket, som ble fastsatt i 2003.² Revisjonen for 2012 viser at alle fylkesmannsembetene har arbeidet med risikostyring, men flere embeter har fortsatt ikke implementert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Det er også fortsatt svakheter i bispedømmerrådenes risikostyring. Departementet opplyser at krav til risikostyring nå tas med i departementets nye instruks for underliggende virksomheter, og for fylkesmannsembetene er det konkretisert som et eget resultatområde. Departementets nye instruks for Ovff kom på plass i 2012, og styret i Ovff har vedtatt *Instruks for etablering og styring av datterselskaper* og *Policy for risikostyring*. Revisjonen viser at instruksene er implementert for nye prosjekter.

Ved revisjonen for 2009 var Riksrevisjonen sterkt kritisk til at Departementenes servicesenter (DSS) ikke hadde ivarett arbeidet med informasjonssikkerhet på en tilfredsstillende måte, og forutsatte at arbeidet ble gitt høy prioritet.³ Revisjonen for 2010 og 2011 viste at informasjonssikkerheten ved DSS fortsatt hadde vesentlige mangler.⁴ Departementet opplyser at DSS har fulgt opp de tekniske svakhetene som ble identifisert tidligere, og at alle identifiserte tiltak for oppgradering av ikt-infrastruktur ble rapportert som ferdigstilt i 2012.

Ved revisjonen for 2009 så Riksrevisjonen alvorlig på at flere oppgaver innenfor Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets samordningsansvar for informasjonssikkerhet ikke var gjennomført, og at departementet ikke hadde utarbeidet oversikt over hvilke tiltak som skal iverksettes på ikt-området.⁵ Ny *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*, med mål og prioriteringer, ble publisert i desember 2012 sammen med en handlingsplan med tiltak som viser hvordan regjeringen skal følge opp strategien.⁶ Justis- og beredskapsdepartementet har overtatt samordningsansvaret for forebyggende ikt-sikkerhet i sivil sektor og har det overordnede ansvaret for å bidra til oppfølgingen av strategien. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et særskilt ansvar for å arbeide for en styrket og mer helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i statsforvaltningen. Direktoratet for forvaltning og IKT vil videreutvikle metodikk til bruk i statsforvaltningen. Det gjenstår fortsatt vesentlige oppgaver som ikke er gjennomført, blant annet avklaring av rollen til og bruk av koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet⁷ og forenkling og harmonisering av regelverk for informasjonssikkerhet. Departementet har heller ingen plan for hvordan arbeidet med informasjonssikkerheten i statsforvaltningen skal gjennomføres.

1) Dokument 1 (2012–2013).

2) Innst. 233 S (2012–2013).

3) Dokument 1 (2010–2011).

4) Dokument 1 (2011–2012) og Dokument 1 (2012–2013).

5) Dokument 1 (2010–2011).

6) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

7) Det er et tverrsektorielt organ for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet for 2012:

- svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene
- mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond
- styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond

Virksomheter under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Oppland
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Troms
- Nord-Hålogaland bispedømmeråd
- Opplysningsvesenets fond
- Stavanger bispedømmeråd

Virksomheter under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Opplysningsvesenets fond	x		x		x
Fylkesmannen i Hedmark	x				
Fylkesmannen i Nordland	x				
Fylkesmannen i Oppland	x				
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	x				
Fylkesmannen i Rogaland	x				
Fylkesmannen i Troms	x				
Nord-Hålogaland bispedømmeråd	x				
Stavanger bispedømmeråd	x				
Statsbygg		x			
Departementenes servicesenter			x	x	

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det er etablert en tilstrekkelig intern kontroll for informasjonssikkerhet før fylkesmennenes nye løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll ble tatt i bruk.

I 2012 ble det gjennomført revisjon av informasjonssikkerheten ved utvalgte fylkesmannsembeter. Revisjonen omfattet blant annet fylkesmennenes nye felles løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll (felles Active Directory). Under revisjonen hadde sju av 18 embeter tatt i bruk den nye løsningen, mens de resterende embetene var planlagt overført fortløpende. Revisjonen viste at internkontrollen var mangelfull sett i forhold til vesentlige kontrolltiltak som er anbefalt i Norsk Standard⁸.

8) ISO/IEC 27002:2005.

En viktig forutsetning for god intern kontroll er at myndighet og ansvar er tydelig plassert. Ifølge personopplysningsforskriften⁹ skal det etableres klare ansvars- og myndighetsforhold for bruk av informasjonssystemer. Departementet har i embetsoppdraget gitt ansvaret for drift og vedlikehold av felles Active Directory til ett fylkesmannsembete. Revisjonen viste imidlertid at det ikke var etablert en formell driftsorganisasjon, og at embetets myndighet for å kunne ivareta intern kontroll ikke var tilstrekkelig tydeliggjort.

3.2 Mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond
Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Opplysningsvesenets fond (Ovf) har mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen. Det er alvorlig at departementet ikke har sikret en gjennomgående intern kontroll i fondet.

Revisjonen har gjennom flere år påpekt mangelfull intern kontroll på ulike områder i Ovff. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at departementet skal følge opp blant annet internkontrollen, og at mangler ved internkontrollen i Ovff er en gjenganger i Dokument 1.¹⁰

Ovff har etter Riksrevisjonens vurdering valgt en krevende investeringsstrategi med dynamisk allokering og finansporteføljens investeringer er spredt på en rekke aktiva-klasser og mange verdipapirer. Etter revisjonens syn forsterker dette kompleksiteten og behovet for tilfredsstillende intern kontroll.

Revisjonen viste at mangler ved internkontrollen blant annet har medført mangelfull etterlevelse av rammeverket for finansforvaltningen i Ovff¹¹ og feilrapportering fra styret og departementet. Rapportering til Stortinget om finansporteføljens historiske avkastning¹² i periodene 1991–2010 og 1991–2011 er ikke korrekt.¹³ Avkastningen har i periodene vært henholdsvis 6,5 prosent og 6,1 prosent, og ikke 7,4 prosent slik det framkommer i budsjettproposisjonene. I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* har departementet et overordnet ansvar for at virksomheten blant annet rapporterer pålitelig resultatinformasjon, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll.

3.3 Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond
Revisjonen stiller spørsmål ved om selskapsstrukturen til Ovff sikrer at fondets verdier blir bevart og gir avkastning som kommer den norske kirke til gode,¹⁴ og om salg av eiendom til et datterselskap er gjennomført til markedsmessige betingelser.

Ovff hadde ved utløpet av 2012 en konsernstruktur med 14 datterselskaper og en rekke datter-datter-selskaper. Ifølge styrets egen instruks for etablering og styring av datterselskaper skal konserninterne transaksjoner gjennomføres til markedsmessige betingelser. Revisjonen for 2011 viste at det var solgt eiendommer fra Ovff til et datterselskap uten at det forelå hensiktsmessig dokumentasjon på at salgsprisen var markedsmessig.¹⁵ Flere eiendommer er solgt til et datterselskap i 2012, og revisjonen viser at det er knyttet vesentlig usikkerhet til om alle transaksjonene er gjennomført til markedsmessige betingelser. Ved salg av eiendom som ikke gjennomføres til markedsmessige betingelser, vil regnskapet til både Ovff og datterselskapene kunne

9) Forskrift om behandling av personopplysninger av 15. desember 2000, § 2-7.

10) Innst. 104 S (2009–2010) og Innst. 211 S (2011–2012).

11) *Hovedinstruks* fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, sist revidert 23. mars 2012 av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og *Instruks for kapitalforvaltning- Ovff*, vedtatt av styret 15. september 2004 med endringer av 26. november 2009.

12) Historisk avkastning er regnet som gjennomsnittlig årlig geometrisk avkastning.

13) Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2012–2013).

14) *Lov om Opplysningsvesenets fond* av 7. juni 1996, §§ 2 og 5.

15) Dokument 1 (2012–2013).

gi et misvisende bilde og i tillegg medføre at verdier overføres fra Ovf til datterselskaper uten riktig vederlag.¹⁶

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vurderer følgende tiltak:

- sørge for at det etableres en internkontroll for fylkesmannsembetenes løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll basert på anerkjente standarder
- sikre at internkontrollen for finansforvaltningen i Ovf faktisk blir gjennomført

5 Departementets oppfølging

5.1 Svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene

Statsråden deler Riksrevisjonens syn på at den interne kontrollen for fylkesmannsembetenes håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll skal være tilfredsstillende og basert på anerkjente standarder.

Statsråden viser til at departementet har etablert et eget oppdrag til Fylkesmannen i Hedmark som fra juli har etablert en egen driftsorganisering av felles løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll (Active Directory). Statsråden vil i løpet av høsten 2013 formelt delegere myndighet til Fylkesmannen i Hedmark til å kunne pålegge øvrige embeter å følge opp de krav som stilles. Statsråden viser videre til at departementet i løpet av våren 2014 vil gjennomføre et styrmøte med Fylkesmannen i Hedmark der etablerte drifts- og sikkerhetsrutiner for å ivareta intern kontroll vil bli viet spesiell oppmerksomhet.

5.2 Mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens kritikk av internkontrollen for finansforvaltningen i Ovf og opplyser at departementet ikke har etterkontrollert fondets rapporterte avkastning, men vil korrigere den historiske avkastningen for de aktuelle periodene i Prop. 1 S for 2014. Statsråden opplyser videre at det etter at regnskapet for 2012 var avlagt og revidert, ble avdekket feil som regnskapet senere er korrigert for.

Statsråden ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på de feil og mangler som er avdekket vedrørende fondets internkontroll for finansporteføljen, og har bedt om at styret innen 1. oktober 2013 redegjør for iverksatte og planlagte tiltak som sikrer en tilfredsstillende internkontroll for finansforvaltningen.

5.3 Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond

Statsråden begrunner det siste tiårets utvikling av selskapsstrukturen til Ovf med økende forretningsmessig engasjement innen eiendomsforvaltning. Hensikten er å styrke fondets økonomiske bæreevne ved å redusere fondets avhengighet av finansinntektene og sikre en større og mer stabil avkastning fra eiendommene. Det uttales at en slik omlegging er i tråd med fondets formål. Ved å organisere småkraft, eiendomsutvikling og næringsseiendom i egne selskaper, oppnås det blant annet sterkere konsentrasjon om de forretningsmessige målene som selskapene er opprettet for. Statsråden uttaler at utviklingsprosjektene er lagt inn i datter-datterselskaper både av

16) Lov om årsregnskap mv. av 17. juli 1998, § 3-2a.

risikohensyn og fordi fondet verken har kapasitet eller bæreevne til å realisere utbyggings- eller utviklingsprosjekter uten samarbeid med medinvestorer.

Statsråden uttaler at det er viktig at fondet på betryggende måte mestrer de krav til styring, effektiv og økonomisk forsvarlig drift som omfanget og kompleksiteten i selskapsstrukturen stiller, og viser til endringer av 23. mars 2012 i hovedinstruksen og styrets fastsatte interne instruksjoner. Statsråden mener at dette har ført til at styringen av underliggende selskaper er betydelig styrket. Styret for fondet har ansvar for at selskapsstrukturen er hensiktsmessig, og styret er bedt om å utarbeide en særskilt vurdering av selskapsstrukturen innen 1. desember 2013.

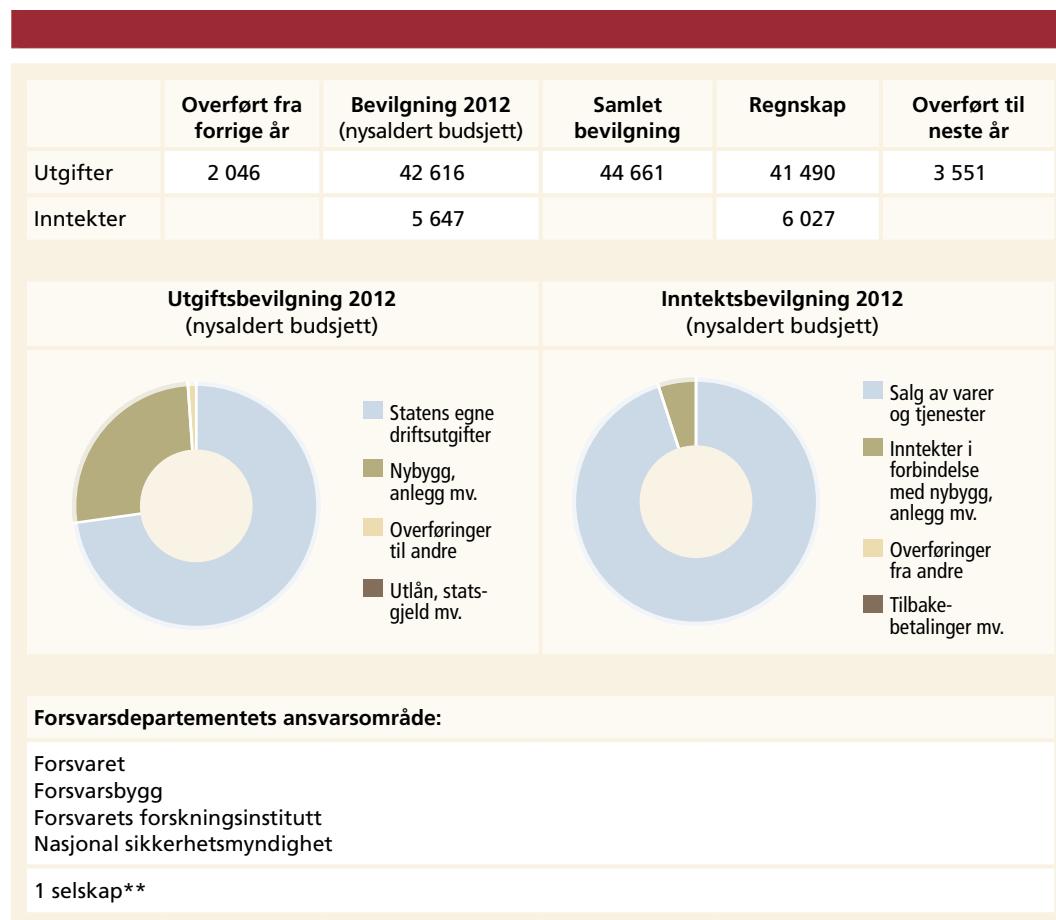
Om salg av eiendom fra Ovf til datterselskaper viser statsråden til at Ovf har framholdt at salgene er gjennomført i tråd med kravet om markedspris. Det opplyses at departementet ikke har grunnlag for å innta et annet syn. Statsråden støtter likevel at det i de aktuelle tilfellene kan reises spørsmål om den markedsprisen fondet har kommet fram til ved salg av eiendom til datterselskaper, har vært godt nok begrunnet eller dokumentert. Statsråden uttaler at det er av stor betydning at grunnlaget for salgs-/markedsprisen er tilfredsstillende underbygget og etterprøvbart, og vil presisere overfor styret at dokumentasjon av prisgrunnlaget skal foreligge når salg besluttet.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Forsvarsdepartementet

1 Forsvarsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har de tre siste årene hatt merknader til styrkeproduksjonen og den operative evnen til Forsvaret. Merknadene har vært knyttet til beholdninger av materiell, evnen til samtidig å støtte egne og allierte styrker med materiell og forsyninger. Det er også mangel på kompetent teknisk og operativt personell i Forsvaret. Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen ser det slik at den operative evnen har blitt noe bedre etter 2011, og mener at Forsvaret – gitt dagens trusselbilde – kan løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Revisjonen viser at ressursgrunnlaget for å videreføre den operative evnen til oppgaveløsning er utfordrende. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har lagt fram konkrete tiltak i inneværende langtidsplanperiode og i den kompetansereformen som ble initiert med Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*.

Riksrevisjonen har gjennom mange år pekt på brudd på *lov om offentlige anskaffelser*. Revisjonen for 2012 viser at det fortsatt gjøres anskaffelser i strid med anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Forsvarsdepartementet for 2012:

- brudd på bevilgningsreglementet i Forsvaret
- redusert omfang og betydelig forsinkelse i LOS-programmet
- mangelfull materiellforvaltning i Forsvaret

Virksomheter under Forsvarsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Forsvaret

Virksomheter under Forsvarsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Forsvaret	x	x	x	x	x
Forsvarsbygg			x	x	x
Forsvarets forskningsinstitutt			x		

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Brudd på bevilgningsreglementet i Forsvaret

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementets ettårsprinsipp og fullstendighetsprinsipp, jf. § 3 og § 13, og § 12 i *reglement for økonomistyring i staten*. Forsvarsdepartementet har vært kjent med situasjonen gjennom styringsdialogen.

Forsvaret har pådratt seg utgifter på nær 100 mill. kroner som ikke er korrekt utbetalt og bokført. Det innebærer at kapittel 1733 *Luftforsvaret* er bokført med nær 100 mill. kroner for lite, og det gir ikke et korrekt bilde av faktiske utgifter sammenholdt med tilgjengelige bevilgninger. Det er risiko for at dette kan få konsekvenser for gjennomføringen av driften av Luftforsvaret i 2013.

Prognosene for Luftforsvarets driftskapitler har gjennom store deler av 2012 vist et merforbruk. Merforbruket har variert fra 27 mill. kroner ved utløpet av første kvartal til nær 100 mill. kroner i slutten av desember. Forsvarsstaben besluttet i desember måned å gjennomføre en rekke tiltak for å tilpasse virksomheten til tilgjengelige

budsjettmidler. Det ble blant annet innført midlertidig stans i alle utbetalinger som skulle belastes kapittel 1733, og det ble inngått avtaler med en rekke leverandører om betalingsutsettelse til begynnelsen av 2013.

3.2 Redusert omfang og betydelig forsinkelse i LOS-programmet

Riksrevisjonen ser alvorlig på den nye utviklingen i LOS-programmet. Revisjonen i 2012 viser at leveransen av en fullstendig logistikk-løsning til Forsvaret vil bli betydelig forsinket og få et langt mindre omfang enn det som er beskrevet i St.prp. nr. 55 (2007–2008) *Investeringar i Forsvaret*. Programmet rapporterer til departementet ved definerte milepæler. Som prosjekteier er det departementets hovedrolle å koordinere gjennomføringen av prosjektet, spesielt når det gjelder faktorene kostnad, tid og ytelse etter at prosjektet er godkjent. Riksrevisjonen har gjennom flere år kritisert ulike forhold ved implementeringen av LOS-programmet.

Programmet er Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk. Siktemålet er å etablere et felles integrert forvaltningssystem som skal understøtte hele Forsvarets virksomhet. Programmet inngikk sommeren 2011 en kontrakt med systemleverandøren Accenture om utvikling av en felles integrert løsning for materiell-, personell- og økonomifunksjoner. Som følge av forhold knyttet til leverandørens gjennomføringsevne, har prosjektet vært stanset i lengre perioder for å få gjennomført nødvendige kvalitetshevende tiltak og få lagt nye planer for både omfang og framdrift.

Riksrevisjonen er kritisk til at evalueringsprosessen før valget av leverandør ikke i tilstrekkelig grad avdekket leverandørens gjennomføringsevne. Som følge av dette blir nå sluttleveransen betydelig redusert og nær to år forsinket i forhold til den opprinnelige planen. Løsningen skulle etter den opprinnelige planen være ferdig i 2015, innenfor en samlet kostnadsramme på 803 mill. kroner, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

Forsvarsstaben har gjort det klart at dette vil få konsekvenser for både effektiviteten og kvaliteten på logistikkstøtten av operativ virksomhet. Forsinkelsen vil også påføre Forsvaret økte gjennomføringskostnader med 210 mill. kroner.

3.3 Mangelfull materiellforvaltning i Forsvaret

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det fortsatt ikke er etablert et komplett sentralt materiellregnskap i Forsvaret. Riksrevisjonen har tidligere tatt opp forhold ved regnskapsføringen av materiell for blant annet årene 2009, 2010 og 2011. Departementet og Forsvaret anskaffer årlig materiell for ca. 10 mrd. kroner.

Revisjonen for 2012 viser at det er store etterslep på kodifisering av materiell, noe som fører til at betydelige mengder materiell mangler grunnlagsdata. Grunnlagsdataene skal sikre at materialet raskt blir registrert i et godkjent regnskapssystem. Den manglende kodifiseringen påvirker Forsvarets evne til å etablere et komplett, oppdatert sentralt materiellregnskap. Blant annet er store mengder sanitetsmateriell fremdeles ikke regnskapsført som forutsatt. Korrekt og rettidig regnskapsføring av materiell er avgjørende for at regnskapet til enhver tid skal kunne gi tilfredsstillende styringsinformasjon.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- vektlegge krav til virksomhetsstyring og korrekt rapportering i dialogen med Forsvaret
- vurdere behovet for å forbedre Forsvarets kompetanse til å gjennomføre store investeringsprosjekter
- sørge for at arbeidet med å få på plass et komplett materiellregnskap i Forsvaret prioriteres

5 Departementets oppfølging

5.1 Brudd på bevilgningsreglementet i Forsvaret

Statsråden uttaler i sitt svar at hun ser alvorlig på Riksrevisjonens merknad om at deler av gjeldende regelverk ble brutt i prosessen med årsavslutningen i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet har vært løpende kjent med Forsvarets årsprognoser og risikoen for merforbruk i Luftforsvaret, men har ikke på noe tidspunkt vært kjent med at det ble iverksatt risikoreduserende tiltak fra Forsvarets side som var i strid med regelverket. Statsråden understreker at det ble presisert overfor Forsvaret mot slutten av året at gjeldende regelverk skulle overholdes i arbeidet med avslutningen av virksomhetsåret.

Departementet har på grunnlag av erfaringene fra 2012 en særskilt og tett oppfølging i sin styring av Luftforsvaret i 2013. Statsråden opplyser videre at departementet i sin dialog med Forsvaret vil ta til følge Riksrevisjonens anbefaling om å legge vekt på krav til virksomhetsstyring og korrekt rapportering.

5.2 Redusert omfang og betydelig forsinkelse i LOS-programmet

Statsråden anser Logistikkprosjektet i LOS-programmet for å være et av de viktigste prosjektene for å sikre en høyst nødvendig omstilling av Forsvaret. Hensikten med oppdelingen av prosjektet er å få best mulig kontroll med kostnadsutviklingen og å redusere risikoen i prosjektet. Med den første delleveransen i prosjektet vil fem av syv fagområder bli realisert. Løsninger innenfor investeringsstyring og anskaffelse planlegges å komme i neste delleveranse.

Det er departementets vurdering at utvelgelsen av leverandør til prosjektet ble gjort på en meget profesjonell måte, og at Forsvaret generelt er god på å gjennomføre større investeringsprosjekter, skriver statsråden. Statsråden er ikke enig i Riksrevisjonens vurdering om at kompetansen i Forsvaret til å gjennomføre store investeringsprosjekter er mangelfull.

5.3 Mangelfull materiellforvaltning i Forsvaret

Statsråden er ikke tilfreds med at det er et etterslep i arbeidet med materiellkodifisering og registrering i Forsvarets materiellregnskapssystem. Statsråden opplyser at forsvarsjefen har informert Forsvarsdepartementet om at Forsvaret har god materiellregnskapsmessig kontroll over materiellbeholdningen. Forsvaret har gjennomført en analyse av regnskapsføringsprosessen og det er iverksatt flere konkrete tiltak som skal effektivisere arbeidet med å fjerne etterslep.

Forsvarsdepartementet har over tid lagt press på Forsvaret for å få god regnskapskontroll over materiellbeholdningene. Det er senest lagt press på etaten for å

ferdigstille regnskapsføringen av sanitetsmateriell i løpet av 2013, men Forsvarssjefen har bedt om at denne fristen blir satt til 1. juli 2014.

Statsråden opplyser at Forsvarsdepartementet vil følge opp Forsvaret gjennom etablerte møtefora og periodiske rapporteringer for å sikre at dette arbeidet gis tilstrekkelig prioritet, slik at Forsvarssjefens anbefalte tidsfrist for arbeidet nås.

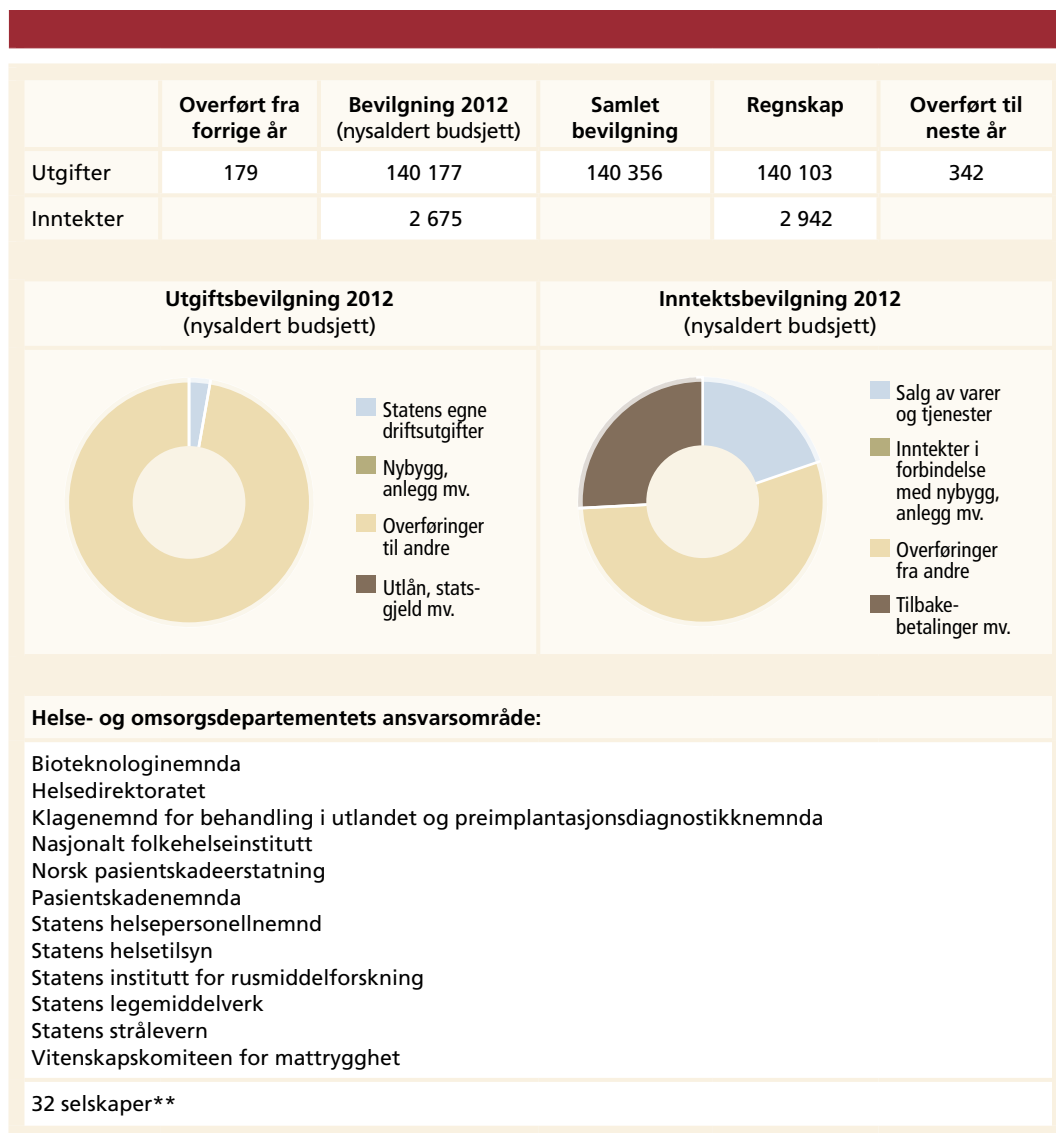
6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke forsikret seg om at det ville bli truffet egnede tiltak for å forhindre mer forbruk og brudd på bevilgingsreglementet.

Riksrevisjonen slår fast at det ikke er gitt nye opplysninger som tilsier at Logistikkprosjektet lar seg gjennomføre innenfor den tids- og kostnadsrammen som Stortinget er stilt i utsikt gjennom investeringsproposisjonene *St. prp. nr. 55 (2007–2008)* og *Prop. 110 S (2010–2011)*. Uten kompenserende tiltak må det antas at dette vil få konsekvenser for både effektiviteten og kvaliteten på logistikkunderstøttelsen av operativ virksomhet.

Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har de tre siste årene ikke kunnet bekrefte Helsedirektoratets regnskap. Riksrevisjonen ser positivt på at Helsedirektoratet nå har etablert rutiner som sikrer at regnskapet for 2012 er reviderbart, og Riksrevisjonen kan bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil.

Riksrevisjonen har følgende merknader under Helse- og omsorgsdepartementet for 2012:

- urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet

Virksomheter under Helse- og omsorgsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

Ingen virksomheter har fått vesentlige merknader.

Virksomheter under Helse- og omsorgsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Helsedirektoratet		x	x	x	x
Statens helsepersonellnemnd				x	

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har tatt et helhetlig grep for å sikre en reduksjon i samlet saksbehandlingstid for saker om pasientskadeerstatninger. Riksrevisjonen ser alvorlig på at pasienter fremdeles må vente urimelig lenge på avgjørelser i saker om erstatning for feilbehandling, og at samlet saksbehandlingstid fremdeles er 3,2 år og uendret siden 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 104 S (2009–2010) at tre til fire års behandlingstid før søknader om erstatning er endelig avgjort, er for lang tid. Komiteen uttaler videre at arbeidet må tilrettelegges for å redusere saksbehandlingstiden betydelig. I Innst. 233 S (2012–2013) uttaler komiteen at det er viktig at den samlede innsatsen fører til redusert ventetid, og legger til grunn at departementet følger opp dette. Riksrevisjonen konstaterer at Stortingets forutsetninger om redusert saksbehandlingstid fremdeles ikke er nådd.

Pasientskadenemnda er klageorgan for saker som er behandlet av Norsk pasientskadeerstatning. Riksrevisjonen stiller seg spørrende til om departementet i 2012 har vært tilstrekkelig opptatt av helheten i saksbehandlingsskjeden i de to virksomhetene. Riksrevisjonen konstaterer at ulike tiltak som departementet har initiert, har hatt positiv effekt i antall avviklede saker i Norsk pasientskadeerstatning. Økningen har ledet til flere klagesaker til Pasientskadenemnda der behandlingstiden har økt. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i tildelingsbrevet til Pasientskadenemnda for 2012 ikke har stilt krav til saksbehandlingstid, men kun har stilt krav om at antall avviklede saker skal økes med 10 prosent i 2012 sammenlignet med 2011.

Riksrevisjonen konstaterer at Pasientskadenemnda ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å møte økningen i klagesaker og bidra til å få ned samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Pasientskadenemnda skriver i sin årsrapport for 2012 at saksbehandlingstiden vil fortsette å øke hvis det ikke blir satt inn ytterligere tiltak.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- tilrettelegge etatsstyringen slik at Stortingets forutsetninger om betydelig redusert samlet saksbehandlingstid for pasientskadeerstatninger blir ivaretatt
- bruke virkemidler som er robuste nok til å møte forventet saksutvikling, og som dekker hele saksbehandlingsskjeden i Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

5 Departementets oppfølging

5.1 Urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet

Statsråden erkjenner i sitt svar at samlet saksbehandlingstid for saker om pasientskadeerstatninger ikke har blitt redusert de siste årene.

Statsråden viser til at departementet sammen med Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda fortløpende vurderer ulike tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, samtidig som pasientrettighetene ikke blir svekket. Departementet har for budsjettåret 2013 styrket bevilgningene til drift og til etablering av ny IKT-plattform.

Det tar noe tid å bygge opp en kapasitet som er tilpasset en stadig større saksmengde. For å oppnå raskere utvidelse av kapasiteten til Pasientskadenemnda har departementet i 2013 oppnevnt et femte sett med nemndsmedlemmer, og det vurderes å endre dagens bestemmelser om sammensetning av nemnder fra fem til tre medlemmer.

Statsråden viser videre til at Pasientskadenemnda har fått utvidet delegasjonsfullmakt, og til at det vil bli vurdert endringer i finansieringsordningen for etatene.

Statsråden opplyser at departementet også vil vurdere endringer i styringsparametere og hva som for framtiden kan anses som forsvarlig og realistisk saksbehandlingstid.

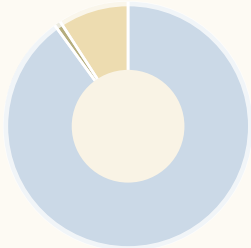
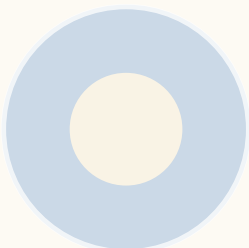
6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Justis- og beredskapsdepartementet

1 Justis- og beredskapsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	578	28 203	28 782	28 079	927
Inntekter		3 016		3 713	

Utgiftsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)
 - Statens egne driftsutgifter - Nybygg, anlegg mv. - Overføringer til andre - Utlån, statsgjeld mv.	 - Salg av varer og tjenester - Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. - Overføringer fra andre - Tilbakebetalinger mv.

Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde:

Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Generaladvokaten
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Domstoladministrasjonen, som har ansvar for domstolene, er i tillegg underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget.

Siviltjenesten ble avviklet med virkning fra 1. juli 2012.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

I Dokument 1 har Riksrevisjonen regelmessig de siste ti årene påpekt manglende gjennomføringsevne i politiet. Det gjelder svakheter og mangelfulle rutiner med hensyn til ikt-forvaltning, informasjonssikkerhet, avstemming av gebyrinntekter, anskaffelser, lønn og bemanning, beslagshåndtering, måloppnåelse, sivil rettspleie, intern kontroll og våpenforvaltning. 22. juli-kommisjonen omtalte også politiets svake gjennomføringsevne i sin rapport.¹

Riksrevisjonen har gjennom mange år hatt merknader til departementets styring på ulike områder. Departementet har i de senere årene iverksatt flere tiltak for å endre og styrke departementets styring.

Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt mangler i ikt-forvaltningen i straffesaks-kjeden og særskilt i politi- og lensmannsetaten. I 2012 har Riksrevisjonen fulgt opp prosjektet UTSYS, som er et felles fag- og saksbehandlingssystem for politiet til bruk i utlendingsforvaltningen. Arbeidet med å utvikle et nytt saksbehandlingssystem for politiets utlendingsforvaltning startet allerede i 2005. Løsningen ble først levert 24. oktober 2012, med vesentlig redusert funksjonalitet i forhold til opprinnelige planer, til tross for økte kostnader. Kostnadsrammen har økt fra 27,2 mill. kroner til 45,4 mill. kroner. Hovedårsaken til de vesentlige forsinkelsene og kostnadsoverskridelsene i prosjektet blir opplyst å være at Politidirektoratet besluttet å flytte driften av systemet underveis i prosjektet fra Utlendingsdirektoratet til Politiets data- og materielltjeneste. Departementet uttaler blant annet at sett i ettertid kunne beslutninger i forbindelse med innføringen av UTSYS ha vært tatt på et bedre grunnlag, særlig ettersom usikkerheten knyttet til valg av driftsmiljø for applikasjonen ikke var godt nok vurdert.

Riksrevisjonen har tidligere år hatt kritiske merknader til styring, framdrift og kostnadsutvikling av nødnettprosjektets trinn 1. Revisjonen av nødnettprosjektet i 2012 viser at det fortsatt er risiko knyttet til styring, framdrift og kostnadsutvikling i trinn 2 av prosjektet.

Direktoratet for nødkommunikasjon opplyser til Riksrevisjonen at det er sannsynlig at enkelte sentrale milepæler i 2013 vil bli forskjøvet som en konsekvens av migrering fra nytt til gammelt nett. Det er også en risiko for økte kostnader som følge av at krav til dekningsgrad gir behov for flere basestasjoner enn opprinnelig planlagt. Departementet uttaler at kostnadsøkningene nå ikke vil overstige usikkerhetsavsetningene på 750 mill. kroner. Departementet bemerker for øvrig at direktoratets rapport om reservestrømberedskap, som beregner denne til en kostnad på 650 mill. kroner med årlige driftsutgifter på om lag 50 mill. kroner, ligger utenfor rammen for prosjektet og dermed utenfor kostnadsrammen.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter ved politidistriktenes avstemming av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer, senest i Dokument 1 (2012–2013). Det er fortsatt mangelfulle avstemminger for disse gebyrene, og at det er ulike rutiner mellom politidistriktene på dette området. I forbindelse med utlendingsgebyrer benyttes nå i stor grad det elektroniske systemet *Søknad på nett*. Det har ført til at mange politidistrikter har redusert kontantomsetningen betydelig ved at innbetalingene kommer direkte inn på konsernkontoen. Ved enkelte politidistrikter utgjør innbetalinger via *Søknad på nett* opptil 90 prosent av de totale inntektene² fra utlendingsgebyrer. Riksrevisjonens undersøkelse viser at avstemmingsrutinene i politidistriktene ikke i tilstrekkelig grad

1) NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

2) Politiet har inntektsført totalt 132 mill. kroner i utlendingsgebyrer i 2012.

er tilpasset endringen i innbetalingsmønster, og at politiet mottar en del innbetalinger der avsender ikke kan identifiseres.

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter ved anskaffelsesområdet i justissektoren i flere år, senest i Dokument 1 (2011–2012) vedrørende budsjettåret 2010. Revisjonen av 2012-regnskapene viser at det nå avdekkes færre brudd på anskaffelsesregelverket.

En undersøkelse av departementenes tilskuddsforvaltning i 2010 viste at det var en del mangelfulle rutiner ved behandlingen av tilskudd. Departementet har i etterkant innført nye rutiner, og revisjonen for 2012 avdekket ingen vesentlige feil.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Justis- og beredskapsdepartementet for 2012:

- departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten
- fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte

Virksomheter under Justis- og beredskapsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
- Politidirektoratet

Virksomheter under Justis- og beredskapsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Politidirektoratet	x	x	x	x	x
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	x		x		x
Direktoratet for nødkommunikasjon				x	x

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det fortsatt gjenstår områder der det er behov for tiltak for å styrke informasjonssikkerheten i Politiets data- og materiell-tjeneste (PDMT) og politi- og lensmannsetaten. Revisjonen viser at det er gjennomført flere tiltak etter 2009 for å styrke informasjonssikkerheten i politiet, men det gjenstår likevel flere områder hvor det er behov for ytterligere tiltak.

Riksrevisjonen har hatt merknader til ikt-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten gjennom mange år. Riksrevisjonen finner det svært kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp dette på en bedre måte. Flere kritikkverdige forhold er også avdekket i revisjonen for 2012.

3.2 Fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at måloppnåelsen innenfor området aktivitetstilbud for innsatte fortsatt er svak.

I henhold til *lov om gjennomføring av straff mv.* (straffegjennomføringsloven) § 18 skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Riksrevisjonen konstaterte i Dokument 1 (2011–2012) at det var svak måloppnåelse innenfor området aktivitetstilbud for innsatte. I den sammenheng etterlyste Riksrevisjonen en helhetlig strategi for hvordan målene innenfor området skal kunne nås. Riks-

revisjonen har gjennomført en ny revisjon i 2012 som blant annet viser at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har redusert kravet til døgn med aktivitet i fire av seks regioner, og at fire av seks regioner ligger under kravet for antall døgn med aktivitet. Regionene oppgir stram økonomi, lite egnet bygningsmasse, høyt press på varetekts-plasser og til dels språkproblemer som hovedgrunner til at målene innenfor området ikke nås. Disse grunnene ble også framsatt ved revisjonen i 2010, og tilbudene synes ikke å ha blitt endret de siste to årene.

Det er i dag opplæring ved alle fengsler som skal ha skole, og det er etablert et tett samarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen. Fylkesmannen i Hordaland har ansvar for opplæring i fengslene. Det anses som viktig for å kunne gi de innsatte et tilpasset aktivitetstilbud at tilbudene fra skolen kan følges opp med praktiske aktiviteter i arbeidsdriften. Enkelte regioner rapporterer at skolene kan være lite fleksible i tilbudene sine.

I 2010 ble gjennomføring av akkrediterte programmer ansett som et viktig virkemiddel i soningsprogresjonen for enkelte innsatte. Det ble også stilt krav til antall gjennomførte kurs og antall deltakere. I 2012 er det ingen resultatindikator for dette, og det skal kun rapporteres om antall gjennomførte programmer. Rapporteringen viser at over halvparten av regionene melder om at stram økonomi har resultert i at programvirksomheten har blitt nedprioritert.

En stor del av de domfelte sliter med rusproblematikk, og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har derfor opprettet rusmestringsenheter ved 13 enheter. Det viser seg imidlertid at enkelte fengsler fortsatt har problemer med å drifte disse enhetene som følge av mangel på aktuelle motiverte innsatte og problemer med å knytte til seg eksterne spesialister.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre bedre styring av ikt-arbeidet i politiet, også når det gjelder informasjonssikkerhet
- etablere en tett og jevnlig oppfølging av Politidirektoratets arbeid med informasjonssikkerhet
- utarbeide en strategi for hvordan intensjonene om at innsatte skal ha et aktivitetstilbud på dagtid, skal oppnås

5 Departementets oppfølging

5.1 Departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten

Statsråden viser til at spørsmål som gjelder informasjonssikkerhet og IKT-utviklingen i politiet har meget høy prioritet. Det er i igangsatt en rekke tiltak på området. Etter statsrådens vurdering er det nå lagt et godt grunnlag for bedre styring av IKT og informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten. Statsråden vil følge opp særskilte tiltak tett gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet.

5.2 Fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte

Statsråden er opptatt av at de innsatte i kriminalomsorgen skal ha et godt aktivitetstilbud, og opplyser at Kriminalomsorgsdirektoratet skal utarbeide en strategi med mål

å øke aktivitetstilbudet for innsatte. Det skal også utarbeides bedre rutiner og sikres bedre kvalitet på registrering av fengselsdager med aktivitet. Statsråden vil følge opp arbeidet i styringsdialogen med Kriminalomsorgsdirektoratet.

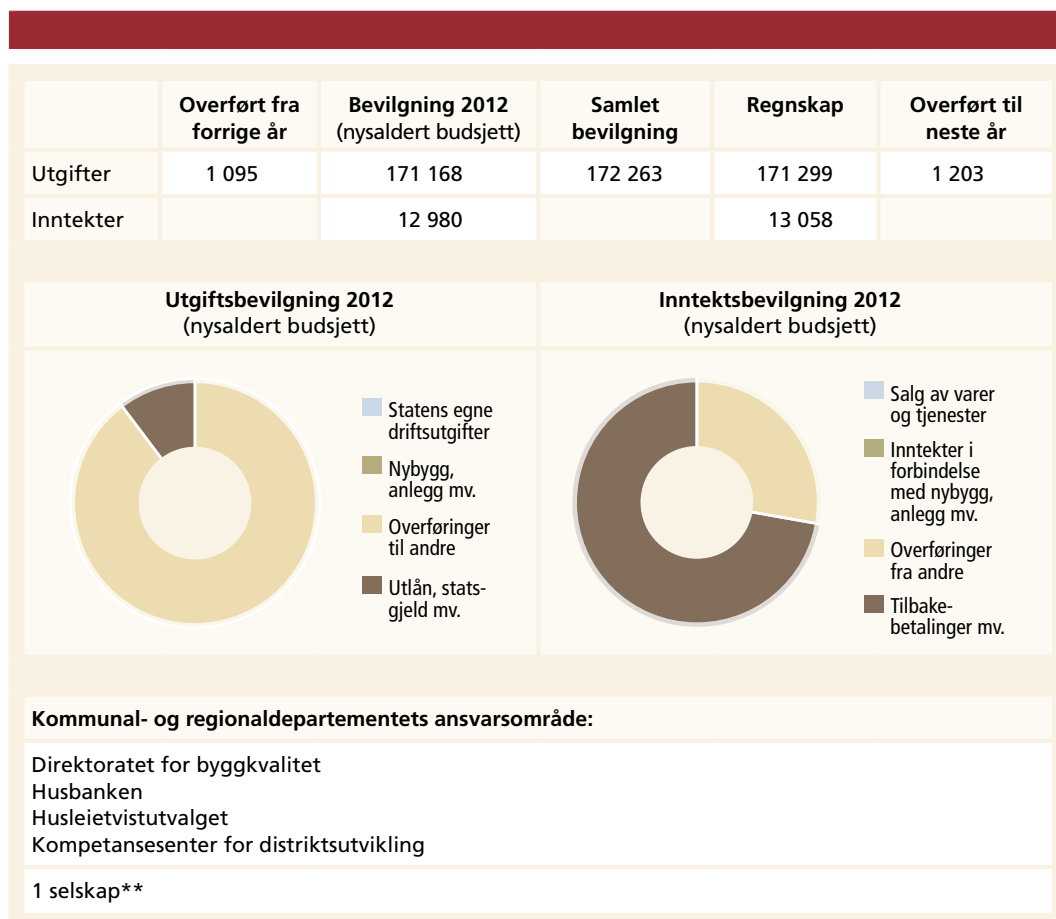
Statsråden erkjenner videre at nedgangen i bruk av programmer i kriminalomsorgen er bekymringsfull. Det gjennomføres en kartlegging av nedgangen og rapporten vil være utgangspunkt for Kriminalomsorgsdirektoratets oppfølging. Statsråden vil følge opp arbeidet i styringsdialogen med direktoratet.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådens forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Arbeidet med å etablere et styringssystem for ikt-sikkerhet i Kommunal- og regionaldepartementet er fremdeles i planleggingsfasen. Det tar lang tid å etablere tilfredsstillende ikt-sikkerhet for ikt-systemer på felles plattform og for departementets egne systemer. Det vises til at Kommunal- og regionaldepartementet er systemeier av vesentlige ikt-systemer, blant andre elektronisk valgsystem, systemet for beregning og utbetaling av rammetilskudd, og systemet for forvaltning av tilskuddsmidler til regional utvikling og nyskaping.

Riksrevisjonen gjennomførte revisjon av informasjonssikkerheten i flere departementer og underliggende virksomheter i 2009, blant andre Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet svarte i forbindelse med behandlingen av saken i Dokument 1 (2010–2011) at det skulle etableres og implementeres et styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS) i departementene i samarbeid med Departementenes servicesenter (DSS).

I februar 2013 har 13 departementer med felles ikt-plattform fremdeles som intensjon å samordne utviklingen og etableringen av ISMS i departementene. Det er etablert en egen arbeidsgruppe på tvers av departementene som skal tilrettelegge og planlegge den videre prosessen. Selv om DSS koordinerer prosessen, har departementet et selvstendig ansvar for styring og oppfølging av informasjonssikkerhet.¹

For regnskapsåret 2010 tok Riksrevisjonen opp lav utnyttelse av bevilgning og tilsagnsramme av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Forklaringene til statsregnskapet for 2012 viser at det er bedring i aktiviteten.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp mangelfullt tilsyn med byggkvalitet og manglende etterlevelse av *lov om anskaffelser* ved Direktoratet for byggkvalitet. Direktoratet har iverksatt en rekke tiltak på både tilsyns- og anskaffelsesområdet. Det er positivt at det er en markant økning i 2012 i direktoratets tilsynsvirksomhet sammenlignet med 2011.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Kommunal- og regionaldepartementet for 2012:

- mangelfull oppfølging av bostøtte

Virksomheter under Kommunal- og regionaldepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Husbanken

Virksomheter under Kommunal- og regionaldepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Husbanken	x		x		x
Direktoratet for byggkvalitet		x			

1) Reglement for økonomistyring i staten §§ 4 og 14.

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Mangelfull oppfølging av bostøtte

Riksrevisjonen er kritisk til at Kommunal- og regionaldepartementet ikke har utnyttet styringsdialogen med Husbanken tilstrekkelig til å påse at det kun er de som er berettiget som mottar bostøtte, og at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

Det er et hovedmål for bosteds- og bygningspolitikken å øke bosettingen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtte er det viktigste økonomiske virkemiddelet på det boligsosiale området. For 2012 er det regnskapsført 3,1 mrd. kroner i utbetalt bostøtte. I Prop. 76 L (2011–2012) *Lov om bostøtte*, som trådte i kraft 1. januar 2013, uttaler departementet at midlene til fellesskapet må forvaltes på en måte som vekker tillit.

Kommunene og Husbanken samarbeider om forvaltningen av bostøtteordningen. Bostøtte beregnes på bakgrunn av husstandens inntekter og boutgifter. Inntektsgrensen for rett til bostøtte avhenger av hvor i landet du bor. Dersom det skjer endringer i inntekten skal mottakeren gi opplysninger om dette. Kommunene tar imot alle søknader, behandler og registrerer dem. Det er også kommunene som har all kontakt med søkere. Enkelte kommuner har lagt denne oppgaven til NAV-kontoret i kommunen. Husbanken fatter vedtak og utbetaler bostøtte.

Manglende bruk av opplysninger fra arbeids- og velferdsetaten (NAV) til kontrollformål

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av Husbankens forvaltning av bostøtte til mottakere av NAV-ytelser. Manglende hjemmel for bruk av NAV-opplysninger til dokumentasjon av inntektsoppgang har ført til en praksis i Husbanken som ikke sikrer at bostøtte kun blir utbetalt til dem som har krav på ytelsen.

Kommunal- og regionaldepartementet har i *forskrift om bustøtte* av 19. juni 2009 slått fast at bostøtte skal beregnes med utgangspunkt i inntektsopplysninger fra siste tilgjengelige ligning. Dette kan fravikes dersom den samlede inntekten/formuen er vesentlig redusert. Mottakere av bostøtte plikter å melde fra dersom inntekten overstiger inntektsgrensen for rett til bostøtte.

Husbanken innhenter inntektsopplysninger fra siste tilgjengelige ligning. I tillegg innhentes opplysninger om ytelser som er utbetalt fra NAV. Opplysningene fra NAV benyttes kun til å dokumentere inntektsnedgang, da Husbanken vurderer at det vil være et grunnleggende brudd på personvernprinsipper å bruke opplysningene i kontrolløyemed. Videre vurderer Husbanken at en slik kontroll ville innebære at bare husstander som mottar ytelser fra NAV, ville bli kontrollert. Husbanken anser at de ikke har mulighet til å føre løpende kontroll med husstander som har andre inntekter som det skulle ha vært meldt fra om.

Revisjonen viser at dersom Husbanken hadde benyttet opplysninger fra NAV til å dokumentere inntektsoppgang, kunne omfanget av feilutbetalinger ha vært redusert med om lag 40 mill. kroner i 2012.

I *forskrift om bustøtte* framgår det at beboere i institusjon ikke har rett til bostøtte. *Lov om folkeregistrering* (folkeregisterloven) § 10 pålegger blant annet kommuner å melde flytting av beboere i kommunalt eide boliger og institusjoner. NAV har informasjon om blant annet institusjonsopphold der det ytes vederlag, samboerskap og gifte personer som lever adskilt.

Det er etablert et samarbeid mellom Husbanken og NAV om overlevering av opplysninger. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har vært tilstrekkelig aktivt med å legge til rette for at Husbanken har en hensiktsmessig kontroll med mottakere av bostøtte.

Svak oppfølging av overgangsordningen ved innføringen av nye bostøtteregler fra 1. juli 2009

I forbindelse med omleggingen av bostøtteregelverket fra 1. juli 2009 ble det gitt et kompensasjonstillegg som skulle sikre at mottakere ikke kom dårligere ut med det nye regelverket. Unge uføre ble særlig skjermet for regelendringene.

Ung ufør-kategorier

Ung ufør gruppe 1: Til denne gruppen hører husstander med ung ufør og bare ett voksent husstandsmedlem.

Ung ufør gruppe 2: Til denne gruppen hører husstander med minst to voksne medlemmer hvorav minst én hadde status som ung ufør, og hvor samlet inntekt i husstanden var lavere enn minstepensjon tillagt 30 prosent.

Kompensasjonstillegget skal trappes ned over fem år, men unge uføre omfattes ikke av nedtrappingen. Overgangsordningen gjelder ikke dersom bostøttemottakeren flytter eller husstanden endrer seg, og den gjelder heller ikke hvis det finner sted annen inntektsøkning enn endringer i trygder eller pensjoner, eller ved nedgang i boutgifter. Revisjonen viser at det er utbetalt om lag 8,5 mill. kroner for mye i bostøtte i 2012 som følge av uberettiget mottatt kompensasjonstillegg.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har påsett at Husbanken har iverksatt nødvendige kontrolltiltak for å sikre at det kun er berettigede personer som mottar tillegget.

Unge uføre i gruppe 2 ble gitt ytterligere vern ved omleggingen av regelverket. Inntektsgrensen for mange mottakere i denne gruppen ble satt høyere enn for andre uførepenjonister. For å innfri det politiske løftet om at ingen skulle miste støtte, var det avgjørende å hindre at unge uføre i gruppe 2 falt ut av ordningen, for eksempel når de fikk barn. Husbanken besluttet derfor at personer i denne gruppen skulle skjermes fra å falle ut av ordningen ved endring i husstandens sammensetning, og at det heller ikke skulle være noen øvre inntektsgrense for å miste retten til bostøtte.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke var kjent med Husbankens særregler for unge uføre i gruppe 2. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at tidligere bostøtteforskrift § 17 om overgangsordning ikke hadde noen hjemmel for særbehandling av unge uføre i gruppe 2. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har utnyttet styringsdialogen tilstrekkelig for å følge opp at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre at bostøtte kun blir utbetalt til personer som har krav på slik støtte, ved å sørge for at nødvendige kontrollhandlinger kan gjennomføres av Husbanken
- gi tydelige signaler til andre berørte departementer om betydningen av sam-handlingsrutiner for å oppnå gode registre med oppdatert informasjon

5 Departementets oppfølging

5.1 Mangelfull oppfølging av bostøtte

Departementet vil følge Riksrevisjonens anbefalinger og legge til rette for at Husbanken kan styrke sitt arbeid for å forebygge urettmessige utbetalinger til bostøtte. Statsråden ser et betydelig potensiale for å utnytte data fra NAV i denne forbindelse, og viser til at dette arbeidet vil bli prioritert framover.

Statsråden viser til at iverksettelsen av ny lov om bostøtte fra 2013 fører til nye og strengere regler både for å forebygge urettmessige utbetalinger og for etterkontroll av tildelt bostøtte. De nye reglene vil rette opp mange av de svakheter som Riksrevisjonen påpeker.

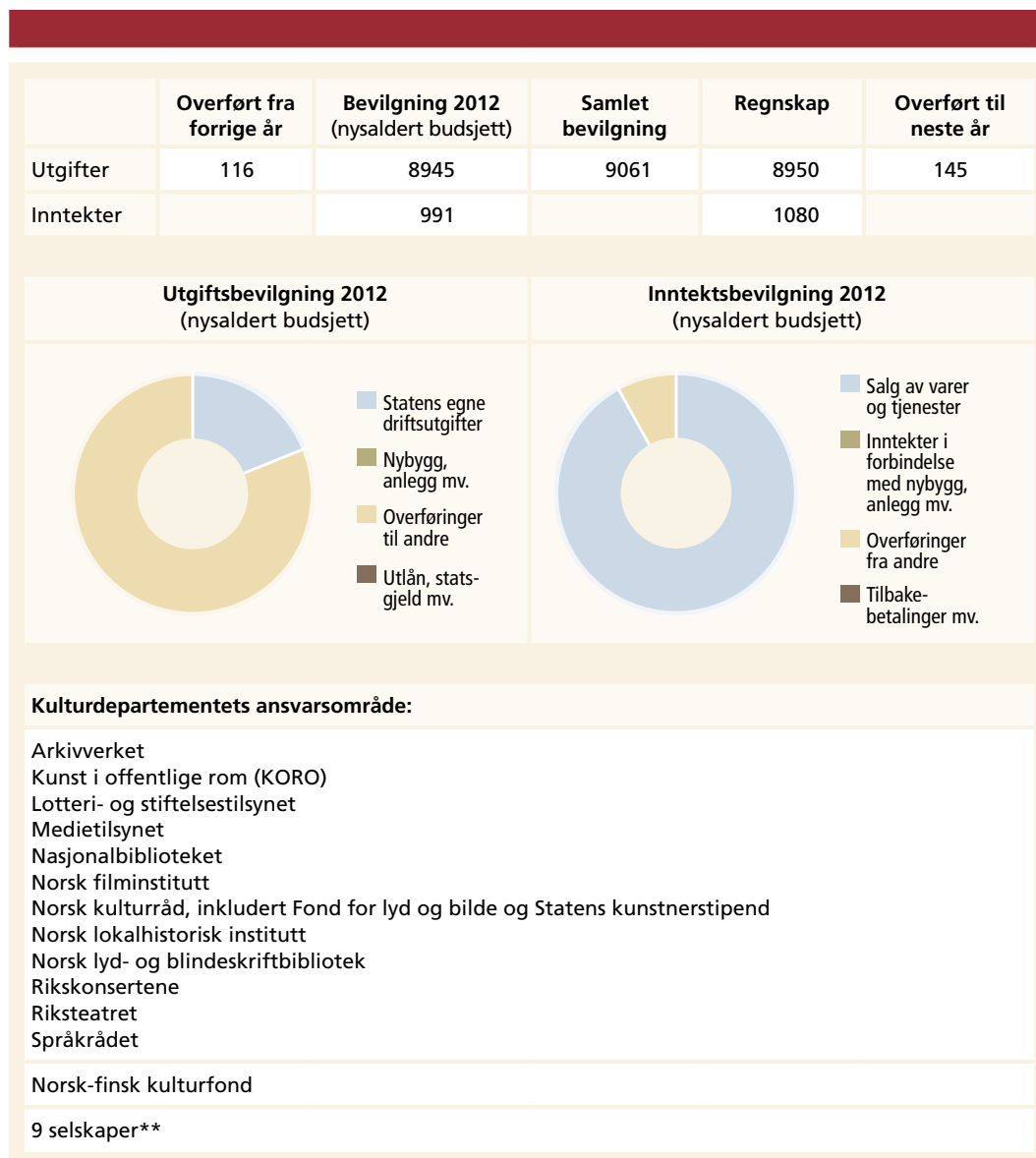
Statsråden presiserer at Husbanken skal forvalte bostøtteordningene i tråd med fullmakter og føringer gitt i lov, forskrift og tildelingsbrev.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Kulturdepartementet

1 Kulturdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådens forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har siden 2006 tatt opp at det er svakheter ved risikostyringen på departementets ansvarsområde. Manglende risikostyring kan redusere måloppnåelsen og føre til lite effektiv bruk av statlige midler. Årets revisjon viser at risikostyringen fortsatt har mangler.

Riksrevisjonen tok i 2007 opp svakheter i resultatrapporteringen til Stortinget. Årets revisjon viser at det fortsatt er krevende for departementet å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene er nådd.

Riksrevisjonen ser at det er enkelte utfordringer i forvaltningen av tilskudd hos Norsk kulturråd og i departementets styring av virksomheten, jf. Dokument 3:12 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*. Det er samtidig positivt at årets revisjon ikke viser vesentlige feil og mangler i Lotteri- og stiftelsestilsynets forvaltning av merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og i Norsk filminstituttets forvaltning av tilskudd fra filmfondet.

Det er tidligere tatt opp at regnskapsføringen av utgifter og inntekter ved oppdragsvirksomhet har vært i strid med bevilgningsreglementet. Revisjonen viser at dette fortsatt gjelder for én virksomhet.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Kulturdepartementet for 2012:

- svakheter i departementets etatsstyring
- svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget

Virksomheter under Kulturdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Arkivverket
- Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
- Språkrådet

Virksomheter under Kulturdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Arkivverket	x				
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek	x				
Språkrådet	x				

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Svakheter i departementets etatsstyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er svakheter i risikostyringen på departementets ansvarsområde og at departementet ikke har sikret at risikostyring har kommet på plass i underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen har over flere år hatt søkelyset på risikostyring innenfor hele departementets ansvarsområde. Stortinget er informert om mangler og svakheter i risikostyringen for regnskapsårene 2006–2008. Senest i 2011 ble departementet kritisert for at Medietilsynet ikke hadde innført risikostyring. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at alle virksomheter har systemer for å kartlegge og

vurdere risikoer som kan true måloppnåelsen.¹ Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt tiltak for å påse at Medietilsynet innfører og tar i bruk et system for risikostyring som er i tråd med økonomiregelverkets krav.

Årets revisjon viser imidlertid at departementet ikke har fulgt opp Språkrådet og Arkivverket på samme måte. Språkrådet har ikke et system for å kartlegge og vurdere risikoer som kan true måloppnåelsen. Arkivverket har i begrenset grad hatt en helhetlig virksomhetsstyring som har vært basert på risikostyring.

3.2 Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet i sin resultatrapportering til Stortinget fortsatt har utfordringer med hensyn til å synliggjøre om målene på departementets ansvarsområde nås, eller hva status er for de langsiktige målene.² Rapporteringene er i stor grad beskrivelser av gjennomførte oppgaver og aktiviteter, mens målene er på et mer overordnet nivå. Sammenhengen mellom resultater og forslag til tiltak for kommende år kommer heller ikke godt nok fram i budsjettproposisjonen. I forbindelse med regnskapsåret 2007 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er bekymringsfullt at Riksrevisjonen anser at mål- og resultatstyringen ikke synes å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås.³

Riksrevisjonen ser at tildelingsbrevet kan være et viktig virkemiddel for å gi informasjon om hva virksomheten skal rapportere om for å belyse måloppnåelse og resultater. Årets revisjon viser at styringsparametrene i enkelte tildelingsbrev kan bli tydeligere.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet vurderer følgende tiltak:

- evaluere virksomhetenes risikostyring – eksempelvis slik departementet har gjort for Medietilsynet
- utarbeide tildelingsbrev med mål og tydelige styringsparametre som er basert på risiko og vesentlighet
- følge opp at virksomhetene rapporterer om måloppnåelse og resultater

5 Departementets oppfølging

5.1 Svakheter i departementets etatsstyring

Statsråden viser til at risikostyring har inngått som et eget tema i departementets styringsdialog med Arkivverket og Språkrådet, og at gjeldende krav blant annet er meddelt i de årlige tildelingsbrevene.

Det opplyses at det i styringsdialogen med Arkivverket er avdekket mangler i risikostyringen, at Arkivverket i 2013 har redegjort for status i oppfølgingen av risiko og sårbarhet, og at virksomheten nå gjennomgår metodikken for risikoanalyser. Departementet vil følge opp Arkivverkets redegjørelse i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger høsten 2013, opplyser statsråden.

Departementet har erfart at det er særlig utfordrende å utforme en risikoanalyse som er tilpasset Språkrådets egenart, slik at risikovurderinger på en hensiktsmessig måte kan inngå som en naturlig del av mål- og resultatstyringen. Statsråden opplyser at

1) Jf. Innst. 233 S (2012–2013).

2) Jf. bevilgningsreglementet § 9.

3) Jf. Dokument nr. 1 (2008–2009) og Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

departementet vil ha en tettere dialog med virksomheten for å bistå i dette arbeidet, og for å videreutvikle styringsparameterne i tildelingsbrevet og styrke mål- og resultatoppfølgingen.

Statsråden opplyser også at departementets etatsstyring er kartlagt i 2013, og at resultatet av kartleggingen vil bli lagt til grunn i arbeidet for å forbedre alle sider ved etatsstyringen, også risikostyring.

5.2 Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget

Statsråden knytter utfordringene med å synliggjøre om målene på departementets ansvarsområde nås, eller hva status for de langsiktige målene er, til mål- og resultatstyringen som presenteres i budsjettproposisjonen. Etter statsrådens syn er Stortinget godt orientert om status for det langsiktige arbeidet gjennom flere meldinger på ulike fagområder de senere årene.

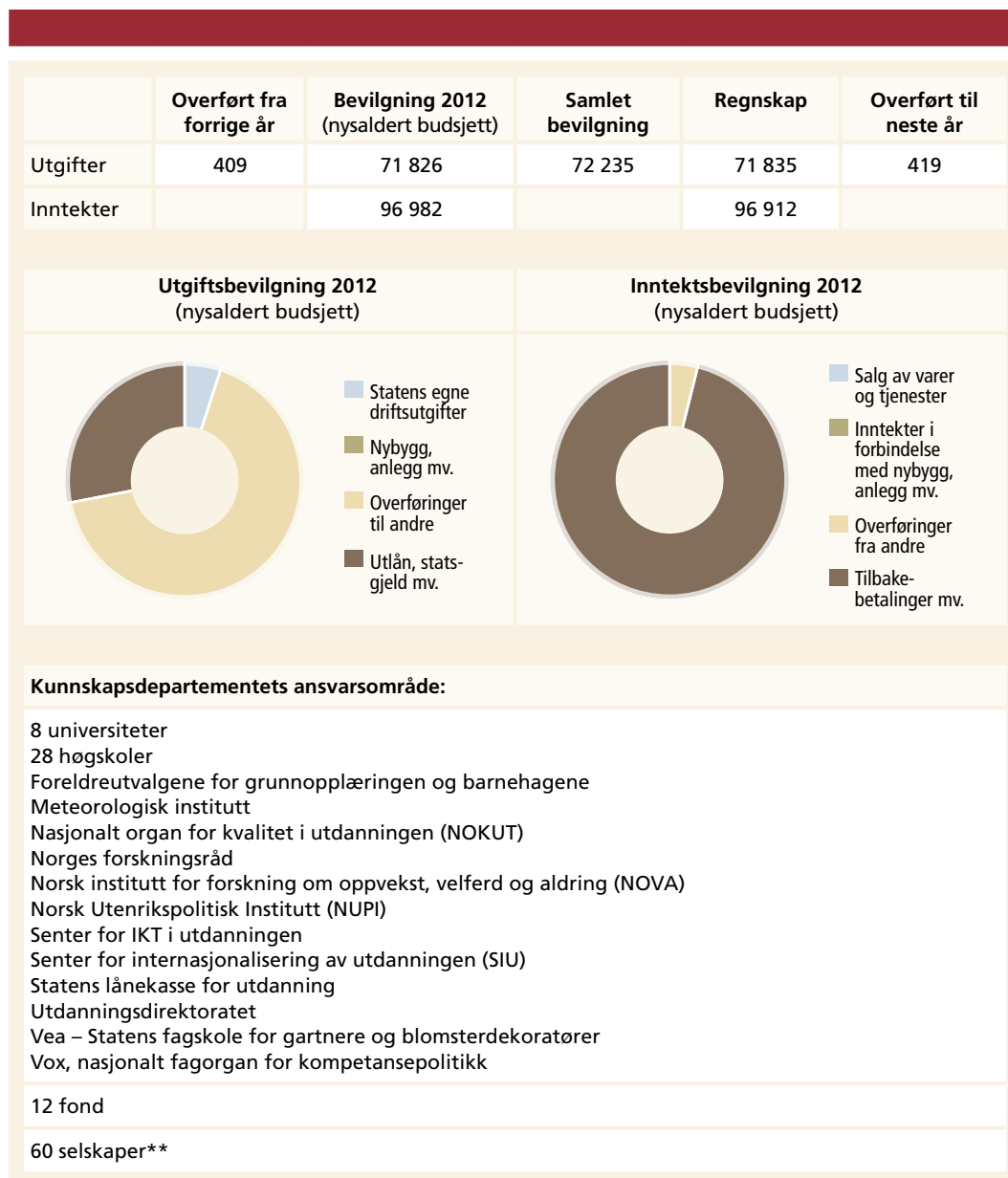
Statsråden opplyser videre at det fortsatt er utfordringer knyttet til å finne en balanse mellom å presentere overordnede kulturpolitiske mål og samtidig utforme mer konkrete mål for den daglige aktiviteten på kunst- og kulturfeltet. Departementet har derfor besluttet å gjennomføre et utviklingsprosjekt for mål- og resultatstyringen. I dette arbeidet vil målene for alle arbeidsområder bli gjennomgått for å finne fram til en hensiktsmessig og mer helhetlig målstruktur, som det også lar seg gjøre å gi en hensiktsmessig rapportering på. Resultatet av arbeidet vil bli lagt til grunn i budsjettproposisjonen og tildelings- og tilskuddsbrevene for 2015.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Flere virksomheter på universitets- og høyskolesektoren har fortsatt utfordringer med hensyn til å etterleve regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Departementet forvalter dette regelverket og bør dermed avklare de problemstillingene virksomhetene har. De største utfordringene gjelder korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader.

En gjennomgang av virksomhetenes overordnede systemer og dokumentasjon av virksomhetsstyring viser at virksomhetene i stor grad utarbeider de påkrevde styringsdokumentene på overordnet nivå. Departementet har gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter bidratt til å tydeliggjøre krav og forventninger som foreligger. Føringer og mål i tildelingsbrev er tatt ned i virksomhetenes planverk, og det er etablert systemer for å følge opp planer og tiltak i løpet av året. Flere virksomheter har imidlertid fortsatt utfordringer med å implementere og nyttiggjøre seg et system for risikostyring.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Kunnskapsdepartementet for 2012:

- manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren
- manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren
- manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Virksomheter under Kunnskapsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Høgskolen i Bergen
- Høgskolen i Buskerud
- Norges Handelshøyskole

Virksomheter under Kunnskapsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Høgskolen i Bergen	x				
Høgskolen i Buskerud	x				
Norges Handelshøyskole	x				
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo		x		x	
Høgskulen i Volda		x			
Norges idrettshøgskole		x			
Norges musikkhøgskole		x			
Senter for internasjonalisering av utdanningen		x			
Universitetet i Oslo		x			
Samisk høgskole			x	x	
Høgskolen Stord/Haugesund			x		x
Senter for IKT i utdanningen			x		
Universitetet for miljø- og biovitenskap			x		
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring				x	
Høgskolen i Lillehammer					x
Kunsthøgskolen i Bergen					x
Norges veterinærhøgskole					x
Utdanningsdirektoratet					x

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere andelen midlertidig ansatte i universitets- og høyskolesektoren. Ifølge Prop. 1 S (2011–2012) er det et uttalt mål å redusere tallet på midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren. Sektoren har en langt større andel midlertidig ansatte enn arbeidslivet for øvrig. Det er større adgang til midlertidig ansettelse i *lov om tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3* (tjenestemannsloven) enn i *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.m. av 17. juni 2005 nr. 62* (arbeidsmiljøloven), særlig ved eksternt finansierte prosjekter av begrenset varighet. I slike prosjekter kan tjenestemenn engasjeres uten forutgående kunngjøring, innstilling og formell ansettelse. Ønsket om både økt grad av fast ansettelse og ekstern finansiering kan oppfattes som motstridende ettersom eksternt finansierte prosjekter normalt er midlertidige i sin karakter.

Departementet nedsatte i 2010 en arbeidsgruppe som kom med flere anbefalinger rettet mot både virksomhetsnivået og Kunnskapsdepartementet som eierdepartement. Revisjonen viser at departementet har fulgt opp flere av de anbefalte tiltakene på virksomhetsnivå. Imidlertid kan det synes som om departementet ikke i tilstrekkelig grad har tatt stilling til de overordnede tiltakene som departementet ble anbefalt å gjennomføre. Det gjelder eksempelvis lov- og forskriftsmessig adgang til midlertidig ansettelse. Det gjelder også med hensyn til at økt fast ansettelse på eksternt finansierte prosjekter ved oppsigelse kan medføre fortrinnsrett til annen stilling ved virksomheten uten at opprinnelig stilling er gjenstand for kunngjøring, innstilling og ansettelse. Videre viser revisjonen at departementet ikke har tatt initiativ til endringer i regelverket som presiserer at tjenestetid i utdanningsstillinger skal medregnes som tjenestetid ved overgang til ny midlertidig stilling i virksomheten. Det eksisterende regelverket vil da kunne utløse stillingsvern og fortrinnsrett etter totalt fire år i midlertidige stillinger, selv om mesteparten av tjenestetiden har vært i utdanningsstilling. Riksrevisjonen konstaterer videre at det blant virksomhetene er ulik tolkning av og tilpasning til det eksisterende regelverket, eksempelvis knyttet til bistillinger.

3.2 Manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fulgt opp virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren godt nok til å sikre at disse har opprettet Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) og en strategi for RSA innen de fristene som er satt i Prop. 1 S (2011–2012) og i tildelingsbrev for 2011.

Ifølge St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* var det forutsatt at alle statlige universiteter og høyskoler skulle opprette RSA. Et viktig formål med å etablere slike råd var å øke samhandlingen mellom universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet for å høyne kvaliteten og fleksibiliteten i utdanningstilbudet. Rådene skal ha representanter fra partene i arbeidslivet og studentene, og skal utarbeide en strategi for samarbeidet. I Prop. 1 S (2011–2012) går det fram at RSA skal opprettes i løpet av 2011. I tildelingsbrev til universitetene/høgskolene har Kunnskapsdepartementet presisert at strategien skulle ferdigstilles senest 1. mars 2012.

Revisjonen viser at per april 2013 var det om lag 20 prosent av virksomhetene som ikke hadde etablert RSA, og ca. 50 prosent av virksomhetene hadde ikke utarbeidet den tilhørende strategien.

Riksrevisjonen mener at rapporteringen til Stortinget for 2011 Prop. 1 S (2012–2013) og Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning* ikke gir et riktig bilde av status for RSA. Det er ikke opplyst at etableringen av rådene og utarbeidelsen av strategiene for flere virksomheter er vesentlig forsinket ut fra de kravene som er satt.

3.3 Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt forekommer betydelige brudd på *lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69* og *forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402* (lov og forskrift om offentlige anskaffelser) på Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter.

Departementet med underliggende virksomheter foretar anskaffelser for over 10 mrd. kroner per år. Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt at det fortsatt er mange virksomheter som har mangelfull intern kontroll og betydelige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De mest alvorlige bruddene er kjøp over terskelverdiene uten dokumentert konkurranse og anskaffelser på utgåtte rammeavtaler.

Departementet har bedt de underliggende virksomhetene om å iverksette flere tiltak for å bedre den interne kontrollen og etterlevelsen av gjeldende regelverk. Departementet har i tillegg kartlagt organiseringen og oppfølgingen av anskaffelsesområdet i universitets- og høyskolesektoren.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har tiltakene som departementet har pålagt virksomhetene, ikke hatt tilstrekkelig effekt. En av de viktigste årsakene til at brudd på regelverket forekommer, antas å være at virksomhetene har en desentralisert anskaffelsesfunksjon. Det har bidratt til at mange i organisasjonen må ha kjennskap til et omfattende regelverk som benyttes sjelden, samt at organiseringen totalt sett er for dårlig og at utnyttelsen av kompetansen på anskaffelsesområdet er fragmentert.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- ta stilling til de anbefalingene som arbeidsgruppen nedsatt av departementet har kommet med om midlertidige stillinger, og å synliggjøre hvilke hensyn som skal veie tyngst ved iverksettelse av eventuelle tiltak
- følge opp at de virksomhetene som ennå ikke har etablert RSA og/eller tilhørende strategier, sørger for at det blir brakt i orden så raskt som mulig
- påse at virksomhetene styrker den interne kontrollen i forbindelse med anskaffelser og vurdere om virksomhetene bør sentralisere innkjøpsfunksjonen

5 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at en arbeidsgruppe er gitt i oppgave å gjennomgå gjeldende veileder innen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og opplyser at oppdatert reglement og veileder vil bli fastsatt og sendt ut høsten 2013. Med hensyn til virksomhetsstyring og system for risikostyring viser statsråden til at departementet i rapporteringskravene for 2013 har presisert at tiltak for å nå målene og redusere risikoen skal framgå av planene, og til at målstrukturen som styringsverktøy er ett av temaene for den strategiske dialogen med styrene.

Statsråden ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på at tre institusjoner ikke etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser og har svak intern kontroll. Departementet har fulgt opp med dialogmøter, og institusjonene lager handlingsplaner for å rette opp i de avdekkede manglene.

5.1 Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren

Statsråden viser til at det partssammensatte Rindal-utvalget i 2010 foreslo tiltak mot midlertidigheten og definerte det som særlig relevant å følge undervisnings- og forskerstillinger, saksbehandler-/utrederstillinger og støttestillinger. Samlet nedgang i midlertidigheten for disse tre gruppene var på ett prosentpoeng fra 2011 til 2012. Kunnskapsdepartementet har, som eierdepartement, i stor grad fulgt opp de viktigste tiltakene som ble foreslått av Rindal-utvalget.

Høringsrunden om utvalgets rapport viste at det ikke var bred oppslutning om forslagene til lov- og forskriftsendringer. Det ble pekt på at forslaget ikke var tilstrekkelig utredet til å iverksette så store endringer i et lov- og forskriftsverk som gjelder langt ut over universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet har tatt dette til etterretning og har valgt å jobbe videre med endringer i eget lov- og regelverk. Det tas sikte på å sende på høring et forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven om å benytte åremålsstillinger i bistillinger.

5.2 Manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren

Statsråden viser til at flere institusjoner har opprettet råd for samarbeid med arbeidslivet, men ikke fullført prosessen med å få vedtatt en strategi for rådet. Departementet vil særskilt følge opp disse institusjonene gjennom å kreve at en vedtatt strategi er på plass innen 1. januar 2014, samt å pålegge særskilt rapportering fra institusjonene i årsrapporteringen for 2013.

5.3 Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Statsråden ser i likhet med Riksrevisjonen at årsakene til manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i universitets- og høyskolesektoren blant annet kan skyldes manglende rutiner for oppfølging av intern kontroll og for desentralisert organisering. Organisering av innkjøpsfunksjonen – prosessene og de ulike nivåenes rolle, ansvar, myndighet og oppgaver – er også for svakt definert og dokumentert.

Statsråden viser til at det arbeides kontinuerlig med å følge opp universitets- og høyskolesektoren, og oppfordrer institusjonene til å vurdere en tydeligere organisering av anskaffelsesområdet for å få bedre kontroll med innkjøpene.

Det er styret som skal fastsette virksomhetenes interne organisering. Departementet vil gjennom dialogmøte og tilbakemeldingsrapport be styret vise at det tar et overordnet ansvar for at det etableres regler og rutiner samt et systematisk regime for intern kontroll som sikrer en forsvarlig innkjøpsfunksjon.

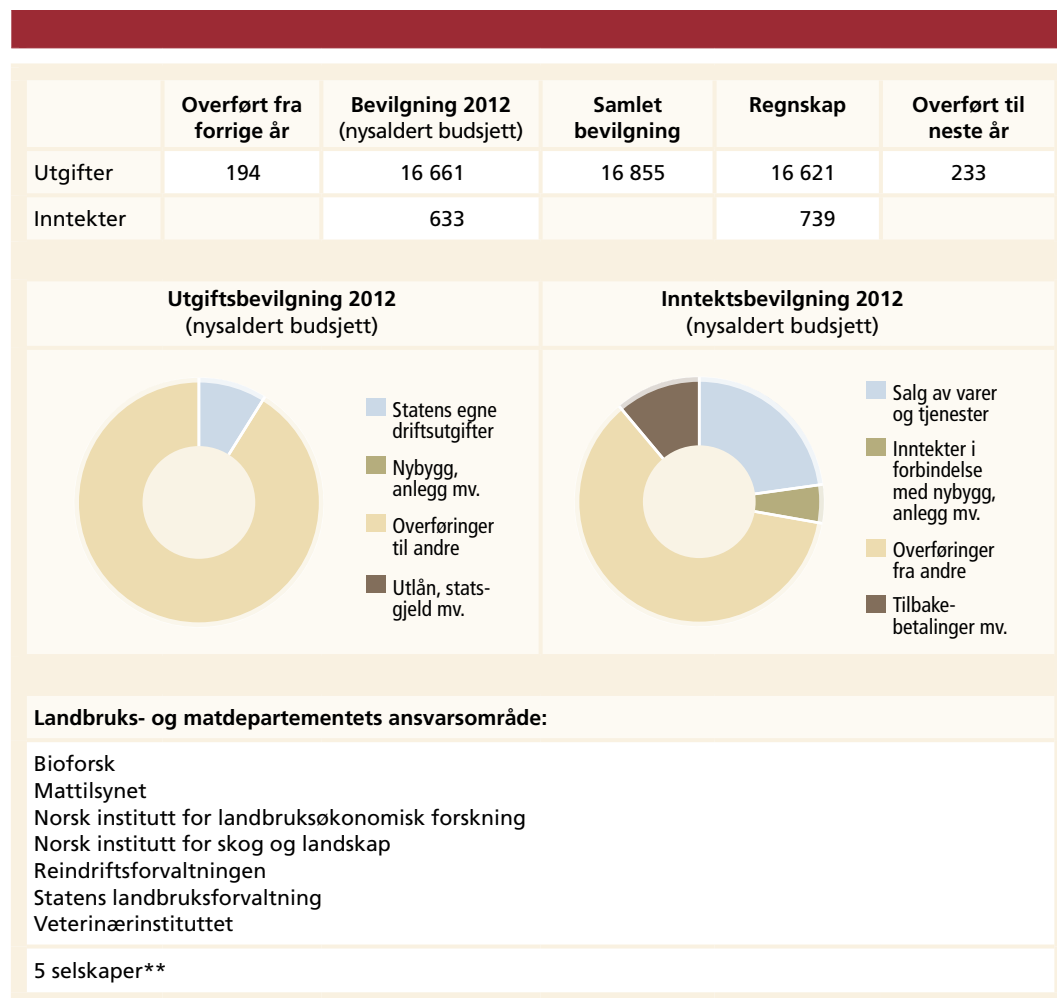
6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden ikke tar stilling til Riksrevisjonens anbefaling knyttet til midlertidige stillinger. Dette gjelder målet om redusert midlertidig tilsetting i vitenskapelige stillinger, sett i forhold til målet om økt ekstern finansiering av prosjekter som normalt er av midlertidig karakter.

Statsråden omtaler heller ikke problemstillingen knyttet til oppsigelse fra stillinger som ikke er gjenstand for kunngjøring, innstilling og formell ansettelse. I flere tilfeller vil oppsigelse fra slike stillinger gi fortrinnsrett til annen ledig stilling i virksomheten. Dette kan medføre at det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet ved tilsetting settes til side.

Landbruks- og matdepartementet

1 Landbruks- og matdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på svakheter ved ulike sider av driften av Bioforsk. For 2011 kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte regnskapet på grunn av manglende revisjonsspor. Revisjonen for 2012 viser klare forbedringer, men det gjenstår fortsatt enkelte forhold på noen områder. Disse forholdene er imidlertid ikke av vesentlig betydning.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Landbruks- og matdepartementet for 2012.

Virksomheter under Landbruks- og matdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

Ingen virksomheter har fått vesentlige merknader.

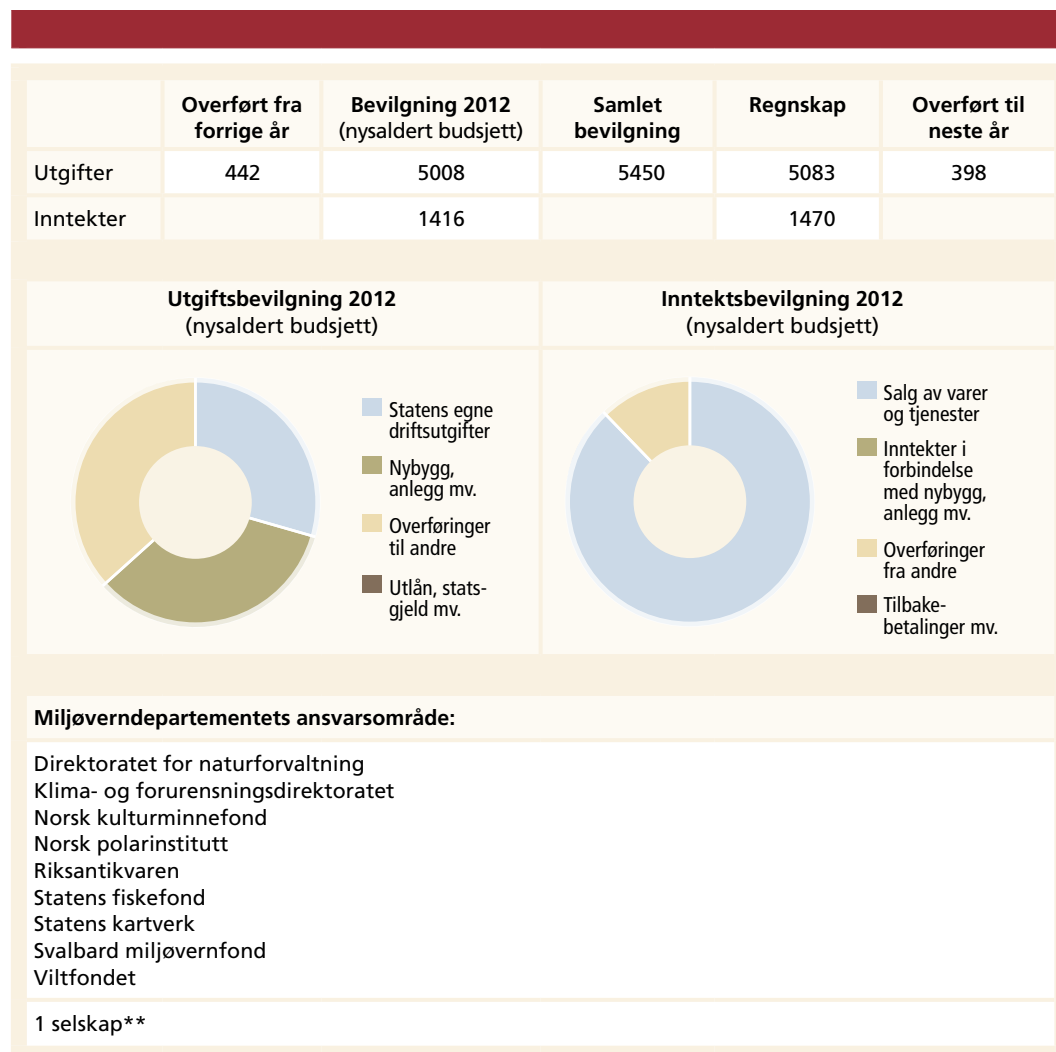
Virksomheter under Landbruks- og matdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Bioforsk		x	x	x	x
Statens landbruksforvaltning				x	x

Resultatet av den årlige revisjon og kontroll er sendt statsråden til orientering.

Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknader til implementering av rutiner for risikostyring i Miljøverndepartementet og departementets underliggende virksomheter. Det er fortsatt enkelte virksomheter som ikke har implementert tilfredsstillende rutiner for risikostyring, og som heller ikke kan dokumentere at de har en tilfredsstillende overordnet risikoanalyse med prioriteringer og tiltak.

Riksrevisjonen har flere ganger pekt på svakheter og mangler ved tilskuddsforvaltningen i virksomheter under departementet. Revisjonen viser at tilskuddsforvaltningen fortsatt ikke er tilfredsstillende i enkelte virksomheter.

Riksrevisjonen viser for øvrig til Dokument 3:13 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv*.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Miljøverndepartementet for 2012.

Virksomheter under Miljøverndepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Direktoratet for naturforvaltning
- Riksantikvaren

Virksomheter under Miljøverndepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Direktoratet for naturforvaltning	x	x			
Riksantikvaren	x				
Norsk Kulturminnefond		x			

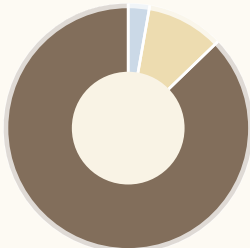
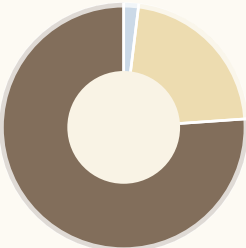
Resultatet av den årlige revisjon og kontroll er sendt statsråden til orientering.

Statsråden har i brev av 21. august 2013 enkelte kommentarer i forbindelse med resultatet for 2012 (vedlegg 1).

Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	34 011	65 520	99 531	78 157	977
Inntekter		61 280		62 207	

Utgiftsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2012 (nysaldert budsjett)
 - Statens egne driftsutgifter - Nybygg, anlegg mv. - Overføringer til andre - Utlån, statsgjeld mv.	 - Salg av varer og tjenester - Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. - Overføringer fra andre - Tilbakebetalinger mv.

Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde:

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelser (NGU)
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter (NRS)
Patentstyret
Sjøfartsdirektoratet

28 selskaper**

46,2 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene gjelder virksomheten i Innovasjon Norge. Av samlede budsjetterte inntekter er 42,8 mrd. kroner avdrag på lån.

Forvaltningen av offentlig støttede eksportkreditter er i 2012 opprettholdt i statlig regi, men med noen endringer – først gjennom en overgangsordning og deretter via en ny, statlig enhet for eksportfinansiering, Eksportkreditt Norge AS. Riksrevisjonen har revidert utlånsordningen som en del av Nærings- og handelsdepartementets samlede revisjon, og det er derfor ikke avgitt revisjonsberetning for utlånsordningen.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen ga GIEK revisjonsbrev med merknader for budsjettåret 2011, blant annet på grunn av usikkerhet rundt behandling av habilitet på ulike nivåer i virksomheten. Det er positivt at det i 2012 er utarbeidet nye retningslinjer og registrering av habilitet i virksomheten.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Nærings- og handelsdepartementet for 2012:

- mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn

Virksomheter under Nærings- og handelsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Garanti-Instituttet for Eksportkreditt

Virksomheter under Nærings- og handelsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Garanti-Instituttet for Eksportkreditt	x	x			
Norsk Romsenter		x			

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging og utøvelse av samordningsansvar

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Altinn for regnskapsåret 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at Nærings- og handelsdepartementet ville følge opp og vurdere tiltak for å sikre at den nåværende Altinn-løsningen har den driftssikkerheten som er nødvendig ved behandling av selvangivelsen våren 2013. Komiteen poengterte at det er svært alvorlig at problemene med den eksisterende løsningen har vanskeliggjort innføring av nye tjenester og skapt usikkerhet om Altinn kan takle de volumene som arbeids- og velferdsetaten har behov for i løsningen.¹

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har vært den forventede pådriveren for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene der departementene er beslutningstakere. Dette gjelder spesielt utfordringer ved tjenester som er ment å være av størst samfunnsnytte. I tillegg er Riksrevisjonen i tvil om Nærings- og handelsdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på å følge opp at tjeneste-eiere har kunnet realisere de forventede forbedringene og gevinstene – i samsvar med beslutningsunderlaget.

Robusthet og testregime

Svak robusthet og et mangelfullt testregime medvirket til at det oppsto en kritisk hendelse i Altinn-løsningen ved utlegging av selvangivelsen i 2011 og 2012 og til en mindre alvorlig feil i 2013. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har hatt god nok oppfølging av tiltak i Brønnøysundregistrene for å sikre kvaliteten og testingen av Altinn-løsningen i påvente av etableringen av et nytt testregime og et nytt testmiljø. Riksrevisjonen er kritisk til at BankID ble besluttet satt i produksjon

1) Innst. 233 S (2012–2013).

uten at det var gjennomført en ende-til-ende ytelsestest mellom Altinn, ID-porten og BankID. Feil i påloggingsløsningen kunne fått konsekvenser for blant annet tilgjengeligheten til Altinn.

Vurdering av Altinn-løsningen som skjermingsverdig objekt

I arbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur i Norge oppdaterte Forsvarsdepartementet i 2008 sikkerhetsloven med et nytt krav om plikt til å beskytte skjermingsverdige objekter. Som følge av dette skulle departementene utpeke objekter i egen sektor innen 2012. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet per 25. april 2013 ennå ikke har vurdert Altinn i forhold til sikkerhetslovens krav.

Gevinstrealisering

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har hatt en tett etatsstyring av Brønnøysundregistrene med hensyn til å følge opp det vedtatte prioriteringsregimet i 2012, og stiller spørsmål ved om de ønskede gevinstene av Altinn-satsingen kan realiseres med dagens oppfølging fra departementet side.

Riksrevisjonen påpekte i 2011 manglende systematikk ved prioritering av tjenester som settes i produksjon. Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det per 31. desember 2012 ikke var etablert rutiner ved Brønnøysundregistrene for å ivareta kravene til prioritering av tjenester.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har iverksatt tiltak for å gi koordinering av samhandlingstjenester tilstrekkelig prioritet. Samhandlingstjenester² er den tjenestetypen som i størst grad vil bidra til effektiviserings- og samordningsgevinster for både offentlig og privat sektor. Per februar 2013 er det satt i drift én samhandlings-tjeneste i Altinn. For å utnytte mulighetene og oppnå de ønskede gevinstene som ligger i samhandlingsfunksjonaliteten, er det helt nødvendig å koordinere prosesser på tvers av departementer og virksomheter.

Nærings- og handelsdepartementet opplyste i 2011 at det ikke har iverksatt spesielle tiltak for å sikre at arbeids- og velferdsetatens tjenester blir gjort tilgjengelige på Altinn-plattformen. "Melding om yrkesskade" til arbeids- og velferdsetaten er én av tjenestene som i beslutningsunderlaget ble forventet å gi milliongevinster per år fra og med 2011. Revisjonen viser at denne tjenesten ikke i var drift i 2012, og at arbeids- og velferdsetaten høsten 2011 prioriterte den ned.

Riksrevisjonen er kritisk til at Nærings- og handelsdepartementet ikke løpende har fulgt opp status for denne tjenesten, da den var en del av beslutningsgrunnlaget som ble lagt fram for Stortinget. Arbeids- og velferdsetaten hadde åtte ulike tjenester på Altinn-plattformen ved inngangen til 2013, og det er opplyst at etaten vurderer å bruke Altinn til enkle, skjemabaserte innsendingstjenester. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har sørget for å etablere kommunikasjonskanaler mellom departementet/Brønnøysundregistrene og Arbeidsdepartementet/arbeids- og velferdsetaten med hensyn til forventningsavklaring og drøfting av utfordringer ved etatens satsing på Altinn.

Økonomioppfølging

Riksrevisjonen mener at rapporteringshyppigheten som er tillagt tjenesteeierne i Altinn, ikke har den ønskede effekten å sikre at budsjettmessige rammer ikke overskrides. Riksrevisjonen har siden 2010 vært kritisk til Nærings- og handelsdepartementets manglende oppfølging av kostnadene med Altinn-satsingen.

2) Med samhandlingstjenester i Altinn-sammenheng menes at flere tjenester knyttes sammen til en helhetlig prosess mellom sluttbrukeren og én eller flere offentlige virksomheter.

Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at det vil fortsette å innhente regelmessige statusrapporteringer om de totale kostnadene i Altinn II-programmet til versjon 2.1 er satt i produksjon. Oversikt over tjenesteeiernes total kostnader med Altinn for 2012 ble oversendt Riksrevisjonen i mai 2013.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og handelsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- følge opp Altinn-organisasjonens arbeid med systematisk retting av alvorlige feil og stabilisering av Altinn-løsningen, blant annet at det planlagte testsenteret blir etablert som forutsatt, samt at innholdet i nye avtaler med leverandører sikrer kvalitet og oppfølging av leveranser
- beslutte om Altinn skal klassifiseres som skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven, og iverksette tiltak for å beskytte Altinn-løsningen etter valgt klassifiseringsnivå.
- tydeliggjøre forventninger og gi konkrete føringer for Brønnøysundregistrenes prioritering og arbeid med utvikling og produksjonssetting av tjenester
- være en pådriver for koordinering av tjenesteeiere med behov for samhandlings-tjenester, slik at antall samhandlingstjenester øker og potensielle effektiviserings- og samordningsgevinster sikres i henhold til mandatet for Altinn. Dette innebærer også å involvere tjenesteeiernes ansvarlige departementer når det måtte oppstå vesentlige utfordringer og problemstillinger

5 Departementets oppfølging

5.1 Mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging og utøvelse av samordningsansvar
Statsråden viser i sitt svar til at Kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin Innstilling 233 S (2012–2013) ikke uttrykker forventninger om at departementet skal løse utfordringer på tvers av departementsgrensene. Ifølge statsråden har heller ikke Stortinget gitt uttrykk for forventninger til at Nærings- og handelsdepartementet skal ha et særlig ansvar som pådriver for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene.

Robusthet og testregime

Statsråden mener han ikke har fått seg forelagt grunnlaget for Riksrevisjonens vurdering om at departementets oppfølging av testregimet og systemets robusthet ikke har vært "god nok". Statsråden kan derfor ikke se å ha den nødvendige informasjon til å kunne si seg enig eller uenig i Riksrevisjonens vurdering. Statsråden viser til at departementet har orientert Riksrevisjonen om at det er satt et betydelig sterkere fokus på feilretting og kvalitetssikring av Altinn ut fra den kritiske hendelsen som inntraff våren 2011. Det tydeligere styringsgrepet fra departementets side har fortsatt gjennom hele 2012, og vil bli opprettholdt også i 2013 så lenge det er nødvendig.

Departementets styring er blitt fulgt opp ved at en stor del av de ekstra midlene som ble bevilget til Altinn i revidert nasjonalbudsjett 2012, 35, 5 mill. kroner, og i statsbudsjettet for 2013, 100 mill. kroner, har vært til formålet å unngå kritiske hendelser og sikre bedre stabilitet i løsningen.

Når det gjelder anskaffelsen av BankID som påloggingsløsning, ble den gjennomført av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som ansvarlig for ID-porten. I en tidlig fase uttrykte både NHD og Brønnøysundregistrene ut fra en risikovurdering, skepsis til at BankID skulle brukes som påloggingsløsning uten nærmere testing. Vurderingen endret seg i positiv retning når det gjaldt å produsjonssette BankID uten en ende-til-ende ytelsestest, etter at det ble mottatt ytterligere informasjon.

Vurdering av Altinn-løsningen som skjermingsverdig objekt

Statsråden opplyser at departementet har vurdert, identifisert og innrapportert skjermingsverdige objekter i departementets sektor i flere omganger, senest 5.august 2013.

Gevinstrealisering

Statsråden opplyser at departementets styring, oppfølging og kontroll av Altinn er tilpasset Altinns egenart, risiko og vesentlighet, og mener at etatsstyringen av Altinn er godt tilpasset også på områdene prioriteringer og gevinstrealisering.

Når det gjelder området samhandlingstjenester, opplyser statsråden at departementet er opptatt av å få på plass flere samhandlingstjenester, og at Nærings- og handelsdepartementet følger opp dette innenfor rammen av den alminnelige etatsstyringen av etaten.

Økonomioppfølging

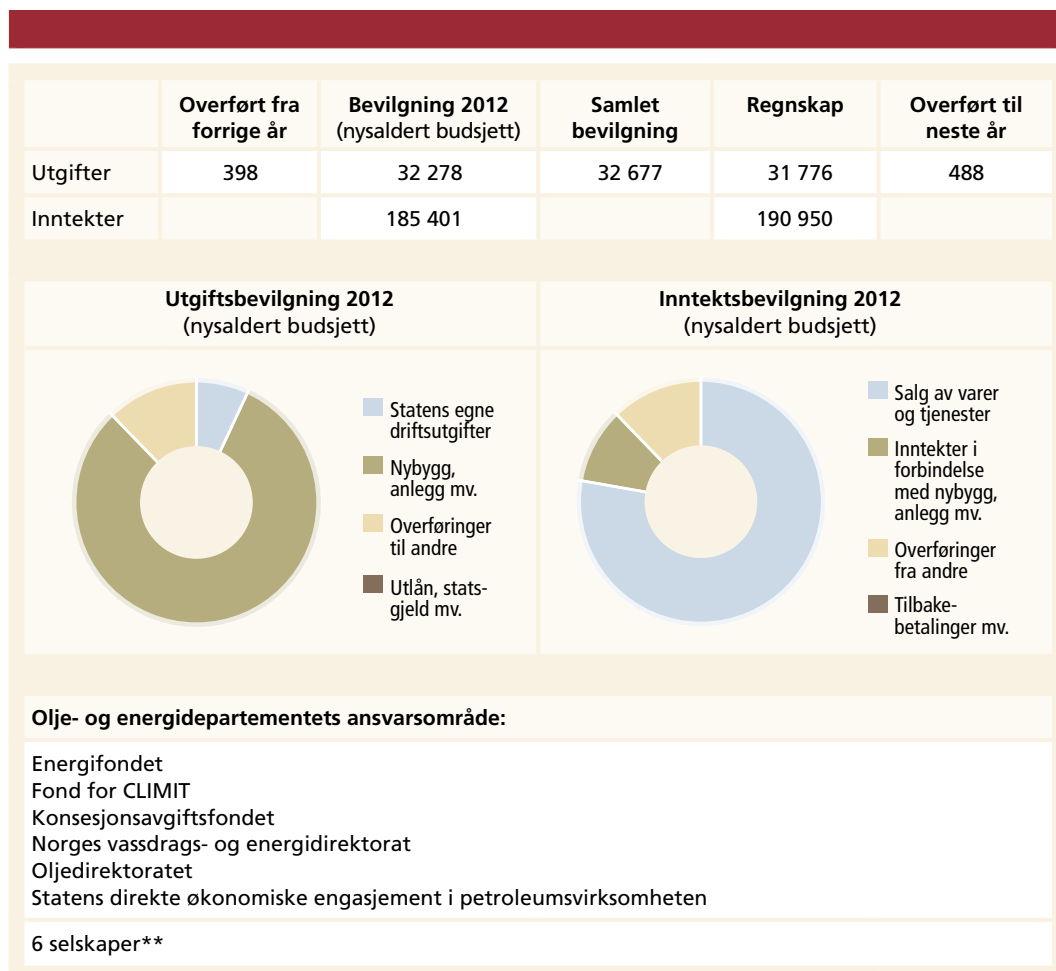
Statsråden opplyser at det har vært utfordringer med å få tallene fra etatene innen de fastsatte fristene, og at departementet vil følge opp overfor Brønnøysundregistrene at dette må innskjerpes. At denne rapporteringen skjer én gang årlig, begrunner statsråden med beløpenes størrelse sett opp mot at innhenting ikke skal utgjøre en urimelig arbeidsbyrde for etatene som skal avgi tallene.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at departementet ikke har samordningsansvar for Altinn på tvers av departementsgrensene. Det konstateres at statsråden ikke er enig i Riksrevisjonens kritiske merknader til departementets oppfølging av samordningsansvar, av robusthet og testregime for systemet, og oppfølging av gevinstrealisering. Riksrevisjonen fastholder imidlertid sin kritikk på disse områdene.

Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådens forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Riksrevisjonen har tidligere kritisert Olje- og energidepartementet for mangler ved målstrukturen i styringen av underlagte etater. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har satt i gang et styringsprosjekt der målet er å styrke rapporteringen til Stortinget og forbedre bruken av styringsparametere i tildelingsbrevene ved å gjøre disse tydeligere. Styringsprosjektet omfatter også utvikling av en plan for evaluering av departementets egen og underlagte etaters virksomhet. Olje- og energidepartementet kan fremdeles ikke dokumentere en overordnet risikovurdering for å følge opp risiko for manglende måloppnåelse.

Riksrevisjonen har sett alvorlig på mangler ved flomvarslingstjenesten og anleggsvirksomheten i Norges vassdrags- og energidirektorat. Revisjonen viser at direktoratet har satt i gang tiltak for å bedre oppfølgingen og kontrollen.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Olje- og energidepartementet for 2012:

- avvik fra krav om realistisk budsjettering
- disponering av statens egne driftsutgifter til CO₂-håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet

Virksomheter under Olje- og energidepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

Ingen virksomheter har fått vesentlige merknader.

Virksomheter under Olje- og energidepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Norges vassdrags- og energidirektorat		x	x	x	
Konsesjonsavgiftsfondet		x			

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Avvik fra krav om realistisk budsjettering

Riksrevisjonen er kritisk til departementets budsjettering på kapittel 1825 post 21 og kapittel 1833 post 21. Riksrevisjonen peker på at realistisk budsjettering er en viktig del av fullstendighetsprinsippet. For utgiftspostene innebærer krav om realistisk budsjettering at alle utgifter, som departementet etter beste skjønn antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået, tas med. Kravet om realistisk budsjettering gjelder også for poster som har stikkordet "kan overføres". Store overførte beløp kan tilsi lavere årlig bevilgning.

Revisjonen viser at det er vesentlig høyere bevilgninger enn utgifter i regnskapsårene 2007–2012:

Kapittel 1825 Omlegging av energibruk og energiproduksjon, post 21 spesielle driftsutgifter, kan overføres (tall i mill. kroner)*

År	Overført fra forrige år	Bevilgning (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
2007	17,8	16,5	34,3	18,3	15,9
2008	15,9	29,5	45,4	27,9	17,6
2009	17,6	34,5	52,1	36,2	15,9
2010	15,9	37,5	53,4	38,3	15,1
2011	15,1	48,5	63,6	20,4	39,2
2012	39,2	42,5	81,7	35,4	38,6

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall fra departementets forklaringer til statsregnskapet for det enkelte budsjettåret.

Kapittel 1833 CO₂-håndtering, post 21 spesielle driftsutgifter, kan overføres (tall i mill. kroner)*

År	Overført fra forrige år	Bevilgning (nysaldert budsjett)	Endring i bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
2007	56,4	720	- 520	256,4	45,7	178,1
2008	178,1	935	-378,5	734,6	438,4	296,3
2009	296,3	765	-460	601,3	318,9	282,4
2010	282,4	1358	-960	680,4	421,3	60
2011	60	1530	-1093	497	300,8	108
2012	108	996	-379	725	621,6	87,4

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall fra departementets forklaringer til statsregnskapet for det enkelte budsjettåret.

3.2 Disponering av statens egne driftsutgifter til CO₂-håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har innhentet et vedtak i Stortinget der det kommer klart fram at departementet avviker den normale poststrukturen når det overføres bevilgninger til statsforetak og statsaksjeselskap på andre poster enn postene 70–85. Riksrevisjonen peker på at det er gitt nærmere bestemmelser om hvilke utgifter som faller inn under den fastsatte inndelingen av utgiftspostene i budsjettet. Post 21 omfatter statens egne driftsutgifter. For overføring til statsaksjeselskap, statsforetak og private er det fastsatt inndeling i postene 70–85. De viktigste forutsetningene for hva utgiftsbevilgningene kan brukes til, går som regel fram av ordlyden i vedtaket. Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker må uttrykkelig vedtas av Stortinget, og kravet til uttrykkelig vedtak vil være oppfylt når selve unntaksordningen kommer klart fram i vedtaket.

Revisjonen i 2012 viser at departementet har regnskapsført 608,2 mill. kroner på kapittel 1833 post 21, det vil si på en driftspost, mens departementet har disponert beløpet ved å overføre 320 mill. kroner til statsforetaket Gassnova, 272,8 mill. kroner til Statoil ASA og 19,5 mill. kroner til statsaksjeselskapet Gassco.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet vurderer følgende tiltak:

- utforme og gjennomføre et styringssystem basert på vurdering og dokumentasjon av risiko og vesentlighet

- påse at kravet til realistisk budsjettering oppfylles for bevilgninger der utgiftene i det enkelte regnskapsåret gjennomgående og i stor grad blir lavere enn opprinnelig budsjettert
- innhente bevilgningsvedtak når departementet i enkeltsaker avviker den normale poststrukturen

5 Departementets oppfølging

5.1 Avvik fra krav om realistisk budsjettering

Ifølge statsrådens svar skyldes mindreutgiftene for kapittel 1825 post 21 i hovedsak etterslep i utbetalingene til EU-programmet *Competitiveness and Innovation Framework Program*. På budsjetteringstidspunktet foreligger det ikke anslag eller prognoser over faktisk utbetalingsbehov. Bevilgningen til denne posten er redusert med 20 mill. kroner fra 2012 til 2013 og departementet regner med at dette vil redusere mindreutgiften og overføringen av midler mellom budsjettår. Ved en eventuell ny programperiode for EU-programmet vil departementet vurdere om det kan gjøres endringer som sikrer at de årlige bevilgningene i større grad sammenfaller med utbetalingsbehovet i det enkelte budsjettåret.

Statsråden opplyser at mindreutgiftene til CO₂-håndteringsprosjektene, kapittel 1833 post 21, skyldes flere forhold som har endret budsjettforutsetningene, blant annet endringer i mandat og prosjekttinnhold, utsettelse og periodiseringer.

5.2 Disponering av statens egne driftsutgifter til CO₂-håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet

Statsråden viser i sitt svar til at bevilgningen under kapittel 1833 post 21 i 2012 har gått til dekning av statens utgifter til planlegging og forberedelser av CO₂-håndteringsprosjektene mv. Forvaltningen av bevilgningen har vært fordelt mellom departement, direktorat, statsforetak og aksjeselskap.

Statsråden opplyser at det i budsjettproposisjonen for 2014 er foreslått en ny struktur med enkelte endringer av kapittel- og postinndeling. For overføring til statsaksjeselskap, statsforetak og private vil postene 70–85 bli benyttet.

5.3 Riksrevisjonens anbefalinger om vurdering og dokumentasjon av risiko og vesentlighet

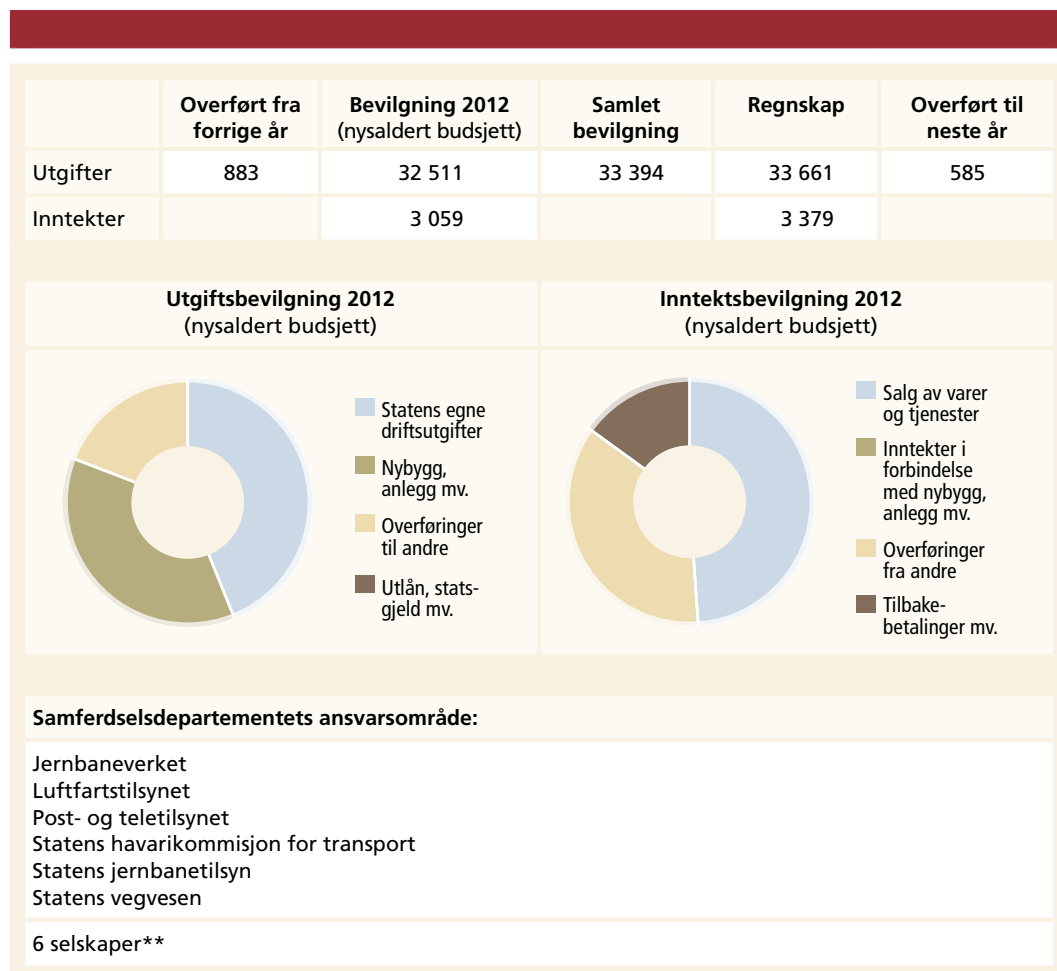
Statsråden opplyser blant annet at departementets virksomhetsplaner gjenspeiler risiko og vesentlighet ved at planene uttrykker de tiltak og oppgaver som departementet prioriterer høyest. Statsråden viser til at det er viktig å finne en god balanse mellom kostnad og nytte, slik at tidsbruken til dokumentasjon og rapportering minst oppveies av reelle forbedringer i forståelsen av risiko og tilhørende tiltak. Departementet tar sikte på å integrere risikovurderinger fra virksomhetene med departementets egne interne vurderinger i et sammenhengende kontroll- og rapporteringssystem fra etatsnivå til departementsledelse.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2012–2013).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Kostnadsoverskridelser og forsinkelser av entreprisekontrakter i Statens vegvesen ble senest tatt opp i Dokument 1 (2011–2012) for regnskapsåret 2010. Revisjonen for 2012 viser at det fortsatt er betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i framdriften for enkelte kontrakter.

Riksrevisjonen har de siste to årene pekt på svakheter i måten Jernbaneverket har innrettet sitt regnskap på. I 2011 kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte regnskapet på grunn av manglende revisjonsspor. Revisjonen har registrert at det har skjedd forbedringer i 2012, og at det arbeides med en annen innretning av regnskapet i 2013.

Riksrevisjonen hadde i 2011 merknader til at det var vesentlige ubrukte midler til tilskudd til miljøvennlig transport, Transnova-prosjektet og rassikring på fylkesveier. Selv om etterslepet til Transnova ikke er å jour, er årets bevilgning benyttet i sin helhet. Når det gjelder tilskudd til rassikring på fylkesveier, viser regnskapet en betydelig forbedring.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Samferdselsdepartementet for 2012:

- mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen
- mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen

Virksomheter under Samferdselsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2012

- Jernbaneverket
- Statens vegvesen

Virksomheter under Samferdselsdepartementet med vesentlige merknader de siste fem årene

	2012	2011	2010	2009	2008
Jernbaneverket	x	x	x	x	x
Statens vegvesen	x		x	x	x

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen

Oppfyllelse av strategien for samfunnssikkerhet og beredskap

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er vesentlige svakheter ved gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), samordnede beredskapsplaner og beredskapsøvelser ved forvaltning av veinettet. Dette er definert som grunnleggende tiltak i strategien for samfunnssikkerhet og beredskap, og er viktige elementer for å sikre en god beredskapstilnærming for veinettet. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Statens vegvesen har gjennomført tiltak i samsvar med departementets strategi for dette området.

Samferdselsdepartementet har på grunnlag av St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet* fra Justis- og politidepartementet utarbeidet en *Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren*. Strategien legger føringer for

beredskapsorganiseringen i Statens vegvesen. Det overordnede målet for området i strategien er "å forebygge uønskede hendelser, og minske følgene av disse hvis de skulle oppstå, samt sikre samfunnets behov for transport og kommunikasjon".

Revisjonen viser at det for 90 prosent av reviderte kontrakter som gjelder drift og vedlikehold av veinettet, ikke er gjennomført en fullstendig ROS-analyse. For 40 prosent av de kontraktene som er revidert, er det delvis gjennomført ROS-analyser på distriktsområdet eller på deler av kontraktsområdet.

Krise- og beredskapsplaner skal sikre god krisehåndtering og styrke organisasjonens krisehåndteringsevne. Ifølge strategien skal det også arbeides kontinuerlig for en samordnet beredskapsplanlegging i egen sektor og overfor andre myndighetsområder. Revisjonen viser at det for 80 prosent av de kontraktene som er revidert, ikke er dokumentert at planen er utarbeidet i samarbeid med nødetater, kommuner og andre sentrale aktører som er avhengig av veinettet.

Departementets strategi legger til grunn at etatene og virksomhetene gjennomfører regelmessige øvelser. Det gjelder øvelse av både strategisk kriseledelse og mer taktiske og operative enheter, i tillegg til å øve med andre sektorer der det er behov for det. Øvelser er nødvendig for å kunne foreta en kontinuerlig vurdering og evaluering av virksomhetens kriseorganisasjon og kriseplanverk. Ansvar for driften av veinettet, både i en normalsituasjon og ved ekstraordinære hendelser, ligger hos drifts-entreprenøren og hos Statens vegvesen som byggherre (ansvarsprinsippet). Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). Gitt disse prinsippene bør det gjennomføres øvelser der operativt nivå deltar. Revisjonen viser at det for 90 prosent av de kontraktene som er revidert, ikke er gjennomført øvelser i 2012.

Manglende alternative sambands- og kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner på veinettet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det er etablert alternative sambands- og kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner som kan inntreffe på veinettet. God kommunikasjon, mobilisering og varsling mellom aktørene som har ansvar for veinettet, og for aktører som er avhengig av veinettet som kritisk infrastruktur, antas å ville være av vesentlig betydning ved krisesituasjoner som kan ramme veinettet.

Elektronisk kommunikasjon er kritisk infrastruktur. Svikt i eller bortfall av elektronisk kommunikasjonsnett og/eller -tjenester kan få alvorlige konsekvenser og skape utfordringer når kriser skal håndteres. Samferdselsdepartementet rapporterer i Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2012–2013) om bortfall av elektronisk kommunikasjon på landsbasis ved ti større hendelser i 2010 og ved ni hendelser i 2011.

Ved hendelser på veinettet har vegtrafikksentralene i Statens vegvesen en sentral rolle med hensyn til videre varsling, trafikkstyring og informasjon til aktører som er avhengig av veinettet. Kommunikasjon mellom Statens vegvesen, entreprenøren og vegtrafikksentralen (VTS) er basert på mobiltelefoni. Revisjonen viser også at kommunikasjon mellom beredskapsvaken i Statens vegvesen og driftsentreprenørens beredskapsvakt er basert på mobiltelefoni. 50 prosent av beredskapsvaktene i Statens vegvesen har tilgang til satellitt-telefoner, men ingen av driftsentreprenørene har satellitt-telefoner tilgjengelig. Videre viser revisjonen at 20 prosent av VTS-kontorene ikke har satellitt-telefon tilgjengelig. De øvrige VTS-kontorene har satellitt-telefoner tilgjengelig, men har begrenset kapasitet.

Dersom mobilnettet er utilgjengelig, vil det være vanskelig for byggherren og VTS ved Statens vegvesen og driftsentrepreneur å kommunisere, mobilisere og varsle videre til andre brukere som er avhengig av veinettet.

3.2 Mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen

Kostnads- og tidsoverskridelser på entreprisekontrakter

Samferdselsdepartementet uttalte blant annet i Dokument 1 (2011–2012) at Statens vegvesen har tatt i bruk et verktøy for kostnadsoverslag som også er egnet for bruk på et tidlig stadium i prosessen. Departementet ville følge opp saken overfor Statens vegvesen. I Innst. 211 S (2011–2012) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen går det blant annet fram at "Komiteen forventer at Samferdselsdepartementet sørger for at framtidige veiprosjekter holdes innenfor de avtalte kostnads- og tidsrammer". Samme forhold ble også tatt opp i Dokument 1 for årene 2007 og 2008.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen har betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser på sine veiprosjekter. På de kontrollerte entreprisekontraktene har det vært kostnadsoverskridelser på i gjennomsnitt over 20 prosent, og 25 prosent av kontraktene er forsinket med minimum seks måneder. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot at Statens vegvesen følger opp entreprisekontrakter i tidlige faser av entrepriseprosjekter, for å kunne redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Kostnadsoverskridelser på slike kontrakter fører til at prosjektene blir dyrere, mens forsinkelser i veiprosjekter fører til redusert framkommelighet og redusert trafikksikkerhet. Konsekvensen av kostnadsoverskridelser som følge av utvidelser av kontraktene er også at anskaffelsesomfanget ikke blir fullt ut konkurranseutsatt, noe som er et brudd på *forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-1.

Av 80 kontrollerte kontrakter hadde 48 en kostnadsoverskridelse på minimum 10 prosent, mens 22 hadde overskridelser på mer enn 30 prosent. Total opprinnelig kontraktsverdi var 3647,8 mill. kroner¹. Dette beløpet har ved kontraktens utløp steget til 4421,8 mill. kroner, som tilsvarer en økning på 21,2 prosent. Alle Statens vegvesens regioner har vært omfattet av revisjonen, og tabellen nedenfor viser opprinnelig kontraktsverdi og økningen per region.

Opprinnelig og endelig kontraktsverdi, per region				
Region	Antall kontrakter	Opprinnelig kontraktsverdi (mill. kroner)	Endelig kontraktsverdi (mill. kroner)	Prosentvis økning
Region øst	15	1379,6	1713,6	24,21 %
Region sør	11	175,6	206,3	17,48 %
Region vest	19	837,2	991,6	18,44 %
Region midt	24	957,2	1129,5	18,00 %
Region nord	11	298,2	380,8	27,70 %
Sum	80	3647,8	4421,8	21,22 %

Av utvalget på 80 entreprisekontrakter hadde 28 av kontraktene forsinkelser i gjennomføringen på tre måneder eller mer, og 20 av disse var forsinket med minimum seks måneder i forhold til opprinnelig kontrakt.

1) Kontraktene er inngått i ulike år, og beløpene er ikke justert til felles kronekurs.

I forbindelse med revisjonen av 2010-regnskapet for Statens vegvesen beskrev departementet de nedfelte rutineene for gjennomføring av grunnundersøkelser som gode, men viste til at disse ikke alltid ble fulgt. Det ble også vist til nye retningslinjer for utarbeidelse av kostnadsoverslag der det ble lagt mer vekt på modenhetsvurderinger, og det ble antatt at disse ville sikre et bedre plangrunnlag, deriblant bedre kvalitet på grunnundersøkelser. Riksrevisjonen kan ikke ut fra resultatene fra årets undersøkelse se at de nye vurderingene har hatt noen effekt.

Mangelfull arkivering og manglende dokumentasjon

Riksrevisjonen er kritisk til at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt godt nok opp at Statens vegvesen utarbeider og arkiverer nødvendig dokumentasjon ved planlegging og gjennomføring av veiprosjektene og sikrer at dokumentasjonen lar seg spore. Konsekvensen av at nødvendige dokumenter ikke er tilgjengelige, kan bli dårligere prosjektstyring og at prosessen ikke er etterprøvbare. Sentrale styringsdokumenter er prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan.

Riksrevisjonen har flere ganger, og senest i Dokument 1 for 2008 og 2010, tatt opp manglende rutiner for utarbeidelse av dokumentasjon ved Statens vegvesen, eventuelt at dokumentasjonen ikke lagres i virksomhetens arkivsystem. Riksrevisjonen viser også til departementets svar i Dokument 1 (2011–2012) for regnskapsåret 2010, der det framgår at det er uheldig at etatens interne retningslinjer ikke følges på området.

Av de 62 prosjektene som ble kontrollert, kunne nødvendige dokumenter framlegges for 10 prosjekter, mens deler av påkrevet dokumentasjon kunne framlegges for 24 av prosjektene. For 28 prosjekter manglet samtlige av dokumentene prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan.

Prosjektstyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har sikret at Statens vegvesen har bedre oppfølging av prosjekter med antatt kostnad på under 200 mill. kroner. Revisjonen viser at det er dårlig økonomisk oppfølging av slike prosjekter. Kontrollen viser at kostnadsrammen i varierende grad var dokumentert, og at flere prosjekter hadde store overskridelser.

Det ble foretatt kontroll av 59 prosjekter med antatt kostnad på under 200 mill. kroner. For 21 av disse 59 prosjektene forelå ikke styringsdokumentasjon der estimat for kostnaden var dokumentert. Dokumentasjonen framstår som lite tilgjengelig og lite oppdatert. Konsekvensen av at kostnadsrammer ikke gjøres kjent, er at det er vanskelig å vurdere prosjektets økonomiske måloppnåelse, noe som også påvirker måloppnåelsen på porteføljenivå.

For 38 av de 59 prosjektene der antatt prosjektkostnad var omhandlet i styringsdokumentene, viste revisjonen at 20 prosjekter hadde en overskridelse på mer enn 10 prosent, mens 10 prosjekter hadde en overskridelse på over 25 prosent. Overskridelsene varierer fra noe over 25 prosent til mer enn 500 prosent.

Store kostnadsoverskridelser viser at forutsetningene som ble lagt til grunn for prosjektene var urealistiske. Det er dermed også mulig at prosjekteier ville ha prioritert annerledes dersom virkelig kostnad for prosjektene var kjent på beslutningstidspunktet.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- iverksette tettere oppfølging av hvordan strategien for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren blir gjennomført i forbindelse med forvaltningen av veinettet
- påse at Statens vegvesen forbedrer sin prosjektstyring, med vekt på planlegging, dokumentasjon og kostnadskontroll

5 Departementets oppfølging

5.1 Mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen

Statsråden uttaler i sitt svar at departementet har sendt ut strategien for samfunnssikkerhet og beredskap til alle etater og selskaper underlagt departementet. Etatene og selskapene rapporterer hvert halvår til departementet. På bakgrunn av rapporteringen fra Statens vegvesen har departementet ikke funnet grunn til å følge opp med ekstra tiltak overfor etaten. Statens vegvesen utarbeider ROS-analyser for den enkelte region og for de viktigste vegstrekingene. De kartlagte risikoområdene i ROS-analysene følges opp i driftskontraktene, og i Statens vegvesens øvrige arbeid med forvaltning og utvikling av vegnettet. De vesentligste av de entreprenørene som får oppdrag gjennom blant annet driftskontraktene, inngår som ressurser i det videre arbeidet med å håndtere utfordringer risiko- og sårbarhetsanalysen avdekker. Etter statsrådens vurdering gir dette et mer helhetlig bilde av samfunnssikkerhets- og beredskapsutfordringene i Statens vegvesen enn å gjennomføre ROS-analyser for den enkelte driftskontrakt.

Departementet bekrefter at nødetatene generelt har vært for lite involvert i utarbeidelsen av beredskapsplanene. Statsråden opplyser at Statens vegvesen har tatt fatt i dette, og at det har hatt et møte med politidirektøren. Forholdet vil også bli tatt opp i andre møter med nødetatene.

Statsråden bekrefter videre at driftsentreprenørene normalt ikke involveres i øvelser, men opplyser at dette vil bli gjort i større grad i framtida.

Statsråden viser til at kommunikasjon mellom byggherre og entreprenører er basert på bruk av det ordinære telenettet (fasttelefon og mobiltelefon). Det samme gjelder vegtrafikksentralenes kommunikasjon. Statens vegvesen gjennomfører nå en stor anskaffelse av satellitt-telefon. Slike telefoner har imidlertid sine svakheter når det gjelder kapasitet. Det vurderes derfor om det nye digitale nødnettet kan tas i bruk i Statens vegvesen.

Statsråden mener at dagens oppfølging av strategien for samfunnssikkerhet og beredskap er tilfredsstillende, men vil følge opp Statens vegvesens involvering av nødetatene når det gjelder beredskapsplaner. Departementet vil også følge opp bruken av kommunikasjonsutstyr i etaten, inkludert vurderingen av å ta i bruk nødnettet.

5.2 Mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen

Statsråden bekrefter at kontrakter innen veiutbygging de siste årene som gjennomsnitt har endt med en sluttkostnad på mer enn 20 prosent over kontraktssummen.

Det opplyses at dette særlig skyldes merkostnader ved mange mindre prosjekter. Årsakene til kostnadsoverskridelsene er blant annet:

- ikke tilstrekkelige avklaringer av grunnforhold, arbeidets art og omfang, og tekniske løsninger
- at entreprenøren søker om tilleggsvederlag
- generell underbemanning av Statens vegvesens byggherrefunksjon, som fører til mindre tilfredsstillende styring og kontroll

Statens vegvesen arbeider med flere tiltak i forbindelse med kostnads- og tidsestimering, blant annet styrket opplæring om kontrakter, øke kvaliteten og detaljeringen på plangrunnlagene og styrke kvalitetssikringen av konkurransegrunnlagene. Departementet vil spesielt ta opp med Statens vegvesen at etaten skal følge opp entreprisekontrakter i tidlig fase av prosjektet, for dermed å kunne redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser.

Statens vegvesen har system og prosedyrer for arkivering, men disse blir ikke fulgt. Statens vegvesen har iverksatt flere tiltak for bedre arkivering og dokumentasjon av prosjektdokumenter. Det arbeides med bedre rutiner for registrering og gjenfinning av dokumenter, og etaten vil gjennomføre opplæringstiltak for å sikre at saksbehandlere etablerer prosjekter i henhold til ny prosjektstruktur, og at dokumentasjonen blir arkivert i samsvar med denne strukturen. Statsråden konstaterer også at rutinene for dokumentasjon av prosjekters kostnadsrammer ikke er tilfredsstillende, og at dette har sammenheng med/får konsekvenser for måloppnåelsen for etaten, da forskjellig mål må vurderes opp mot blant annet i hvilken grad kostnadene i kontraktene blir overholdt. Statsråden opplyser at manglende oppfølging av arkivering og dokumentasjon av prosjekt vil bli tatt opp i styringsdialogen med Statens vegvesen.

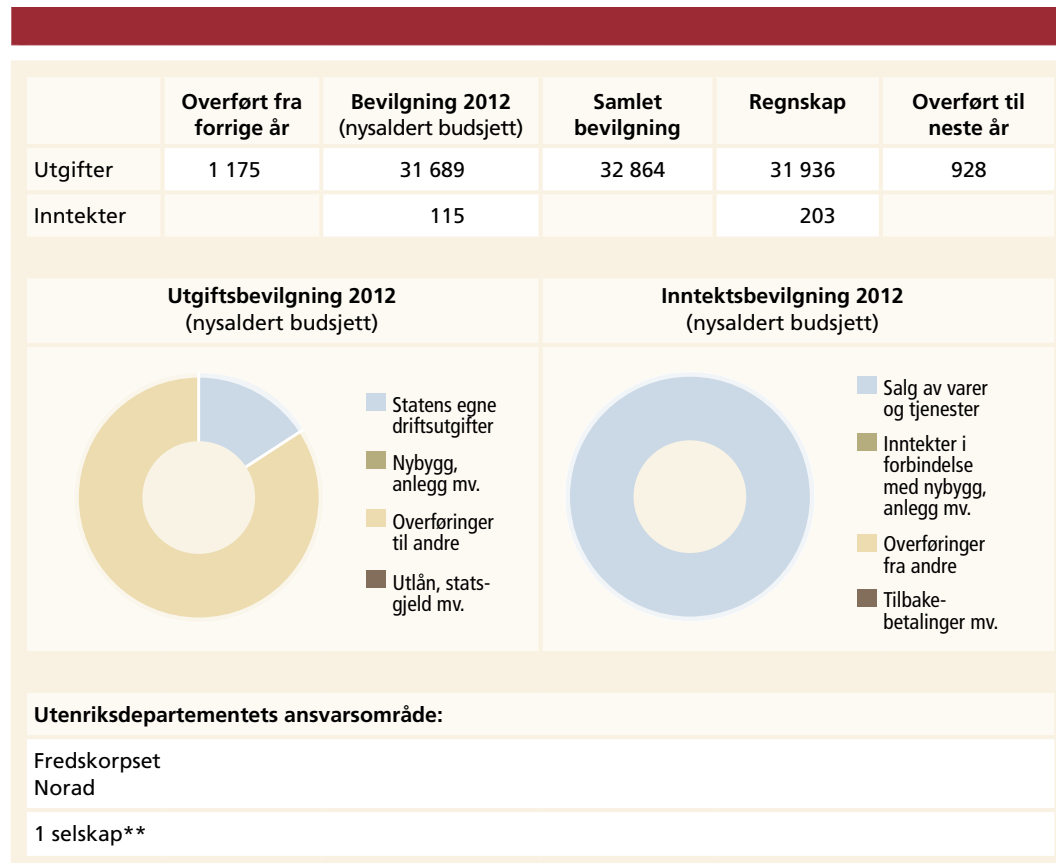
Departementet uttaler at de ikke har spesiell oppfølging av prosjekt med kostnadsramme under 200 mill. kroner, og at disse prosjektene i stor grad er på programområdene. Statsråden understreker likevel betydningen av å ha god kostnadsstyring for prosjekt med kostnadsramme under 200 mill. kroner, og vil ta dette opp med Statens vegvesen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets budsjett og regnskap for 2012 (tall i mill. kroner)*



* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 *Statens kontoplan*.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper presenteres i Dokument 3:2 (2013–2014).

2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Utenriksdepartementet er ansvarlig for utenrikspolitikken og utviklingspolitikken, samt en rekke forvaltningsoppgaver og støttefunksjoner for hele utenriktjenesten.

85 prosent av Utenriksdepartementets budsjett på 33 mrd. kroner gjelder utviklingsbistand. Tilskuddsmidlene er et sentralt virkemiddel for å gjennomføre norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og departementet forvalter selv en betydelig del av midlene.

Riksrevisjonen har i Dokument 1 gjennom flere år hatt vesentlige merknader til departementets forvaltning av midlene. De senere årene har departementet iverksatt flere kvalitetssikrings- og kontrolltiltak for å forbedre forvaltningen på området. Kvaliteten på UDs tilskuddsforvaltning, herunder antikorrupsjonsarbeid og graden av resultater/måloppnåelse på utenriks- og bistandsområdet, er forbedret. Likevel viser revisjonen at det fremdeles er utfordringer.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Utenriksdepartementet for 2012:

- svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen

Virksomheter under Utenriksdepartementet som har fått vesentlige merknader

Ingen virksomheter har fått vesentlige merknader de siste fem årene.

3 Riksrevisjonens merknader

3.1 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen

Regjeringens klima- og skoginitiativ ble lansert under FNs klimaforhandlinger i desember 2007 og er nedfelt i Stortingets klimaforlik. Det er et av de viktigste og mest prestisjefylte norske bistandsprosjektene i internasjonal sammenheng. Med denne satsingen går Norge foran i det internasjonale arbeidet for å få ned de store klimagassutslippene fra regnskogødeleggelse og bidrar til å bygge opp strukturer og prosesser for en bærekraftig og transparent skogforvaltning i flere regnskogland. Den norske innsatsen er særlig viktig som forberedelse til forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale i 2015. Klima- og skogsatsingen er et samarbeid mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Departementet bevilger ca. 3 mrd. kroner årlig til klima- og skoginitiativet, noe som utgjør vel 10 prosent av det norske bistandsbudsjettet. Det er totalt bevilget ca. 8,8 mrd. kroner og regnskapsført ca. 8,2 mrd. kroner per 31. desember 2012. 2,9 mrd. kroner av det regnskapsførte beløpet står fortsatt i gjeldsbrev til Amazonas-fondet og Den brasilianske utviklingsbanken. I tillegg viser rapporteringen at det per 31. desember 2012 er store ubenyttede midler i flere andre fond som Norge støtter. Omfanget av dette lar seg ikke tallfeste, fordi Norges andel inngår i fondenes/bankenenes generelle regnskap. De største mottakerne er Brasil, Indonesia, Guyana, FNs Redd-program, Kongobassengfondet og Verdensbankens fond.

Vesentlige svakheter i styring og rapportering

Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende operasjonalisering av de utviklingspolitiske målene for satsingen på tiltaks- og prosjektnivå og på mangelfulle resultatrammeverk for flere fond. Fraværet av mål- og resultatindikatorer og mangelen på tydelige

rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen for satsingen og å identifisere de avvikene som oppstår.

Manglende mål- og resultatindikatorer fører til at rapporteringen fokuserer på aktiviteter og framdrift framfor måloppnåelse og avvik, noe som kan skape et ufullstendig beslutningsgrunnlag. Svakheterne i rapporteringen forsterkes av en fragmentert ansvarsfordeling i klima- og skogprosjektet internt i Utenriksdepartementet. Fordeling av ansvaret mellom Miljøverndepartementet og flere av Utenriksdepartementets seksjoner uten at arbeidsprosesser, informasjonsflyt og rapporteringslinjer er presisert, kan også medføre uklar styring og manglende måloppnåelse.

Riksrevisjonen er kritisk til svakheterne i rapporteringen om oppnåelse av utviklingspolitiske mål. Et godt implementert regelverk for satsingen, med tydelige målindikatorer, rapporteringskriterier og krav til oppfølging, kan bidra til å forbedre rapporteringen. Revisjonen viser imidlertid at departementet, som følge av mangler på dette området, ikke har tilstrekkelig grunnlag til å rapportere om måloppnåelse for de fem første årene av satsingen.

Vesentlige svakheter ved klima- og skogsatsingen i Indonesia

Riksrevisjonen er kritisk til at midlene som ble bevilget til gjennomføring av planfasen i Indonesia, allerede er brukt uten at de tre viktigste tiltakene er gjennomført. Dette gjelder etablering av REDD+ Agency, FREDDI og MRV-systemet.

Klima- og skogsatsingen i Indonesia

Ifølge en intensjonsavtale vil Norge støtte Indonesias innsats for å redusere klimautslipp fra avskoging med 6 mrd. kroner. Samarbeidet foregår i tre faser: planleggingsfase, implementeringsfase og utbetalingsfase. I 2010 utbetalte Norge 180 mill. kroner for gjennomføring av planleggingsfasen. Innen desember 2010 skulle Indonesia gjennomføre følgende tiltak i planleggingsfasen:

1. utarbeide en nasjonal REDD+ strategi
2. etablere REDD+ Agency
3. innføre et toårig moratorium på utdeling av nye konsesjoner i primærskog og torvmyrer
4. designe og etablere FREDDI
5. designe og etablere et system for å måle og verifisere reduserte klimagassutslipp (MRV)
6. implementere REDD+ prosjekter i en pilotprovins

Definisjoner:

- **REDD+:** FNs miljøprogram for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland
- **REDD+ Agency:** et uavhengig organ som skal ha hovedansvaret for implementering og koordinering av REDD+ arbeid i Indonesia
- **FREDDI:** finansieringsmekanismen for REDD+ investeringer og utbetalinger
- **MRV-systemet:** et uavhengig system som skal måle og verifisere reduserte klimagassutslipp

Riksrevisjonen er kjent med at de politiske utfordringene og den høye korrupsjonsrisikoen kan ha bidratt til dette. Det gjelder primært etablering av et uavhengig MRV-system, som krever både gode og etterprøvbare målesystemer og et riktig datagrunnlag. Per i dag er det ikke mulig å identifisere hvilket utslippsnivå det skal tas utgangspunkt i, eller å få konkrete data for reduserte utslipp.

Indonesia har heller ikke etablert det uavhengige organet (REDD+ Agency) for å følge opp klima- og skogsatsingen i landet. Et forslag til dekret om etablering av organet ble sendt til den indonesiske presidenten allerede i september 2012. Dekretet

er fortsatt ikke undertegnet. Dette og mangelen på et uavhengig MRV-system kan true både gjennomføringen av intensjonsavtalen og det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Indonesia. Departementet omtaler ikke disse utfordringene i rapporteringen i Prop. 1 S (2012–2013). Dette kan føre til at Stortinget ikke får riktig informasjon om utviklingen av samarbeidet mellom landene.

Vesentlige svakheter i oppfølgingen av utviklingsbanker og fond i klima- og skogsatsingen

Riksrevisjonen er kritisk til praksisen med store utbetalinger til utviklingsbanker og fond med manglende framdrift og mangelfull rapportering. En vesentlig andel av klima- og skogsatsingen kanaliseres via utviklingsbanker og fond. Departementet har inngått avtale med to utviklingsbanker som er nye samarbeidspartnere. Dette er Den brasilianske utviklingsbanken og Den afrikanske utviklingsbanken, som forvalter norske bistandsmidler gjennom henholdsvis Amazonasfondet og Kongobassengfondet. Andre store samarbeidspartnere er Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) og Forest Investment Program, som begge administreres av Verdensbanken.

Riksrevisjonen er kritisk til at flere av fondene ikke har hatt et tilfredsstillende resultatrammeverk i flere år etter at Utenriksdepartementet inngikk avtaler og startet utbetalinger. FCPF har først i 2013 vedtatt et resultatrammeverk for å synliggjøre resultater av aktiviteten, mens Kongobassengfondet fremdeles arbeider med å ferdigstille et rammeverk for en mer resultatorientert rapportering. Riksrevisjonen understreker at mangelfulle resultatrammeverk og aktivitetsbasert rapportering gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen.

Revisjonen viser at det er svak framdrift i fondene og dermed lavere utbetalingstakt til prosjekter enn forventet. Dette har medført oppbygging av store fondsreserver i Amazonasfondet, FCPFs Karbonfond og Readinessfond, Forest Investment Program og Kongobassengfondet.

Riksrevisjonen konstaterer at det er inngått avtaler med nye samarbeidspartnere og i regioner der det er store utfordringer med styresett og å oppnå god forvaltning. Både Den brasilianske utviklingsbanken og Den afrikanske utviklingsbanken hadde lite erfaring med småskalaprojekter, i tillegg til at de hadde mangelfull sektorkompetanse. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved departementets vurdering av framdrift og behov for overføring av midler til fondene. Videre er Riksrevisjonen kritisk til departementets utbetaling av 155 mill. kroner til Kongobassengfondet i 2012, til tross for at omfattende svakheter i fondets forvaltning var kjent. Riksrevisjonen registrerer at departementet viser til en forespørsel fra fondet om behov for midler til et strategisk viktig tiltak. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at fondet hadde en stor andel ubrukte midler på utbetalingstidspunktet.

I Prop. 1 S (2012–2013) rapporterer Utenriksdepartementet om utfordringer i Kongobassengfondet. Før dette inneholdt departementets rapportering i Prop. 1 S lite informasjon om utfordringer og manglende framdrift i fondet. Riksrevisjonen finner det uheldig at omfanget av problemer i Kongobassengfondet ikke er rapportert tidligere. Den mangelfulle rapporteringen kan innebære at Stortinget ikke er kjent med fondets omfattende svakheter.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre etablering av resultatrammeverk for risikofylte bistandsprosjekter

- legge til rette for nyansert rapportering til Stortinget som grunnlag for behandling av bevilgningsforslag
- etablere oppfølgingsrutiner og styrke organiseringen i departementet på en måte som sikrer en helhetlig styring og rapportering om resultater av klima- og skogsatsingen

5 Departementets oppfølging

5.1 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen

Statsråden støtter Riksrevisjonens anbefalinger og viser i sitt svar til at det er iverksatt en rekke tiltak for å klargjøre ansvarsdeling og hindre uklarhet vedrørende arbeidsprosesser, informasjonsflyt og rapporteringslinjer mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet. Det er videre utarbeidet et eget ordningsregelverk for klima- og skogsatsingen. Det nye ordningsregelverket gir en nærmere operasjonalisering av blant annet kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll.

Det gir grunnlag for bekymring at indonesiske myndigheter fortsatt ikke har gjennomført enkelte sentrale tiltak slik de er formulert i Norges bilaterale politiske samarbeidsavtale med landet. Den bilaterale samarbeidsavtalen omfatter flere ambisiøse og politisk krevende reformtiltak, og risikohåndtering er et sentralt element. Statsråden peker på at styresettutfordringene i den indonesiske skogsektoren er blitt stadig tydeligere og er mye av grunnen til at iverksettelsen har tatt lengre tid enn antatt da avtalen ble inngått. Dette er Indonesias ansvar.

Statsråden erkjenner at det per i dag ikke er mulig å identifisere hvilket utslippsnivå det skal tas utgangspunkt i, eller å få konkrete data for reduserte utslipp. Derfor er etableringen av et system for måling, rapportering og verifisering (MRV) et sentralt element i Norges samarbeidsavtale med Indonesia. Dette er nødvendig for etterskuddsvisse utbetalinger for reduksjoner av klimagasser.

Norge har valgt å kanalisere en vesentlig del av midlene via multilaterale organisasjoner, fordi disse har kompetanse på området og kan bidra til å sikre betryggende forvaltning av norske midler. Norges innsats skal bidra til at utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD +) omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Dette er en annen grunn til å velge multilaterale samarbeidspartnere. Å etablere egne mekanismer på området ville ha vært et dyrere og dårligere alternativ.

Videre framhever statsråden at det ikke er uvanlig at det tar tid å utvikle resultatrammeverk, spesielt når det er snakk om nyetablerte tiltak for spesifikke formål, slik tilfellet er for mange av tiltakene som støttes under klima- og skogsatsingen.

Statsråden presiserer at det ikke er bygget opp store fondsreserver i Amazonas-fondet, men at dette dreier seg om midler som er begrenset til utbetaling til prosjekter godkjent av den brasilianske utviklingsbanken. Norge betaler ut midler til fondet i tråd med utbetalingsanmodning fra Brasil, som er underbygget av finansieringsbehov for kommende seks måneder. Etableringen av en prosjektportefølje har gått tregere enn planlagt.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

III Ekstrakt av Norges
statsregnskap og regnskapet
for administrasjonen av
Svalbard for budsjettåret 2012

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2012 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstraktet omfatter bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2012 og kapitalregnskapet – statens balanse per 31. desember 2012. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2012 tatt med.

Statsregnskapet 2012

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2012 (tall i mill. kroner)*

Utgifter	Saldert budsjett	Overført fra forrige år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Merutgift (-) og mindre-utgift	Overført til neste år
Det kongelige hus	191	0	191	191	191	0	0
Regjeringen	310	17	339	356	352	4	8
Stortinget og underliggende institusjoner	1 626	62	1 635	1 697	1 594	103	30
Høyesterett	81	0	84	84	84	0	1
Utenriksdepartementet	32 633	1 175	31 689	32 864	31 936	928	928
Kunnskapsdepartementet	41 103	391	41 018	41 409	41 057	352	408
Kulturdepartementet	8 868	116	8 945	9 061	8 950	111	145
Justis- og beredskapsdepartementet	29 153	578	28 120	28 698	27 995	703	927
Kommunal- og regionaldepartementet	153 955	1 093	153 470	154 563	153 204	1 358	1 200
Arbeidsdepartementet	49 035	467	56 681	57 148	57 322	- 174	647
Helse- og omsorgsdepartementet	115 077	179	116 108	116 287	116 112	175	342
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	31 700	128	32 452	32 580	32 665	-85	101
Nærings- og handelsdepartementet	6 022	33 438	6 281	39 719	21 136	18 583	176
Fiskeri- og kystdepartementet**	4 511	796	4 563	5 359	4 789	570	683
Landbruks- og matdepartementet	16 607	194	16 661	16 855	16 621	235	233
Samferdselsdepartementet	31 750	883	32 511	33 394	33 661	- 268	585
Miljøverndepartementet	4 881	433	4 996	5 429	5 065	364	394
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	5 875	335	6 181	6 516	6 420	96	292
Finansdepartementet	40 676	706	38 431	39 137	38 241	896	1 046
Forsvarsdepartementet	40 526	2 046	42 616	44 661	41 490	3 172	3 551
Olje- og energidepartementet	6 462	397	6 274	6 671	6 162	509	488
Ymse utgifter	11 254	0	120	120	66	54	0
Statsbankene**	92 635	676	107 786	108 462	105 945	2 517	887
Statlig petroleumsvirksomhet	25 002	0	26 002	26 002	25 610	392	0
Statens forretningsdrift	2 184	243	2 516	2 759	2 539	220	332
Folketrygden	349 476	96	349 263	349 359	348 567	792	75
Statens pensjonsfond utland	351 691	0	384 490	384 490	395 483	- 10 993	0
Sum utgifter	1 453 287	44 450	1 499 420	1 543 870	1 523 258	20 612	13 481

* Det kan være avvik mellom sumtallene i tabellen og de avrundede tallene som står ovenfor summene. Sumtallene er i samsvar med bevilgningsregnskapet. I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift mv. gruppert for seg, selv om de administrativt hører inn under ulike departementer. Disse gruppene vil være inkludert i tallene i tabell 1 under det enkelte departement i del II.

** Overført bevilgning fra 2011 er fordelt etter det departementet som disponerer bevilgningen i 2012. Et beløp på 16,1 mill. kroner er flyttet fra Statsbankene til Fiskeri- og kystdepartementet, og tallene avviker således fra kolonnen "Overført til neste år" i samme tabell i fjor.

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2012 (tall i mill. kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap	Merinntekt og mindre-inntekt (-)
Skatter på formue og inntekt	228 850	233 735	235 232	1 497
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	246 700	253 200	251 816	- 1 384
Tollinntekter	2 395	3 045	3 070	25
Merverdiavgift	222 300	221 600	220 713	- 887
Avgifter på alkohol	12 450	12 084	12 140	56
Avgifter på tobakk	8 220	7 385	7 315	-70
Avgifter på motorvogner	33 642	33 012	33 213	201
Andre avgifter	45 900	43 872	43 916	45
<i>Sum skatter og avgifter</i>	<i>800 457</i>	<i>807 933</i>	<i>807 415</i>	<i>- 518</i>
Renter av statens forretningsdrift	84	85	74	-11
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg mv.	1 808	1 744	2 010	266
<i>Sum inntekter av statens forretningsdrift</i>	<i>1 892</i>	<i>1 829</i>	<i>2 084</i>	<i>255</i>
Renter fra statsbankene	9 696	7 792	7 795	4
Renter av kontantbeholdning og andre krav	9 942	8 818	8 913	95
Utbytte eksklusiv Statoil	14 274	13 260	13 277	17
<i>Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil</i>	<i>33 912</i>	<i>29 869</i>	<i>29 985</i>	<i>116</i>
Inntekter under departementene	24 546	26 665	30 152	3 486
Overføring fra Norges Bank	0	0	0	0
Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond	0	0	0	0
<i>Sum andre inntekter</i>	<i>24 546</i>	<i>26 665</i>	<i>30 152</i>	<i>3 486</i>
Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	860 808	866 297	869 636	3 339
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	135 600	169 000	174 499	5 499
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	227 740	227 605	232 707	5 102
Aksjeutbytte fra Statoil	13 353	13 887	13 887	0
<i>Sum petroleumsinntekter</i>	<i>376 693</i>	<i>410 492</i>	<i>421 093</i>	<i>10 601</i>
Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland	1 237 501	1 276 789	1 290 729	13 941
Tilbakebetalinger	153 402	157 292	158 728	1 437
Statens pensjonsfond utland	120 247	104 550	104 550	0
Sum inntekter	1 511 150	1 538 630	1 554 008	15 377
Statslånemidler	-57 863	-39 210	- 30 750	8 460
Totalsum	1 453 287	1 499 420	1 523 258	23 837

Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31.12.2012 (tall i mill. kroner)

Statens eiendeler og gjeld			
Eiendeler	31.12.11	31.12.12	Endring
Kontantbeholdning	81 673	130 783	49 110
Spesielle fond og forsikringer	3 543 403	4 076 106	532 702
Verdipapirer	300 507	276 828	-23 679
Utlån og utestående fordringer	332 422	386 878	54 456
Ordinære fond	132 661	54 790	- 77 871
Forskudd	285	377	93
Kapital i statsbankene	2 859	659	- 2 200
Fast kapital i statsbedriftene	190 189	196 797	6 609
Egenbeholdning statspapirer	40 551	45 323	4 772
Mellomværende med regnskapsførere	- 4 032	- 2 309	1 723
Overkurs/underkurs statspapirer	- 2 806	- 7 270	-4 464
Kurs- og sikkerhetselement knyttet til obligasjoner med fortrinnsrett	- 8 157	- 7 042	1 114
Sum eiendeler	4 609 556	5 151 920	542 364
Gjeld og egenkapital			
Statsgjelden	557 412	617 245	59 833
Kontolån fra ordinære fond	141 625	63 918	- 77 707
Virksomheter med særskilte fullmakter	12 318	13 000	682
Deposita og avsetninger	561	12 771	12 211
Overførte ubrukte bevilgninger	44 450	13 481	- 30 969
Avslutningskonto (egenkapital)	3 853 190	4 431 504	578 314
Sum gjeld og egenkapital	4 609 556	5 151 920	542 364

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2012

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2012 (tall i tusen kroner)

Utgifter	Overført fra 2011	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2013
Svalbard kirke	201	4 100	4 301	4 301	0
Tilskudd til kulturelle formål m.m.	0	960	960	860	0
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	0	126 681	126 681	126 681	0
Tilskudd til Svalbard museum	0	10 200	10 200	10 200	0
Sysselmannen	1 498	34 844	36 342	39 078	1 542
Sysselmannens transporttjeneste	1 485	78 500	79 985	78 017	3 073
Tilfeldige utgifter	96	4 000	4 096	4 026	70
Kulturminnetiltak	0	2 162	2 162	1 827	108
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	71	1 460	1 531	1 177	73
Refusjon til Norsk Polarinstitutt	0	3 040	3 040	3 040	0
Navigasjonsinnretninger	0	3 756	3 756	3 756	0
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	315	6 200	6 515	6 332	183
Statens bygninger i Longyearbyen	1 337	14 682	16 019	17 021	497
Ligningsforvaltningen for Svalbard	143	2 930	3 073	3 022	51
Sum utgifter	5 146	293 515	298 661	299 340	5 597
Økning i overførte bevilgninger				451	
Sum				299 791	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Sysselmannen	200	8 701
Sysselmannens transporttjeneste	900	1 860
Statens bygninger i Longyearbyen	3 600	5 100
Skatter og avgifter	168 100	524 550
Tilskudd fra statsbudsjettet	120 715	-240 419
Sum inntekter	293 515	299 791

Depositakonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2012 (tall i tusen kroner)

Saldo per 1. januar 2012	5 146
Økning i overførte bevilgninger	451
Saldo per 31. desember 2012	5 597

IV Vedlegg

- 1 Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger
- 2 Oversikt over virksomheter mv. som har mottatt revisjonsberetning for 2012
- 3 Tverrgående kartlegging av statsforvaltningens arbeid med forebygging og avdekking av misligheter

Vedlegg 1

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2013/00565-7

Vår ref
13/1517-

Dato
16.08.2013

Resultat av den årlige revisjon av Arbeidsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 20. juni der Riksrevisjonen redegjør for resultatet av den årlige revisjon av Arbeidsdepartementet og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2012.

1) Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn

Jeg er enig i Riksrevisjonens merknader om at det er mangler ved Arbeidstilsynets oppfølging etter tilsyn. Alle pålegg og vedtak om stans av virksomhet skal følges opp innen fastsatt frist.

Arbeidstilsynet har de senere årene jobbet for å redusere antall åpne pålegg hvor fristen har gått ut. I følge etaten er det ulike årsaker til manglende registrering av at pålegg er fulgt opp. Dette skyldes blant annet manglende informasjon om og påfølgende registrering av virksomheter som går konkurs, manglende registrering i saksbehandlingssystemet om at saken er avsluttet/lukket, og mangelfull lederoppfølging av saker i Arbeidstilsynet ved inspektørs fravaer. Når det gjelder oppfølging etter vedtak om stans, har Arbeidstilsynet hatt rutiner som ikke i tilstrekkelig grad har klargjort hvordan slike saker skulle følges opp. I september 2012 ble det implementert nye retningslinjer for avslutning av saker.

Riksrevisjonen påpeker at manglende oppfølging av pålegg reiser tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets innsats, og at det er risiko for manglende måloppnåelse. Departementet

har tatt opp saken med etaten med beskjed om at disse forholdene må prioriteres og utbedres. Det gjelder også etatens rapportering til departementet om andel "åpne pålegg". Arbeidstilsynet svarer at de har iverksatt tiltak for å utbedre alle de påpekte forholdene. Dette vil følges opp i etatsstyringsmøtene og ved statusrapportering i halvårs- og årsrapportering.

2) Arbeids- og velferdsetaten

2.1 Generelt

Jeg registrer at Riksrevisjonen også i år ser forbedringer på viktige områder innenfor Arbeids- og velferdsetatens forvaltningsområde. Dette er et resultat av at Arbeids- og velferdsetaten over tid har arbeidet målrettet og langsiktig med en gradvis forbedring av kvalitet i tjenester og i ytelsesforvaltningen. Arbeidet med dette har tatt utgangspunkt i strategier og langsiktige planer som er omforent med departementet. Parallelt med forbedringsarbeidet har det vært gjennomført reformer og tiltak for å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken.

Også i de nærmeste årene vil Arbeids- og velferdsetaten stå overfor flere utfordrende oppgaver, blant annet iverksettelse av uføreforhøringen fra 1. januar 2015. Samtidig skal produksjon og kvalitet i tjenester og ytelser opprettholdes. Det er et særskilt behov for å styrke og forbedre arbeidet med oppfølging av etatens brukere med vekt på overgang til arbeid. Det pågår også en omfattende og krevende IKT-modernisering. Hovedformålet med moderniseringen av etatens IKT-systemer, er å forbedre systemløsningene for ytelsesforvaltningen.

For å sikre god gjennomføring av reformer og samtidig gjennomføre en gradvis forbedring av kvaliteten i saksbehandling og brukeropfølgingen, gjennomfører etaten organisatoriske tilpasninger. Jeg konstaterer at Riksrevisjonen bl.a. peker på at ny saksflyt på uføreamrådet har vært vellykket. Ny organisering av styringslinjene og en gradvis spesialisering av forvaltningsenhetene, er tiltak som nå gjennomføres for å forbedre saksbehandlingen på flere av de områder der Riksrevisjonen påpeker svakheter. Når det gjelder utenlands-, hjelpemiddel- og dagpengeområdet vil etaten gjennomgå ulike sider ved styring og organisering. Her vil blant annet kvalitet, saksflyt, kompetanse og kontroll være sentrale temaer.

2.2 Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid

Jeg merker meg at Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidsrettede virkemidler viser flere svakheter ved forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak, stønad til livsopphold til tiltaksdeltakere og dagpenger under arbeidsløshet.

Overlappende formål og målgrupper kan gjøre tiltaksstrukturen uoversiktlig, og det kan være utfordrende å få god oversikt over disse virkemidlene og velge tiltak som er mest hensiktsmessig. Jeg kan opplyse at det vil bli satt i gang et arbeid med sikte på å forenkle regelverket for arbeidsrettede tiltak.

Jeg vil understreke at *arbeid til alle* er et hovedmål i arbeids- og velferdspolitikken. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk skal bidra til inngang i arbeidslivet for utsatte grupper, redusere risikoen for langvarig ledighet og varig utstøting fra arbeidslivet. De arbeidsrettede virkemidlene står her sentralt.

Selv om det er noen utfordringer knyttet til å fastslå effekter av arbeidsrettede tiltak, viser evalueringer at de tiltakene som sterkest er knyttet opp mot ordinært arbeidsliv, er mest effektive for overgang til ordinær sysselsetting. Gode behovs- og arbeidsevnevurderinger, riktig seleksjon av brukere til ulike tiltak, samt oppfølging av brukerne ser også ut til å gi gode resultater.

I Meld. St. 46 (2012-2013) *Flere i arbeid*, går regjeringen inn for å bruke ordinært arbeidsliv i større grad som arena for arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Det vil også bli satt i gang et forsøk for å utvikle bedre virkemidler innenfor bl.a. oppfølgings- og formidlingsområdet. På flere fronter vil det bli tatt initiativ til å heve kvaliteten i utføringsarbeidet. Dette kan oppnås gjennom bedre kontroll og oppfølging av leverandører og tiltak, og gjennom mer og bedre kunnskap om hvilke tiltak som virker og hvilke som ikke virker.

Arbeids- og velferdsetaten har fokus på at tiltak og tjenester er tilpasset brukernes behov og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Samtidig skal utsatte grupper prioriteres ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. Dette er sårbare grupper hvor det er viktig å komme tidlig i gang med målrettet innsats for å unngå utestengning fra arbeidsmarkedet. Dette tilsier ulikt formål og innhold innenfor de forskjellige arbeidsmarkedstiltakene, noe som vil kunne reflekteres i blant annet prisvariasjoner mellom tiltakene og prisvariasjoner mellom fylker.

Tildeling av arbeidsmarkedstiltak til brukere blir i de fleste tilfellene gjort ved de lokale NAV-kontorene. For å sikre god styring er det etablert en relativt omfattende budsjetterings- og rapporteringsprosess internt i Arbeids- og velferdsetaten, og mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etter min vurdering har denne formen for styring vist seg hensiktsmessig for å sikre at fastsatte mål, blant annet for antall tiltaksplasser, nås innenfor en rammestyrte bevilgning.

Riksrevisjonen mener at det er risiko for at arbeidsmarkedstiltak velges ut fra andre kriterier enn hva som er best for å få brukeren ut i arbeid. Jeg kan ikke se at det foreligger informasjon som tilsier at dette er tilfelle. En behovs- eller arbeidsevnevurdering skal ligge til grunn for valg av virkemidler. Jeg har i

styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt vekt på at direktoratet skal ha en beredskap som gjør at etaten raskt kan omprioritere ressurser for å håndtere uønskede konsekvenser av endringer på arbeidsmarkedet.

Revisjonen viser at det er svakheter ved kvaliteten i saksbehandlingen av dagpenger og stønader ved tiltak (individstønad), og jeg er enig i at det er uheldig. Som jeg peker på innledningsvis, er det iverksatt en rekke forbedringstiltak i etaten for å heve kvaliteten i ytelsesforvaltningen. Disse har gitt positive resultater, men det gjenstår ennå områder for ytterligere forbedring. Det legges nå blant annet opp til en omorganisering med spesialisering av dagpengeområdet i færre forvaltningsenheter, og det skal innføres en egen saksbehandlingsstandard for dagpenger. Dette vil kunne bidra til mer ensartet praksis i saksbehandlingen og bedre internkontroll på området.

2.3 Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler

Riksrevisjonen er kritisk til at Arbeids- og velferdsetatens forbedringsarbeid de senere årene ikke har vært rettet inn mot de manglene Riksrevisjonen påviste på hjelpemiddelområdet i 2006. I tillegg stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å møte de utfordringene som ble pekt på i statsbudsjettet for 2012.

I første rekke legger jeg vekt på at brukerne skal kunne motta de hjelpemidler de har behov for innenfor en rimelig saksbehandlingstid. Arbeids- og velferdsetaten har derfor prioritert innsatsen for god kvalitet i tjenesten og raskere søknadsprosesser. På denne bakgrunn er det foretatt administrative forenklinger som har bidratt til kortere saksbehandlings- og leveringstid på hjelpemiddelområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2013 også foretatt en organisatorisk endring av styringsansvaret for hjelpemiddelområdet.

Det er, slik Riksrevisjonen påpeker, behov for å utbedre rutineene for lagerforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en tiltaksplan med sikte på å lukke de avvikene som Riksrevisjonen har avdekket. Blant annet er det igangsatt en opprydding i hjelpemiddelsentralenes datasystem. Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at dette vil gi en bedre oversikt over utlånte og kasserte hjelpemidler, samt hjelpemidler på lager. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil også følge hjelpemiddelsentralene tettere framover.

Riksrevisjonen påpeker også svakheter ved tolketjenesten for døvblinde, og svak kontroll med utgiftene og manglende oversikt over ledige tolkerressurser når det gjelder tolk på arbeidsplasser. Jeg kan opplyse at Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten er i ferd med å foreta en gjennomgang av tolkeområdet. Brukerorganisasjonene er også involvert i dette arbeidet. Bevilgningen til

tolketjenesten ble styrket i revidert nasjonalbudsjett for inneværende år med 8,3 mill. kroner. Midlene gir grunnlag for å utføre flere tolkeoppdrag blant annet ved å ansette flere tolker.

2.4.Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrensene

Generelt

Flyttinger over landegrensene har økt de senere år. Flere utenlandske statsborgere arbeider én eller flere perioder i Norge. Norske statsborgere har også i økende grad arbeidet i utlandet i løpet av sin yrkeskarriere. Flertallet av dem som mottar ytelser fra folketrygden, er likevel norske statsborgere med trygderettigheter utelukkende fra Norge.

Eksportadgangen for folketrygdytelsene er videst for pensjonsytelsene. Antatte utbetalinger i utlandet for 2012 var på om lag 5 milliarder kroner for pensjonsytelsene, mens samlet trygdeeksport ble anslått til om lag 6 milliarder kroner. De største utbetalingene gjelder alderspensjon.

Utenlandsområdet er komplekst, og jeg er klar over at det over tid har vært svakheter ved utenlandsforvaltningen. Departementet har i styringsdialogen rettet særlig oppmerksomhet mot NAV Internasjonalt. Dette har blant annet bidratt til at Arbeids- og velferdsdirektoratet de senere år har satt inn flere tiltak for å bedre saksbehandlingskvaliteten ved NAV Internasjonalt. Direktoratet har siden 2008 styrket budsjettene til NAV Internasjonalt årlig og har arbeidet aktivt for å sikre god kompetanse ved enheten. I 2012 ble det etablert et eget kontaktsenter for NAV Internasjonalt som har forbedret tilgjengeligheten og kvaliteten i svarene til brukerne. Det er også innført tiltak som har gitt vesentlig kortere saksbehandlingstid. Selv om resultatoppnåelsen i NAV Internasjonalt er forbedret, er det fortsatt grunnlag for ytterligere forbedringer.

1) Omfanget av utenlandssaker og statistikkverktøy

Riksrevisjonen bemerker at Arbeids- og velferdsetaten ikke har en total oversikt over omfanget av utenlandssaker. Departementet vil, i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet, se på mulighetene for å utvikle en slik oversikt. Det er også behov for å utbedre svakheter i statistikkverktøyet for å få bedre kunnskap om resultatoppnåelsen på området. Disse utviklingsoppgavene vil imidlertid måtte sees i sammenheng med statens samlede utviklingsbehov, og prioriteringen må vurderes innenfor statens totale prosjektportefølje.

2) Register for medlemskap i folketrygden

Riksrevisjonen påpeker at det ikke er utviklet et samlet register for medlemskap i folketrygden. Samtlige av folketrygdens ytelser stiller som vilkår at ytelsesmottakeren

eller forsørgeren er eller har vært medlem av folketrygden. Slik jeg ser det, vil det nærmest uansett utforming av regelverket være meget utfordrende å opprette og vedlikeholde et medlemsregister med full troverdighet. Formodentlig ville man også med et slikt register på samme måte som i dag, måtte foreta en konkret vurdering av om medlemskapsvilkårene er oppfylt ved behandlingen av den enkelte stønadssak. Opprettelse av et medlemskapsregister ville dermed kunne bli svært ressurskrevende uten at man ville oppnå vesentlige effektiviseringsgevinster ved saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsetaten tok i 2012 i bruk et register, MEDL, over alle medlemskapsbeslutninger som fattes i Arbeids- og velferdsetaten eller registreres av NAV Internasjonalt. I moderniseringsprosjektet vil det utvikles en tjeneste som tar sikte på å sammenstille informasjon fra MEDL, folkeregisteret og AA-registeret. Denne sammenstillingen vil i de fleste saker gjøre det mulig å vurdere en persons status for medlemskap automatisk.

3) Systemstøtte

Riksrevisjonen hevder at utenlandssaker ikke er prioritert i arbeidet med utvikling og vedlikehold av systemstøtte. I behandlingen av saker med utenlandstilsnitt benyttes som hovedregel samme systemer som for nasjonale saker. Særtrekk ved utenlandssakene gjør imidlertid at systemløsningene for disse ikke alltid er tilpasset kravene til saksbehandling på utenlandsområdet. Modernisering av IKT-løsningene vil på noe sikt også være nyttig for oppgaveløsningen på utenlandsområdet.

4) Spesialisering av utenlandsområdet

Riksrevisjonen mener at det er uheldig at spesialisering av utenlandsområdet kun er gjennomført på pensjonsområdet (alderspensjon og pensjon til gjenlevende). Alle pensjonssaker med utenlandstilsnitt, med unntak av uførepensjon, behandles nå ved samme enhet, NAV Pensjon Oslo.

I spesialiseringen som pågår, er Arbeids- og velferdsetaten i ferd med å vurdere hvordan utenlandsområdet best kan ivaretas i en framtidig organisasjon. Et alternativ innebærer at utenlandssakene behandles i samme enheter som tilsvarende saker uten utenlandstilsnitt. Et annet alternativ innebærer at utenlandssakene behandles i enheter der det ikke er type ytelse som avgjør, men at saken inneholder utenlandsproblematikk.

Jeg vil fortsatt følge Arbeids- og velferdsetatens arbeid på utenlandsområdet tett for å sørge for at det gjøres nødvendige forbedringer på området.

2.5 Riksrevisjonens anbefalinger

2.5.1 Riksrevisjonen anbefaler at Arbeidsdepartementet vurderer å forenkle virkemidlene og forvaltningen, slik at arbeidsrettede tiltak er effektive for å få folk i arbeid

Et enkelt og oversiktlig regelverk vil gjøre det lettere å benytte de ulike virkemidlene på en effektiv måte. Jeg viser i denne forbindelse til tidligere omtale der jeg informerer om at Arbeidsdepartementet vil sette i gang et arbeid med å forenkle regelverket for arbeidsrettede tiltak. Jeg viser videre til Meld. St. 46 (2012-2013) *Flere i arbeid* som ble lagt frem 9. august i år.

Arbeidsdepartementet har videre sett nærmere på utformingen av et felles regelverk for tilskudd og tilleggsstønader ved tiltaksdeltakelse. Forslaget til enklere stønadsstruktur, herunder endret regelverk og beregningsmåte, er nå sendt ut på høring. For øvrig mener jeg at oppfølging av brukere og god kvalitet på tiltakene også er viktige elementer for å få folk i arbeid og dette vektlegges i styringen.

2.5.2 Riksrevisjonen anbefaler at Arbeidsdepartementet vurderer å stille konkrete krav til kvalitet i ytelsesforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten og etablere systemer som viser om etaten når sine kvalitetsmål.

Jeg er opptatt av at forvaltningen av Arbeids- og velferdsetatens ytelser og tjenester skal ha god kvalitet. Arbeidsdepartementet har stilt krav om at etaten skal utvikle et helhetlig kvalitetssystem blant annet for ytelsesforvaltningen. En lang rekke ytelser er nå innlemmet i kvalitetssystemet og det gjennomføres systematiske kvalitetsmålinger på stadig flere ytelsesområder.

Det skal være god kvalitet i alle ledd i saksbehandlingen. Kvalitetskrav må gjelde både ved mottak av søknad, behandling av søknad, fattig av vedtak og utbetaling av ytelsen. God intern kontroll blant annet i form av kompetente medarbeidere, standardiserte arbeidsprosesser som sikrer rett lovanvendelse og likebehandling, hensiktsmessig organisering og gode IKT-systemer, er forhold som er av stor betydning for å oppnå tilstrekkelig god kvalitet i ytelsesforvaltningen. Arbeids- og velferdsetaten forvalter mer enn 50 ytelser, og selv om det kan stilles visse generelle krav til kvalitet for alle ytelser, er det også nødvendig å gjøre egne tilpasninger for å sikre nødvendig kvalitet på hvert enkelt ytelsesområde.

Arbeids- og velferdsetaten har en kontrollstrategi som skal sikre kvalitet og god internkontroll i ytelsesforvaltningen. I hovedsak er strategien fulgt opp ved å innføre flere tiltak som samlet vil gjøre etaten mer robust og løsningsdyktig.

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører kvalitetsmålinger på stadig flere områder. Det er nødvendig å innføre kvalitetsmålingene gradvis for å sikre at det utvikles gode verktøy for kvalitetsmålinger som gir nyttige resultater til etatens videre forbedringsarbeid. Det er et mål at alle brukere skal få rett ytelse. Samtidig må kontrollnivået tilpasses risiko- og vesentlighetsbetraktninger slik at etaten ikke benytter en unødig stor del av sine administrative ressurser til kontroll.

I etatsstyringen følger Arbeidsdepartementet opp utviklingen i det kvalitetsregimet som etaten har etablert. Departementet mottar rapportering både om utviklingen av kvalitetssystemet og om resultatene av kvalitetsmålingene etter hvert som disse foreligger.

Departementet er i dialog med direktoratet om utviklingen av løpende kvalitetsmålinger innenfor sentrale stønadsområder. Denne dialogen er både knyttet til erfaringene så langt med målingene innenfor pensjonsområdet, og hvordan målingene kan gi valide resultater som kan benyttes aktivt i styringsdialogen. Etter min vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette konkrete kvalitetsmål for den enkelte ytelse før en har kvalitetssikret at målingene gir valide resultater.

Den pågående IKT-moderniseringen vil etter hvert forbedre etatens oppgaveløsning betraktelig.

Arbeids- og velferdsetaten har i 2012 også gjennomført omfattende organisatoriske endringer og satt i gang et arbeid med spesialisering på saksområder i ytelsesforvaltningen. Spesialiseringen skal blant annet legge grunnlag for effektiv saksbehandling og utvikling av robuste kompetansemiljøer.

2.5.3 Riksrevisjonen anbefaler videre at Arbeidsdepartementet skal legge til rette for en robust og enhetlig forvaltning av utenlandsområdet og en tydelig ansvars plassering.

Jeg ser behovet for at Arbeids- og velferdsetaten bygger opp en robust og enhetlig utenlandsforvaltning og i større grad enn i dag plasserer ansvaret for området. Arbeids- og velferdsetaten er i forbindelse med den pågående spesialiseringen i gang med å vurdere hvordan utenlandsområdet skal plasseres i organisasjonen.

3) Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor

3.1 Generelt om AFP-ordningen og krav og rammer for ordningen

I Hovedavtalen i 2008 ble det avtalt en omforming av AFP-ordningen i privat sektor som tilpasning til pensjonsreformen i folketrygden. Fra 2011 skulle AFP gis som en livsvarig ytelse og som et påslag til den nye fleksible alderspensjonen i folketrygden. Staten skulle dekke 1/3 av utgiftene til ny AFP, og Arbeids- og velferdsetaten skulle foreta beregning og utbetaling av pensjoner.

Hvorvidt en arbeidstaker fyller vilkåret om at vedkommende arbeider i en AFP-bedrift, avgjøres av Fellesordningen for AFP, som er et fellesorgan for partene i arbeidslivet. Rammene for AFP-ordningen finnes dels i AFP-tilskottsloven, som angir vilkårene

knyttet til statstilskottet, og dels i omfattende vedtekter fastsatt av Fellesordningen og godkjent av departementet.

AFP-ordningen er opprettet ved tariffavtale og løper fra en avtaleperiode til den neste. Det innebærer at avtalen kan sies opp, og ordningens forpliktelser er da bare knyttet til dem som allerede har tatt ut AFP. Ingen har krav på AFP etter at avtalen eventuelt er sagt opp. Tilskottsloven angir bare betingelsene for statens bidrag dersom partene på et tariffområde ønsker å opprette en AFP-ordning.

AFP-ordningen kan derfor ikke sammenlignes med ordinære tjenestepensjonsordninger. Det opparbeides ingen rettigheter i ordningen. Selv om en arbeidstaker har vært ansatt i en eller flere AFP-bedrifter i en årrekke, får arbeidstakeren ingen AFP dersom han eller hun ikke arbeider i en AFP-bedrift på pensjoneringstidspunktet.

Ordningen skiller seg også klart fra de institusjoner og pensjonsordninger Finanstilsynet har tilsyn med, blant annet ved at AFP finansieres løpende gjennom premie fra arbeidsgiverne og av statstilskudd. Premien fastsettes slik at den er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter, og dessuten gi grunnlag for opparbeiding av et pensjonsfond. Pensjonsfondet skal, sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør, gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser, jf. tilskottsloven § 21.

Tilskottsloven stiller altså ikke krav til pensjonsfond eller andre reserver som skal motsvare opptjente pensjonsforpliktelser slik det er i foretakspensjoner. Det er ingen direkte sammenheng mellom Fellesordningens fond og opptjente rettigheter. AFP-ordningen er en kollektiv pensjonsordning der medlemsbedriftene betaler inn løpende premie som finansierer løpende pensjoner. I tillegg kommer pensjonsfondet som forvaltes etter en detaljert finansplan vedtatt av ordningens styre.

Fondet og AFP-ordningen tilhører avtalepartene. Dette understrekes i tilskottslovens § 21 tredje ledd ved at styret for AFP-ordningen avgjør plasseringen av fondets midler. Det er styret som har ansvar for at det etableres en tilstrekkelig intern kontroll med ordningen. For å sikre god kontroll med regnskapet og forvaltningen av midler i ordningen har departementet også bestemt at Fellesordningen skal ha en revisor, jf. tilskottsloven § 18 annet ledd.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen mener at departementet ikke har stilt tilstrekkelig krav og gitt rammer for forvaltning av ordningen i regelverket. Jeg vil peke på at tilskottsloven ikke gir grunnlag for at departementet skal stille spesifikke krav til finansiering, fondsopplegg og forvaltningen av fondsmidlene.

Jeg vil videre understreke at det er i samsvar med forutsetningene for etableringen av den nye AFP-ordningen at det ikke stilles spesifikke krav til fondsoppbygging så lenge den gamle AFP-ordningen er under avvikling.

3.2 Departementets tilsyn med AFP-ordningen

I henhold til lovens § 24 skal departementet fastsette regler om tilsyn med ordninger for avtalefestet pensjon (tilsynsforskriften). Jeg har registrert at Riksrevisjonen mener at departementet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på om midlene blir forsvarlig forvaltet, og at det ikke er dokumentert at det er gjennomført tilsyn med ordningen i 2012. Med bakgrunn i AFP-ordningens grunnlag i tariffavtaler som omtalt over, mener jeg at departementets styring og kontroll i første rekke omfatter anvendelsen av statens tilskott til ordningen. Dette omfatter blant annet at pensjon gis i samsvar med forutsetningene, og at det ikke legges til grunn urimelige eller vilkårlige kriterier for å tilstå pensjon. Departementets tilsynsansvar innebærer et ansvar for å følge med i utviklingen og ta opp eventuelle uheldige sider med partene.

Det er styret for AFP-ordningen som avgjør plasseringen av fondets midler. Det er også styret som har ansvar for intern kontrollen på området. Departementet har tilgang til alle vesentlige opplysninger om utviklingen i ordningen. Departementet får rutinemessig tilsendt alle dokumenter som er til behandling i styret i Fellesordningen. Disse dokumentene har vært grunnlag for departementets tilsyn i 2012. Med utgangspunkt i dette mener jeg at de overordnede rammene for departementets tilsyn med ordningen i hovedsak er tilstrekkelige.

Ved årsskiftet hadde Fellesordningen 6,2 mrd kroner i omløpsmidler som skal brukes til å dekke løpende pensjoner og fondsoppbygging. Styret har etablert en omfattende intern kontroll knyttet til kapitalforvaltningen i tråd med egne vedtekter for ordningen. Fellesordningens egen revisor hadde ingen merknader til regnskapet eller til internkontrollen for 2011 eller 2012.

Ut fra dette mener jeg at partene i AFP-avtalen gjennom styret i ordningen har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet om fondsoppbygging og kapitalforvaltning, og at spørsmål om disse forholdene har vært håndtert på en forsvarlig måte og i tråd med gjeldende lovverk.

Jeg ser imidlertid behov for bedre å dokumentere tilsynet. Departementet er derfor i dialog med Fellesordningen om å etablere retningslinjer for gjennomføring av tilsynet. Departementet tar blant annet sikte på rutinemessige tilsynsmøter mellom departementet og Fellesordningen. Departementet vurderer også å spesifisere nærmere innholdet i Fellesordningens informasjonsplikt overfor departementet.

3.3 Riksrevisjonens anbefalinger

"Riksrevisjonen anbefaler at Arbeidsdepartementet vurderer å gi rammer for en forsvarlig forvaltning av ordningen for AFP i privat sektor, slik at framtidige pensjonsutbetalinger er tilstrekkelig sikret."

AFP-ordningen i privat sektor er opprettet ved tariffavtale, og AFP-fondet tilhører avtalepartene. Departementets tilsynsansvar innebærer i første rekke å følge med i utviklingen og ta opp eventuelle uheldige sider med partene. Jeg mener at partene i AFP-avtalen gjennom styret i ordningen, har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet om fondsoppbygging og kapitalforvaltning. Jeg mener også at spørsmålene om disse forholdene har vært håndtert på en forsvarlig måte og i tråd med gjeldende lovverk.

Med bakgrunn i prognoser og Fellesordningens plan for dekning av fremtidige forpliktelser, vil imidlertid departementet vurdere om det kan være aktuelt å stille krav til forsvarlig nivå eller intervall for dekning av disse, spesielt etter 2015 når gammel AFP-ordning er faset ut.

Med hilsen


Anniken Huitfeldt



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2013/00578-2

Var ref
12/7589-

Dato
15.08.2013

**Resultatet av den årlige revisjonen av Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 20. juni 2013 vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012. Nedenfor vil jeg redegjøre for departementets oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

2. Hovedfunn og utviklingstrekk

Fylkenemndene har i 2012 kortet ned på beramningstiden, dvs. tiden fra sakens mottaksdato til den datoen forhandlingsmøte blir berammet, behandlet flere saker per nemndsleder og redusert forskjellene mellom nemndene i saksbehandlingstid.

Fylkesnemndene ble i revidert nasjonalbudsjett for 2012 tilført 10 mill. kroner til tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Disse ressursene har etter mitt syn blitt utnyttet godt, bl.a. til å redusere restansene i de mest utsatte fylkesnemndene og til midlertidige engasjementer som nemndsledere.

Totalt sett har tallet på årsverk for nemndsledere økt med 11,6 pst. i 2012, og med en økning i produktiviteten har det ført til at flere gamle saker er avsluttet og at restansene er redusert.

I saldert budsjett for 2013 ble bevilgningen til fylkesnemndene økt med 20 mill. kroner for å styrke saksbehandlingsskapasiteten og den administrative styringen for å redusere restansene og saksbehandlingstiden. I tildelingsbrev for 2013 inngår det i fylkesnemndenes prioriterte oppgaver at de skal øke antallet behandlede saker gjennom å øke antallet nemndsledere og videreutvikle de administrative verktøyene og prosessene som skal gi økt produktivitet per nemndsleder.

Jeg viser til departementets brev av 21. mai 2013 om den videre oppfølgingen av MulifunC, der det bl.a. fremgår at BLD må avvente resultater av igangsatte oppfølgingstiltak for å få et godt nok beslutningsgrunnlag for riktig dimensjonering i budsjettet for 2014.

Jeg har for øvrig merket meg at Barnombudet og Forbrukerrådet har fått vesentlige merknader til henholdsvis feilføring av enkelte utgifter i statsregnskapet og etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Begge virksomheter har i sine svarbrev til Riksrevisjonen vist til at de vil gjennomføre tiltak for å rette opp de påtalte forholdene. Departementet vil også påse at dette følges opp i styringsdialogen med de to virksomhetene.

3 Riksrevisjonens merknader

BLD har i Prop. 106 L Endringer i barnevernloven, jf. Innst. 395 L (2012-2013), varslet tiltak for bedre samarbeid mellom barneverntjeneste og skole i punkt 5.3.1. I proposisjonen legges det stor vekt på å utvikle Bufetat og det kommunale barnevernet til et kunnskapsbasert barnevern. For øvrig viser jeg til departementets brev av 21. mai 2013.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Departementet har en god dialog med Kunnskapsdepartementet om skoletilbud og opplæring for barn i barnevernet, både på administrativt og politisk nivå. Våren 2013 var dette bl.a. tema for to møter mellom statssekretærene i de to departementene. I det siste møtet deltok også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir). De to direktoratene har i løpet av året etablert samarbeid på ulike nivå i sine organisasjoner.

Videre samarbeider BLD, KD, Bufdir og Udir i planleggingen av en internasjonal konferanse om skole og barnevern. Konferansen skal avholdes på Gardermoen 14. og 15. november i år og omhandler utdanningssituasjonen for barn i barnevernet. En viktig målsetting med konferansen er å presentere forskning og tiltak som kan bidra til å bedre skoleresultatene og utdanningssituasjonen for barn i barnevernet. Innspillene fra konferansen vil gi viktige bidrag til hvordan opplæringen til barn og unge i barnevernet bør organiseres.

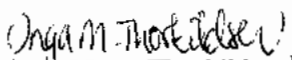
For å bedre skoleprestasjoner og skoletilknytning blant utsatte barn og unge vil BLD, sammen med KD, lage en veileder om samarbeid mellom barnevern og skole. Målet er å:

- styrke tjenestenes kunnskap om hverandre
- gi juridiske avklaringer om meldeplikt og utveksling av informasjon
- tydeliggjøre barnevernets og skolens oppfølgingsansvar og roller
- vise hvordan tjenestene kan samarbeide for å gi utsatte barn og unge best mulig oppfølging i ulike faser av opplæringsløpet.

Departementet vil legge stor vekt på å forankre dette arbeidet i underliggende etater.

For å følge opp etatsstyringen med Bufetat vil departementet drøfte med Bufdir konkrete tiltak for å sikre at etaten har en enhetlig forståelse av viktigheten av at det gis et tilstrekkelig opplæringstilbud til barn i barneverninstitusjoner. Jeg vil videre vise til at det i tildelingsbrevet for 2013 inngår blant direktoratets prioriterte oppgaver at Bufetat skal samarbeide med bl.a. skolene for å gi gode tilbud til utsatte barn, unge og familier. BLD vil også bruke etatsstyringsmøtene til aktivt å følge opp utviklingen og resultatene på dette området.

Med hilsen


Inga Marte Thorkildsen



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt etter offentleglova Offl.
§ 5 annet ledd

Deres ref

Vår ref
13/1959 -

Dato
16.08.2013

Revisjon av Finansdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Det vises til Riksrevisjonens brev av 24. juni 2013 om resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012. Riksrevisjonen ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Merknad 3.1 Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring

Riksrevisjonen peker på svakheter knyttet til identifisering og klassifisering av aktiva, risikovurdering, implementering av sikringstiltak, kontinuitetsplanlegging samt identifisering og behandling av informasjonssikkerhetsbrudd. Dette kan i følge Riksrevisjonen påvirke sikkerheten i informasjonen hos en rekke andre statlige virksomheter som er kunder, samt personvernet for et betydelig antall lønsmottakere. Etter Riksrevisjonens oppfatning er vesentlige deler av DFØs sikkerhetspolicy og sikkerhetsstandard ikke implementert.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer "...å sikre en tett oppfølging av framdriften i DFØs arbeid med å bringe sikkerheten i informasjonssystemene på et nivå

som samsvarer med beste praksis på området.”

Jeg legger vekt på at arbeidet med informasjonssikkerhet er godt ivaretatt i Finansdepartementets underliggende virksomheter, og at etatene følger opp ny nasjonal strategi for informasjonssikkerhet som ble fastsatt i 2012. Det stilles tydelige krav i tildelingsbrevene på dette området.

DFØ forvalter informasjon om et stort antall enkeltbrukere og yter kritiske fellestjenester til et flertall av statlige virksomheter. Riksrevisjonens gjennomgang av forbedringsområder i DFØ er langt på vei i tråd med direktoratets egne vurderinger. Dette er bakgrunnen for det forbedringsarbeidet som nå pågår i DFØ på sikkerhetsområdet.

Revisjonen har imidlertid ikke avdekket feil i kritiske prosesser i DFØ i 2012. Det er ikke avdekket alvorlige avvik på sikkerhetsområdet når det gjelder konfidensialitet og integritet. Kundeavtalenes krav om tilgjengelighet til systemer og tjenester er innfridd.

Sikkerhetsområdet i DFØ ble reetablert i 2010. For å bedre styringen ble sikkerhetsarbeidet sentralisert, og ny sikkerhetssjef ble ansatt høsten 2010. I november 2011 ble en revidert sikkerhetsstandard, basert på den internasjonale standarden ISO/IEC 27002:2005 etablert, og i 2012 startet arbeidet med å kartlegge prosesser. DFØ erkjenner at det er krevende å etterleve denne standarden, og at den ikke vil kunne innfris én gang for alle. Arbeidet med informasjonssikkerhet må være en løpende aktivitet i virksomheten. Dette innebærer at man ved en revisjon normalt vil finne at enkelte deler av standarden ikke er tatt i bruk. Det er likevel et ledelsesansvar å sørge for at arbeidet med informasjonssikkerhet prioriteres og gjennomføres ut fra en vurdering av hvor risikoen er høyest, og slik at virksomheten har et akseptabelt helhetlig risikobilde.

I en slik samlet risikovurdering vil DFØ måtte veie tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet mot hverandre. DFØ har erfaring for at uønskede hendelser har vært knyttet til problemer med tilgjengelighet, og har derfor valgt å rette særskilt oppmerksomhet mot dette.

Når Riksrevisjonen eksempelvis peker på at det ikke er utarbeidet en prioriteringsliste som viser hvilke sikkerhetshendelser som skal prioriteres ut fra alvorlighetsgrad, slik standarden krever, skyldes dette at DFØ behandler alle sikkerhetshendelser.

Arbeidet med å ta i bruk en sikkerhetsstandard basert på ISO/IEC 27002:2005 vil fortsette, og det er planlagt en rekke tiltak som vil være slutført ved utgangen av 2013. Noen tiltak vil det måtte arbeides med inn i 2014.

I forbindelse med rapporten for første halvår 2013 har departementet bedt om å få en konkret og tidfestet plan for arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten i DFØ. I tråd med denne planen vil DFØ vurdere om en bør anskaffe et sikkerhetsovervåkingssystem, eller om andre løsninger for å bedre it-sikkerheten vil være mer hensiktsmessige og kostnadseffektive.

Denne planen vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen med DFØ, og departementet vil innhente regelmessige rapporter om status for arbeidet og de vurderinger som er gjort.

Merknad 3.2 Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har viet folkeregisteret større oppmerksomhet ved styring av Skatteetaten. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, særlig d-nummerpopulasjonene og adresse- og familierelasjoner, og at det norske samfunn ikke har oversikt over hvem som faktisk har en reell og aktuell tilknytning til Norge. Riksrevisjonen er kritisk til at det er knyttet

stor usikkerhet til d-nummer populasjonen og at kun 10 pst. har vært gjenstand for sikker ID-kontroll.

Jeg vil innledningsvis vise til at kvaliteten på folkeregisteropplysninger gjennomgående oppleves som god av brukerne i følge undersøkelser gjennomført av Skatteetaten. Jeg er imidlertid også kjent med at kvaliteten på opplysningene i folkeregisteret på enkelte områder bør bedres. Dette er også omtalt i budsjettproposisjonene til Stortinget for budsjettårene 2010–2013, sist i Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet. Det stilles andre krav til innhold og registerkvalitet nå enn den gang folkeregisteret ble opprettet. Dette synliggjøres blant annet gjennom utfordringene registeret møter ved fri bevegelse av arbeidskraft innen EØS og gjennom de spesielle utfordringene som er knyttet til bruk av falske identitetspapirer hos personer som kommer til Norge for å arbeide eller bosette seg.

Jeg deler ikke Riksrevisjonens syn om at Finansdepartementet ikke har viet folkeregisteret stor oppmerksomhet i styringen av Skatteetaten de senere årene.

I vurderingen av kvaliteten på de enkelte opplysningene i folkeregisteret må det skilles mellom opplysninger knyttet til et fødselsnummer og opplysninger knyttet til et d-nummer. Opplysninger knyttet til fødselsnummer er opplysninger om den bosatte befolkningen i Norge (og enkelte andre) og utgjør kjernen i folkeregisteret. Etter hvert har det blitt behov også for sentral tildeling av et personnummer til bruk i Norge for utlendinger med en midlertidig eller fjernere tilknytning til Norge. Disse personene tildeles på nærmere vilkår et d-nummer etter rekvirering fra den instans som har bruk for nummeret (NAV, banker, Skatteetaten mfl).

Om kvalitetsheving av folkeregisteret

Finansdepartementet i samarbeid med Skattedirektoratet (SKD) har de senere årene iverksatt flere tiltak for å styrke kvaliteten i folkeregisteret. I forbindelse med omorganiseringen av Skatteetaten i 2008 ble folkeregisterfunksjonen samlet i større fagmiljøer i regionene. Dette gjorde det enklere å bygge opp attraktive og sterke fagmiljøer. Det ble samtidig avdekket at det var behov for å bedre kvaliteten på opplysningene i registeret, og at etaten hadde utfordringer med å møte forventningene fra brukerne til oppdatering av, og tilstrekkelig kontroll med, datakvaliteten i registeret. På den bakgrunn ble det bevilget 12 mill. kroner i budsjettet for 2010 for å styrke kompetansen innen områdene juss, forebygging og kontroll for å tilrettelegge for økt kvalitet i tyngre saksbehandling, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Finansdepartementet. Denne satsingen er senere fulgt opp med klare forventninger om ytterligere utbedringer i registerkvaliteten, blant annet gjennom krav om økte ressurser til forebyggende arbeid. Videre har departementet gjennom sin styring av etaten også hatt tett oppfølging av flere andre kvalitetshevende tiltak, herunder økning i andel registrerte bolignumre og etatens kontrollarbeid med sikte på å avdekke fiktive og falske meldinger.

I tillegg til den løpende oppfølgingen og etatsstyringen av til forvaltningen av folkeregisteret har departementet sett behov for en større og mer omfattende gjennomgang av folkeregisteret, herunder en utredning av konsept for fremtidens folkeregister. Arbeidet er igangsatt og ledes av SKD i et program for "Modernisering av folkeregisteret". Dette arbeidet har med en rekke offentlige og private interessenter, og målet er et folkeregister som i større grad enn i dag ivaretar samfunnets behov. For å tilrettelegge for et godt samarbeid og sikre framdrift i dette arbeidet er det for 2013 avsatt 14 mill. kroner til et forprosjekt, jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Finansdepartementet. Som ledd i denne oppfølgingen tas det fortløpende stilling til om det er forbedringstiltak som kan gjennomføres uavhengig av det samlede moderniseringsprogrammet. Dette gjøres i dialog mellom direktoratet, departementet

og øvrige brukere av folkeregisteret. Som et eksempel kan nevnes at det planlegges med at det en samkjøring innen utgangen av august 2013 med NAVs opplysninger om hvilke personer som er døde slik at det blir bedre samsvar mellom opplysningene i NAVs registre og i folkeregisteret.

Om d-nummertildeling og ID-kontroll

Det er noen utfordringer i å holde god kvalitet på folkeregisterets opplysninger om personer som er registrert med d-numre. Dette skyldes flere forhold. Personene som er registrert med et d-nummer er uensartet. D-nummerpopulasjonen favner vidt, fra skattepliktige personer med ganske omfattende og gjentakende opphold i Norge (for eksempel EØS-pendlere) til personer som aldri har vært i Norge og som vi heller ikke kan påregne noen gang kommer til å oppholde seg i Norge (for eksempel sjømenn på NIS-skip og utenlandske aksjonærer). Det registreres videre færre opplysninger om personer med d-nummer, og denne persongruppen er ikke underlagt samme meldepliktene som den bosatte befolkningen.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen ser alvorlig på "at det norske samfunnet ikke har oversikt over hvem som faktisk har en reell og aktuell tilknytning til Norge". Jeg vil her vise til at folkeregisteret gir oversikt over de personene som til en hver tid er å anse som bosatt i Norge etter lov og forskrift. Folkeregisteret er imidlertid ikke tillagt noen oppgave med å føre oversikt over alle utlendinger som til en hver tid har en tilknytning til Norge. Fri bevegelighet av personer er et prinsipp nedfelt i EØS-avalen som skal sikre borgere i EØS-landene muligheten til blant annet å arbeide eller studere i alle øvrige EØS-land. En rekke utenlandske borgere kan fritt reise til Norge og oppholde seg her (Norge har ikke generell visumplikt). Det er heller ikke noe krav om at for eksempel utlendinger som har hatt midlertidig arbeidsopphold i Norge, må melde fra til myndighetene når de reiser ut igjen. Dette gjør at det i praksis ikke er mulig, og heller ikke ønskelig, å holde en sentral og fullstendig oversikt over hvem som har en tilknytning til Norge.

D-nummer tildeles av folkeregistermyndighetene av hensyn til andre aktørers behov for å kunne ha et entydig nummer for ikke-bosatte personer de har en relasjon til. Disse må selv holde nødvendig oversikt over hvilke ikke-bosatte personer de skal forholde seg til. For eksempel har Skatteetaten oversikt over utenlandsbosatte som er skattepliktig til Norge, mens NAV har systemer for å følge opp personer bosatt i utlandet som er omfattet av norske trygderegler. Et tildelt d-nummer vil imidlertid også kunne brukes av andre etater enn den som har rekvirert nummeret, og departementet har sett at det bør være mulig å få bedre kvalitet på kontaktopplysninger. Departementet har derfor bedt direktoratet utarbeide rutiner for informasjonsutveksling mellom rekvirentene/andre brukere av d-nummerdatabasen og folkeregistermyndighetene, med sikte på å høyne kvaliteten på de registrerte personopplysningene.

Departementet så høsten 2010 behov for en gjennomgang av d-nummerordningen for å se på mulige tiltak for forbedringer, spesielt for å søke å hindre at personer blir registrert med et d-nummer basert på falsk eller uriktig identitet. I regi av departementet er det utarbeidet en rapport med konkrete forslag til forbedringer. Et viktig tiltak i denne forbindelse er innføring av bedre kontroll i forbindelse med tildelingen av d-nummer. Skatteetaten har fra og med 2012 omorganisert og skjerpet sin praksis i forbindelse med rekvirering av d-nummer. Skatteetatens ID-kontroll er nå samlet ved 42 utpekte skattekontor over hele landet. Ved å samle oppgaven på disse skattekontorene kan etaten bygge opp gode kompetansemiljøer på området og sørge for at kunnskapen holdes oppdatert på en bedre måte enn hvis oppgaven er spredt på alle kontorene i landet. Disse kontorene har fått teknisk utstyr for å kontrollere ID-dokumenter, og kompetansehevende tiltak er gjennomført. Skatteetaten krever nå som hovedregel at en person som trenger skattekort og dermed også et d-nummer, må møte opp personlig på skattekontoret og fremvise legitimasjon. Det arbeides videre med å se på hvordan kontrollen kan bli bedre også ved tildeling av d-numre som rekvireres fra andre offentlige etater (blant annet NAV, Brønnøysundregistrene) og fra bankene. Videre er det innført en merking i folkeregisteret slik at det synliggjøres for brukerne om en person som har d-nummer har vært gjennom en identitetskontroll med oppmøte.

Det er således igangsatt et omfattende arbeid for å redusere risikoen for at personer registreres med et d-nummer med falsk eller uriktig identitet. I 2012 avdekket Skatteetaten 66 falske ID-dokumenter, en markant økning sammenliknet med 2011.

Departementet følger i tillegg opp direktoratets arbeid med flere andre tiltak som er foreslått i forannevnte rapport. Utover å innføre bedre kontroll i forbindelse med tildeling av d-nummer er SKD blant annet bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av å rydde i d-nummer-databasen samt som allerede nevnt bedre tilrettelegging for samarbeid og informasjonsutveksling med andre rekvirenter. Dette pågår uavhengig av arbeidet med moderniseringen av folkeregisteret. Samtidig inngår det i moderniseringsarbeidet å vurdere hvordan fremtidig registrering av personer som ikke er bosatt her, men som likevel har en tilknytning til landet som gjør det nødvendig med et personnummer til bruk i Norge, skal være organisert.

Jeg mener med bakgrunn i de tiltakene som er nevnt over at departementet har hatt en aktiv styring og oppfølging av folkeregisterområdet. Det gjenstår imidlertid fortsatt flere forbedringspunkter som følges opp i styringsdialogen med etaten. Jeg har også klare forventninger om at det pågående moderniseringsprogrammet vil være med på å gjøre folkeregisteret bedre i stand til å møte blant annet økende migrasjon, ID-kriminalitet og overgang til elektronisk kommunikasjon.

Merknad 3.3 Petroleumsskatt – nedprioritering og redusert kontrollnivå

Riksrevisjonen mener det er en vanskelig ressursituasjon ved Oljeskattekontoret (OSK), og er kritisk til at dette har medført nedprioriteringer og redusert kontrollnivå. Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet har den faglige styringen av området og derfor er godt informert om forholdene og bemerker at den ikke kan se at departementet så langt har tatt noen avgjørende initiativ for å forbedre forholdene. Videre viser Riksrevisjonen til at OSK ved flere anledninger de senere årene har anmodet SKD om tiltak og ressurser for å møte økningen i arbeidsoppgaver. Riksrevisjonen bemerker at selv om det administrative ansvaret for OSK ligger hos

SKD, må Finansdepartementet ta ansvar for at OSK er tilstrekkelig bemannet med god fagkompetanse for å ivareta kontorets viktige rolle i petroleumssystemet.

OSKs primæroppgave er ligningsbehandling av petroleumsselskaper som driver særskattepliktig virksomhet på norsk kontinentalsokkel. Med bakgrunn i at det er få, men store særskattepliktige og at disse betaler høy marginalsatt (78 pst.), skal OSK i utgangspunktet kontrollere alle særskattepliktige skattytere. Kontrollen av enkelte selskap og områder kan imidlertid nedprioriteres basert på risikobetraktninger. Den etablerte kontrollmålsettingen fra 1975, som Riksrevisjonen refererer til, kan derfor nedjusteres som følge av en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Riksrevisjonen viser til at petroleumsskatten er en vesentlig inntektskilde for staten og utgjorde 228 mrd. kroner i 2012. Siden midten av 1980-tallet har skatteinntektene fra petroleumsvirksomhetene økt vesentlig. Riksrevisjonen viser til at det av OSKs årsrapport for 2012 går fram at kontrollen nå ikke lenger tilfredsstiller kravet om en "grundig og tilnærmet gjennomgående kontroll", og at OSK opplyser at dette har sammenheng med en for lav og ustabil bemanning. Departementet merker seg samtidig at Riksrevisjonens erfaringer fra revisjoner viser høy kvalitet på det lignings- og kontrollarbeidet som er utført, deriblant kontorets kvalitetssikring og dokumentasjon.

Departementet viser til at Skatteetatens kontrollressurser må utnyttes effektivt, og etaten benytter derfor risiko- og vesentlighetsvurderinger i utvelgelse av kontrollområder og -objekter. Etaten skal også fastsette og kontrollere skatt og avgift for personlige skattytere og selskaper som ikke skaper like store fastsettelse som OSK. Disse oppgavene er ressurskrevende, men like viktige for å opprettholde et godt skattesystem med høy tillit og etterlevelse. Ut fra proveny hensyn ser likevel departementet behov for at OSK har et ressurstilfang som står i rimelig forhold til arbeidsmengden, og som sikrer prioriteringer innenfor en forsvarlig ramme. Departementet legger til grunn at direktoratet i sin dialog med OSK tar hensyn til dette.

Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet har den faglige styringen av området og derfor er godt informert om forholdene og bemerker at den ikke kan se at departementet så langt har tatt noen avgjørende initiativ for å forbedre dette. Departementet viser til at det i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2013 påpekes at det er avgjørende at OSK er tilstrekkelig bemannet med god fagkompetanse til å ivareta kontorets svært viktige rolle i petroleumsbeskatningen. Departementet forutsetter at SKD følger opp dette.

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å vurdere tiltak for å sikre et styrket kontrollnivå på petroleumsskatteområdet. Departementet merker seg som nevnt at Riksrevisjonens erfaringer fra revisjoner viser høy kvalitet på det lignings- og kontrollarbeidet som er utført, deriblant kontorets kvalitetssikring og dokumentasjon. Som nevnt legger Finansdepartementet samtidig til grunn at direktoratet i sin dialog med OSK tar hensyn til behovet for at OSK har et ressurstilfang som står i rimelig forhold til arbeidsmengden, og som sikrer prioriteringer innenfor en forsvarlig ramme. Jeg vil i den forbindelse vise til at SKD må ha stor frihet til å styre egne budsjetter og prioriterte aktiviteter innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget og overordnet departement. Departementet følger opp ressursituasjonen ved OSK i den løpende styringsdialogen med direktoratet.

Merknad 3.4 Mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)

Riksrevisjonen ser alvorlig på at mange maskinelt identifiserte oppgaver ikke blir fulgt opp og viser til at dette kan bidra til at norske skattytere som har formue eller inntekter i utlandet opplever at risikoen for å bli oppdaget er liten, og at de dermed heller ikke i fremtiden opplyser om sine inntekts- og formuesforhold i utlandet. Riksrevisjonen er videre kritisk til at en betydelig andel AKU-oppgaver mottatt på OECD-format ikke blir identifisert, og videre at en stor del av identifiserte AKU-oppgaver ikke blir sendt regionen til behandling. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet gjennom styringen på området ikke har sikret forbedringer i påpekte svakheter.

Riksrevisjonen bemerker at SKD har oppgitt at hovedårsaken til det lave antallet AKU-oppgaver som blir kontrollert, er problemer med å identifisere oppgavene.

Departementet har fått opplyst fra SKD at de fleste AKU-oppgavene Norge mottar er fra Sverige og Danmark, og det har vært enkelte problemer med datafilene som Skatteetaten har mottatt. Problemer med datafilen fra Sverige har gjort at disse oppgavene ikke ble identifisert før vinteren 2013. 80 000 AKU-oppgaver fra Sverige for inntektsåret 2010 er nå oversendt regionene og vil bli behandlet sammen med AKU-oppgavene for inntektsåret 2011. Antallet oversendte AKU-oppgaver til regionene er nå langt høyere enn de om lag 6 600 som revisjonen viser til. Datafilen fra Danmark inneholdt 208 000 AKU-oppgaver, hvorav 25 000 av ble levert på OECD-format. SKD opplyser at i løpet av høsten 2013 skal de øvrige 183 000 oppgavene gjennomgås og vurderes om de er kontrollverdige, fordi oppgavene kan være dobbeltrapportert.

Riksrevisjonen viser videre til at SKD har satt beløpsgrenser som vesentlig begrenser det antallet AKU-oppgaver som blir identifisert, fulgt opp og kontrollert. Departementet har av SKD fått opplyst at det tidligere har vært beløpsgrenser for hvilke oppgaver som oversendes regionene. Departementet er imidlertid kjent med at alle identifiserte oppgaver for inntektsåret 2011 er oversendt regionen for vurdering av rett kontrollnivå.

Riksrevisjonen viser til at tilsvarende svakheter ble tatt opp allerede ved revisjon for 2006. Det kan her vises til at Skatteetaten har iverksatt tiltak for å forbedre behandling av mottatte kontrollopplysninger fra utlandet, blant annet:

- I forbindelse med Skatteetatens arbeid med å modernisere grunnlagsdata (MAG-prosjektet) utvikles en egen løsning i MAG for behandling av AKU-oppgaver. Planen er at den tekniske løsningen skal være klar før AKU-oppgavene for inntektsåret 2012 skal leses inn (årsskiftet 2013-2014).
- Fra 1. januar 2013 er det opprettet en egen AKU-enhet i Skatt vest. Målet er å samle alt arbeid med AKU i ett miljø. Fra og med inntektsåret 2012 planlegges

det at Skatt vest skal behandle alle AKU-oppgaver for hele landet. Det er lagt opp til en glidende overgang for å sikre kompetanseoverføring.

- For å sikre en god manuell identifisering av AKU-oppgavene for inntektsåret 2011 ble det brukt ressurser fra AKU-enheten i Skatt vest, i tillegg til de ordinære ressursene i systemmiljøet i SKD.
- Skatt vest har gjennomført informasjonstiltak overfor skattytere som det er mottatt AKU-oppgave på.

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å vurdere tiltak som sikrer at Skatteetaten styrker arbeidet med identifisering, oppfølging og kontroll av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet. Jeg ser at det har vært svakheter i Skatteetatens behandling av AKU-oppgaver, men har merket meg at SKD har iverksatt flere tiltak som vil forbedre etatens behandling av disse oppgavene. Departementet forventer at Skatteetatens behandling av mottatte kontrollopplysninger fra utlandet forbedres, og at SKD følger opp at tiltakene har effekt. Departementet vil følge opp dette gjennom styringsdialogen.

Merknad 3.5 Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser

Riksrevisjonen mener det er uheldig at inngåtte avtaler om informasjonsutveksling med skatteparadiser foreløpig er tatt i bruk i begrenset omfang og med begrensede effekter. Det vises til at mange avtaler fortsatt ikke er utprøvd av norske skattemyndigheter, og at norske investeringer i skatteparadiser har økt vesentlig de siste årene. Riksrevisjonen mener det er viktig at departementet sikrer en tilfredsstillende prioritering og praktisering på området.

Departementet vil vise til at avtalene har en beløpsmessig virkning i form av etterberegnede skatter basert på kontroller og frivillig retting. I tillegg har avtalene

betydelig preventiv effekt. SKD opplyser at de beløpsmessige virkningene fra 2009 til 31. mars 2013 på bruken av slike avtaler (informasjon i bistandsanmodninger) er en økning av alminnelig inntekt og i grunnlaget for formueskatt på henholdsvis i overkant av 133 mill. kroner og 213 mill. kroner. I tillegg har om lag 900 skattytere siden 2007 bedt om frivillig retting. De beløpsmessige virkninger av dette har vært 28 mrd. kroner i økt grunnlag for formuesskatt og 1,2 mrd. kroner i økt grunnlag for inntektsskatt regnet over hele 10-årsperioden hvor skattekrav kan etterlignes. Totalt for perioden har provenyet blitt økt med i overkant av 500 mill. kroner. Arveavgiften har likeledes økt med 37 mill. kroner.

Skatteetaten vil framover fortsette å benytte avtalene til å frembringe fakta i aktuelle saker. Dette arbeidet vil vise hvordan avtalene fungerer i praksis. Skatteetaten vil også videreføre det nordiske samarbeidet (NAIS) som er igangsatt for å benytte/promotere bruken av avtalene og utveksle erfaringer. Fram til 31. juli 2013 har Skatteetaten oversendt 48 bistandsanmodninger med hjemmel i avtaler om informasjonsutveksling med skatteparadis. Blant disse sakene er det oversendt anmodninger til tre nye jurisdiksjoner i 2013. Totalt har Skatteetaten benyttet avtalen overfor 15 jurisdiksjoner.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer tiltak for å sikre at Skatteetaten aktivt identifiserer saker, slik at informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser blir et effektivt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser. Jeg er tilfreds med at vi har inngått så mange avtaler de siste årene, og målet er at det skal inngås avtaler med alle land der ubeskattede midler kan gjemmes bort. Avtalene er viktige både som preventivt virkemiddel og for å hente inn relevante opplysninger i enkeltsaker som Skatteetaten behandler. Jeg vil videre vise til at departementet i tildelingsbrevet til Skatteetaten for 2013 har bedt etaten om at avtalene brukes aktivt og at Skatteetaten må sette av tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet. Departementet følger opp området i styringsdialogen med SKD. Blant annet har Finansdepartementet siden 2011 i forbindelse med halvårs- og

årsrapportering fra SKD bedt om redegjørelser for anvendelsen av skatte- og bistandsavtalene.

Merknad 3.6 Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeidet med å få til en rapporteringsordning har tatt lang tid, og at det fortsatt vil gå flere år før en slik ordning er på plass.

Riksrevisjonen viser til at manglende innrapportering kan føre til tap av proveny, og ser det som uheldig at departementet ikke tidligere har sørget for tiltak som sikrer en tilfredsstillende rapportering til skattemyndighetene. Riksrevisjonen viser videre til at forholdet ble tatt opp i et brev til SKD, med kopi til Finansdepartementet, allerede i mars 2009. Direktoratet opplyste da at det foreligger forslag til forskrift om utvidet oppgaveplikt på dette området.

Etter innspill fra direktoratet har departementet sett nærmere på muligheten for å innføre en oppgaveplikt for banker og finansinstitusjoner om valutagevinster og valutatap. Realiserte valutagevinster utenfor virksomhet er skattepliktig og tilsvarende er det fradragsrett for valutatap. En oppgaveplikt for banker og finansinstitusjoner vil sikre at valutagevinster og -tap for personlige skattytere blir innberettet til ligningsmyndighetene og lagt til grunn for ligningsbehandlingen. Direktoratet ble våren 2012 bedt om å se nærmere på enkelte spørsmål som må avklares før saken eventuelt sendes på høring.

Skatteetaten gjennomfører for tiden som nevnt en stor modernisering av grunnlagsdataområdet (MAG-prosjektet). Dette arbeidet har fokusert på å sikre produksjon og data til eksisterende selvangivelse slik disse rapporteres inn på de etablerte grunnlagsdataordningene. En viktig del av dette arbeidet er å utfase gamle datasystemer. Når arbeidet med å flytte de gamle grunnlagsdataordningene er ferdigstilt, vil det også være teknisk tilrettelagt for utvidelser av informasjonstilfanget. Dette vil tidligst være klart fra inntektsåret 2015. Spørsmål om innrapportering på agio/disagio ved valutalån vil bli sett i sammenheng med andre ordninger knyttet til

finansielle produkter. Arbeidet med implementering av FATCA-avtalen, som ble signert 15. april 2013 med amerikanske myndigheter, har måttet prioriteres.

Sett på bakgrunn av markedsutviklingen de siste årene har risikoen for provenytnap ved manglende rapportering av valutalån blitt redusert. Samtidig har det ikke vært hensiktsmessig å etablere en ordning for rapportering av valutalån uavhengig av moderniseringen av grunnlagsdataområdet. Etter en helhetsvurdering har denne ordningen derfor foreløpig ikke vært prioritert.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet vurderer tiltak for å sikre en tilfredsstillende ordning for innrapportering av valutalån til skattemyndighetene. Departementet vil følge opp saken så snart det er hensiktsmessig sett i sammenheng med den pågående moderniseringen av grunnlagsdatasystemene.

Merknad 3.7 Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven

Riksrevisjonens kontroll for 2012 viser at det er store variasjoner mellom regionene i bruk av anmeldelser ved manglende innlevering av selvangivelse fra næringsdrivende og selskaper. Riksrevisjonen bemerker at de ser alvorlig på at manglende anmeldelser og store variasjoner mellom regionene ikke ivaretar prinsippet om likebehandling av skattyterne og heller ikke synliggjør det reelle omfanget av saker som skulle vært anmeldt. Videre uttaler Riksrevisjonen at det er kritikkverdig at departementet ikke har viet likebehandling på området tilstrekkelig oppmerksomhet i styringen av Skatteetaten.

Jeg er ikke tilfreds med at revisjonen viser at det er store variasjoner mellom regionenes bruk av SKDs anmeldelsesinstruks. Dette er også et område der Riksrevisjonen tidligere har påpekt tilsvarende forhold, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om at departementet sørger for et system som sikrer at skatte- og avgiftspliktige behandles likt, uavhengig av bosted. Finansdepartementet har

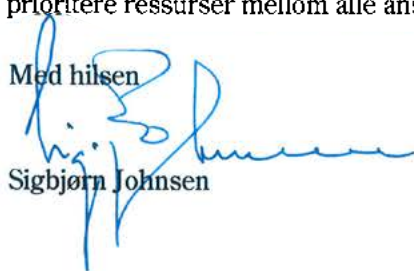
tidligere overfor SKD understreket viktigheten av å følge instruksene. SKD har revidert sin anmeldelsesinstruks, og den ble vedtatt med virkning fra 12. september 2011.

Jeg vil videre vise til at grunner til å behandle to saker forskjellig selv sagt kan være saklige og relevante. Det er derfor de tilfellene hvor disse grunnene ikke har tilstrekkelig vekt som må følges opp. Departementet har fått opplyst av SKD at direktoratet skal undersøke regionenes praksis ved bruk av anmeldelser for manglende innlevering, herunder skal regionene redegjøre for årsaken til manglende etterlevelse av anmeldelsesinstruksene. SKD vil i løpet av høsten 2013 sende brev til alle regionene der de vil bli bedt om å følge anmeldelsesinstruksene på alle punkter. Det vil bli presisert at det også gjelder anmeldelser for ikke leverte selvangivelser både for personlige- og upersonlige næringsdrivende. Regionene skal rapportere anmeldelser til SKD, og SKD vil følge opp at instruksene følges.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer tiltak for å sikre skatte- og avgiftspliktige lik behandling ved bruk av anmeldelser, uavhengig av bosted. På bakgrunn av ovennevnte tiltak forutsetter departementet at direktoratet vil sørge for at praksisen på dette området blir mer ensartet enn i dag og i samsvar med anmeldelsesinstruksene. Departementet vil følge opp dette gjennom styringsdialogen.

Jeg vil avslutningsvis vise til Riksrevisjonens anbefalinger som i hovedsak gjelder at Skatteetaten prioriterer eller styrker arbeidet på nærmere angitte områder. Til dette vil jeg understreke at det generelt alltid vil være rom for forbedringer på store og komplekse ansvarsområder. Skatteetaten må basert på risiko og vesentlighet fordele og prioritere ressurser mellom alle ansvarsområder og arbeidsoppgaver.

Med hilsen



Sigbjørn Johnsen

**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**
Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2013/00569-3

Vår ref
11/942

Dato

15.08.13

Statsregnskapet 2012 – resultatet av den årlige revisjon og kontroll

Jeg viser til brev av 20. juni 2012 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende etater for 2012.

Jeg viser videre til dialog og møter mellom departementet og Riksrevisjonen, og til dialogen mellom Riksrevisjonen og våre underliggende virksomheter i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen av statsregnskapet for 2012.

Brevet sendes som anmodet også per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no.

Departementets svar

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, og at det ikke er vesentlige merknader til statsregnskapet for Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende etater for 2012.

Fiskeri- og kystdepartementet har for øvrig merket oss de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med revisjonsarbeidet, og vil ta dette med i departementets videre arbeid. Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2012.

Med hilsen


Lisbeth Berg-Hansen

Riksrevisjonen

Deres ref
2013/00573-2

Vår ref
12/2811

Dato
16. august 2013

Revisjon av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. juni 2013 med resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) arbeider kontinuerlig med å sikre en tilfredsstillende forvaltning og vil fortsette å vie dette temaet stor oppmerksomhet i styringsdialogen. Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen registrerer en positiv utvikling i risikostyringen.

Nedenfor følger mine svar til de forhold Riksrevisjonen tar opp under pkt. 3 og 4.

3.1 Informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene

Jeg deler Riksrevisjonens syn på at den interne kontrollen for fylkesmannsembetenes håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll skal være tilfredsstillende og basert på anerkjente standarder.

FAD har utarbeidet egne resultatområder for informasjonssikkerhetsområdet i embetsoppdraget til fylkesmennene. Oppdrag 98.6 "Fylkesmannens regionale informasjonsnett" er rettet mot Fylkesmannen i Hedmark, som har et særskilt oppdrag og ansvar her. Oppdrag 98.5 "Føringer på IKT- området", der informasjonssikkerhet er viet stor oppmerksomhet, retter seg mot alle embetene. Embetsoppdraget for 2013 ble justert på disse punktene i april 2013. FAD har gjennomført et sikkerhetsseminar for samtlige embeter hvor sikkerhetsstrusler og -utfordringer ble gjennomgått.

Fra og med 1. juli 2013 har Fylkesmannen i Hedmark etablert en egen driftsorganisering av felles løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll (Active

Directory) og øvrige IKT- tjenester. Fylkesmannen i Hedmark skal gjennomføre en ROS-analyse av etablerte IKT-tjenester.

FAD vil i løpet av høsten formelt delegere myndighet til Fylkesmannen i Hedmark til å kunne pålegge øvrige embeter å følge opp de krav som stilles. Dette vil bli presisert i embetsoppdragene, og alle embeter vil bli holdt løpende informert om informasjonssikkerhetsarbeidet for felles Active Directory og tjenestene rundt dette. Kravene til tilfredsstillende internkontroll vil bli understreket overfor samtlige fylkesmannsembeter.

I løpet av våren 2014 vil FAD gjennomføre et styringsmøte med ledelsen ved Fylkesmannen i Hedmark, hvor tema vil være oppfølging av de oppgaver embetet utfører for Fylkesmennenes regionale informasjonsnett (FRI). Her vil departementet vie spesiell oppmerksomhet til de drifts- og sikkerhetsrutiner som er etablert for å ivareta tilstrekkelig internkontroll.

3.2 Internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond

Jeg har merket meg Riksrevisjonens kritikk av internkontrollen for finansforvaltningen. Revisjonen for 2012 viste at finanskapitalens historiske avkastning over tid ikke har vært korrekt rapportert til departementet som følge av mangelfulle interne kontrollrutiner i fondet.

Fondets rapporterte avkastning blir ikke etterkontrollert av departementet, men formidles videre til Stortinget i statsbudsjettet hvert år. I Prop.1 S for 2014 vil den historiske avkastningen for de aktuelle periodene bli korrigert.

Etter at fondets regnskap for 2012 var avsluttet og revidert, ba departementet om at fondet foretok en ny gjennomgang av tap/gevinster for den delen av finansporteføljen som er valutasikret. Fondets gjennomgang avdekket feil som regnskapet for 2012 senere er korrigert for.

I likhet med Riksrevisjonen ser jeg alvorlig på de feil og mangler som er avdekket vedrørende fondets internkontroll for finansporteføljen. Departementet har derfor i brev 5. juli 2013 bedt styret innen 1. oktober 2013 redegjøre for iverksatte og planlagte tiltak som sikrer en tilfredsstillende internkontroll for finansforvaltningen.

3.3 Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond

Utviklingen av selskapsstrukturen i Opplysningsvesenets fond (Ovf), dvs. det siste tiårets etablering av datterselskaper og andre selskaper som fondet er medeier i, er generelt begrunnet i fondets økende forretningsmessige og kommersielle engasjement innenfor eiendomsforvaltningen. Hensikten er å styrke fondets økonomiske bæreevne ved å redusere fondets avhengighet av finansinntektene og sikre en større og mer stabil avkastning fra eiendommene. Jeg mener en slik omlegging er i tråd med fondets formål om at fondets verdier skal bevares og komme Den norske kirke til gode.

Ved å organisere småkraft, eiendomsutvikling og næringsseiendom i egne selskaper, oppnås bl.a. en sterkere konsentrasjon om de forretningsmessige målene som selskapene er opprettet for. Forretningsdriften på de aktuelle områdene kan skje under tilnærmet de samme

rammebetingelsene som andre aktører omfattes av. Også risikohensyn virker i samme retning. De enkelte utviklingsprosjektene er lagt inn i datter-datterselskaper, fordi fondet verken har kapasitet eller bæreevne til på egen hånd å realisere utbyggings- eller utviklingsprosjekter uten samarbeid med andre medinvestorer.

Det er viktig at fondet på betryggende måte mestrer de krav til styring, effektiv og økonomisk forsvarlig drift som omfanget og kompleksiteten i selskapsstrukturen stiller. Jeg viser i den anledning til endringene av 23. mars 2012 i departementets hovedinstruks for fondet og styrets fastsettelse av interne instruks. Jeg mener at dette har ført til at styringen, kontrollen og oppfølgingen av underliggende selskaper er vesentlig styrket.

Styret for fondet har det løpende ansvaret for at selskapsstrukturen til enhver tid er hensiktsmessig. Jeg mener det er viktig å fastholde styrets ansvar her. Det er oppnevnt nytt styre og ansatt ny direktør for fondet fra 2013. Samtidig er fondets rammeverk vesentlig endret det siste året. Jeg har bedt styret om å utarbeide en særskilt vurdering av selskapsstrukturen og oversende den til departementet innen 1. desember 2013.

Salg av eiendom fra Ovf til datterselskaper

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen mener det i enkelttilfeller kan reises tvil om salg av eiendom til datterselskap i 2012 har vært gjennomført etter markedsmessige betingelser.

I de aktuelle tilfellene har Ovf framholdt at salgene har vært gjennomført i tråd med kravet om markedspris. Departementet har ikke grunnlag for å innta et annet syn. Jeg ser likevel at det kan reises spørsmål om den markedsprisen fondet kom fram til, har vært godt nok begrunnet eller dokumentert i forbindelse med salget.

Ved salg av eiendommer til datterselskaper er det av stor betydning – slik også Riksrevisjonen peker på – at grunnlaget for salgsprisen (markedsprisen) er tilfredsstillende underbygget og etterprøvbart. Jeg har tillit til at fondet følger opp dette, men vil for ordens skyld presisere overfor styret at tilfredsstillende dokumentasjon om prisgrunnlaget skal foreligge når salg besluttet.

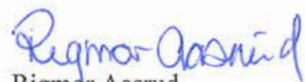
4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen fremmer avslutningsvis anbefalinger vedrørende fylkesmannsembetene og Ovf.

Vedrørende fylkesmennenes felles Active Directory og delegeringen av myndighet til Fylkesmannen i Hedmark på dette området, vil FAD understreke kravene om tilfredsstillende internkontroll basert på anerkjente standarder. Dette vil også være tema for et styringsmøte med Fylkesmannen i Hedmark våren 2014.

Departementet har i brev av 5. juli 2013 til Ovf bedt om redegjørelse om hvordan internkontrollen for finansforvaltningen i Ovf faktisk blir gjennomført. Redegjørelsen vil foreligge i oktober og departementet følger opp saken med utgangspunkt i denne.

Med hilsen



Rigmor Aasrud

Riksrevisjonen

U.off., jf. offl § 5.2

Tidtl ref
2013/00564-3

Vår ref
2012/002675-35/FD III/ECS/LAA

Dato
13 AUG 2013

**RESULTATET AV DEN ÅRLIGE REVISJONEN AV
FORSVARSDEPARTEMENTET OG UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER FOR
2012**

1. INNLEDNING

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 20. juni 2013 vedrørende resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

Departementets krav om å sikre forsvarlig forvaltning og intern kontroll har en helt sentral rolle i den løpende styringsdialogen med etatene i forsvarssektoren. I Forsvaret er materiellregnskap og driftsanskaffelser spesielle satsingsområder for forbedringsarbeidet i 2013 og er derigjennom gitt et særskilt fokus. Forsvaret følges opp gjennom månedlig rapportering på økonomi-/regnskapsstatus og status forsvarlig forvaltning samt egne uformelle møteserier på arbeidsnivå i tilknytning til dette. Videre har departementsråden i Forsvarsdepartementet en egen møteserie med bl.a. forsvarssjefen tilknyttet arbeidet med å forbedre forvaltningen.

Forsvarsdepartementet har merket seg Riksrevisjonens anbefalinger når det gjelder merknadene til Forsvarets regnskap for 2012, og har innledet dialog med etaten om oppfølgingen av disse.

2. BRUDD PÅ BEVILGNINGSREGLEMENTET I FORSVARET

Jeg er opptatt av at bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten overholdes fullt ut også i etaten Forsvaret. Jeg ser derfor alvorlig på Riksrevisjonens merknad om at deler av gjeldende regelverk ble brutt i prosessen med årsavslutningen i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet har gjennom styringsdialogen vært løpende kjent med forsvarssjefens årsprognoser for de budsjettkapitler som han har ansvaret for, herunder at Luftforsvaret tidlig

rapporterte om en risiko for merforbruk hvis ikke tiltak ble iverksatt. Når en slik situasjon oppstår, er det forsvarssjefens ansvar å iverksette tilstrekkelig risikoreduserende tiltak. Slike balanserende tiltak innenfor de enkelte budsjettkapitlene og gjennom budsjettåret er ikke uvanlige og er som regel uttrykk for god intern styring. Prognosen for årsavslutning i Luftforsvaret forverret seg imidlertid meget betydelig og høyst overraskende helt mot slutten av 2012. Det var på denne bakgrunn nødvendig å iverksette særskilte tiltak for å sikre styringsmessig kontroll over situasjonen. Forsvarsdepartementet understreket samtidig og særskilt, senest i etatsstyringsmøtet med Forsvaret 13. desember 2012, betydningen av at alle gjeldende regelverk ble fulgt i arbeidet med avslutningen av virksomhetsåret. Det medfører ikke riktighet at Forsvarsdepartementet var kjent med Forsvarets brudd på bevilgningsreglementets ettårsprinsipp og fullstendighetsprinsipp, jf. § 3 og § 13, og dessuten § 12 i reglement for økonomistyring i staten, slik Riksrevisjonen hevder.

Forsvarsdepartementet har på bakgrunn av erfaringene fra 2012 en særskilt og tett styringsmessig oppfølging av Luftforsvaret i 2013.

Forsvarsdepartementet vil ta til følge Riksrevisjonens anbefaling om å vektlegge krav til virksomhetsstyring og korrekt rapportering i dialogen med Forsvaret.

3. REDUSERT OMFANG OG BETYDELIG FORSINKELSE I LOS-PROGRAMMET

Jeg anser Logistikkprosjektet i LOS-programmet i Forsvaret å være et av de viktigste prosjektene for å sikre den høyst nødvendige omstillingen av Forsvaret. I tillegg til å sikre best mulig og sentral kontroll over alle viktige forvaltningsområder, vil også prosjektet gi kvantitative og kvalitative gevinster som kan benyttes til videre fornyelse innenfor forsvarssektoren.

Hensikten med oppdelingen av Logistikkprosjektet er å få best mulig kontroll med kostnadsutviklingen i prosjektet. Innføring av flere dagbotbelagte milepæler, og mulighet for Forsvaret til kostnadsfritt å avbestille delleveranser, vil bidra til å redusere risikoen i prosjektet. Selv om kun delleveranse 1 blir gjennomført i første omgang, vil svært mye av omfanget beskrevet i St.prp. nr. 55 (2007–2008) bli realisert allerede nå. Med delleveranse 1 vil fem av syv fagområder bli helt eller delvis realisert. Løsninger innenfor de to siste, investeringsstyring og anskaffelse, planlegges å komme i neste delleveranse. Et «langt mindre omfang» av prosjektet, som Riksrevisjonen viser til, er altså ikke besluttet.

Valg av leverandør gjøres etter forutgående kunngjøring hvor også evalueringskriteriene gjøres kjent for tilbydere. Det er helt avgjørende at mulige leverandører har tillit til at valg av leverandør gjøres etter objektive, målbare og etterprøvbare kriterier. Utvelgelsen av leverandør til Logistikkprosjektet ble, etter departementets syn, gjort på en meget profesjonell måte.

Forsvaret har opplevd flere leverandørforsinkelser i den senere tid. Felles for dem er at enkelte leverandører ikke evner å overholde kontraktsfestet leveringstid. Det er på denne bakgrunn innført nye retningslinjer for Forsvarets anskaffelsesvirksomhet, som setter krav til at potensielle leverandørers gjennomføringsevne skal tillegges større vekt ved utvelgelse.

Forsvaret holdt seg inntil Logistikkprosjektet til én og samme leverandør i program Golf og LOS-programmet (IBM). Også denne leverandøren hadde problemer med å levere på tid.

Forsvarsdepartementet anser at Forsvaret er gode på å gjennomføre større investeringsprosjekter. Siden etableringen av integrert strategisk ledelse og styring i forsvarssektoren, innføringen av prosjektstyringsverktøyet PRINSIX og ordningen med ekstern kvalitetssikring av kategori 1-prosjekter, for over ti år siden, har Forsvaret ikke hatt kostnadsoverskridelser på slike større anskaffelsesprosjekter. Forsvarsdepartementet er derfor ikke enig i Riksrevisjonens vurdering om at kompetansen i Forsvaret til å gjennomføre store investeringsprosjekter, er mangelfull. Når det gjelder videre tiltak for oppfølging av Logistikkprosjektet, så viser jeg til omtalen i Prop. 136 S (2012–2013).

4. MANGELFULL MATERIELLFORVALTNING I FORSVARET

Korrekt og rettidig regnskapsføring av materiell er avgjørende for at regnskapet til enhver tid skal kunne gi tilfredsstillende styringsinformasjon. Jeg er derfor ikke tilfreds med at det er et etterslep i arbeidet med materiellkodifisering og registrering i Forsvarets materiellregnskapssystem.

Samtidig har forsvarssjefen informert Forsvarsdepartementet om at Forsvaret har god materiellregnskapsmessig kontroll over materiellbeholdningene. Materiellregnskapet rapporteres å være gjenstand for kontinuerlig ajourføring med et høyt antall daglige transaksjoner, inkludert registrering av nytt materiell. Arbeidet innebærer utfordringer knyttet til stor variasjon og en betydelig mengde materiell som skal regnskapsføres. Forsvaret opplyser at det er gjennomført en analyse av materiellregnskapsføringsprosessen og at det med bakgrunn i denne er iverksatt flere konkrete tiltak som skal effektivisere arbeidet med å fjerne etterslep.

Forsvarsdepartementet har over tid lagt betydelig press på Forsvaret for å få god regnskapsmessig kontroll over materiellbeholdningene. Senest er det lagt press på etaten for å få ferdigstilt regnskapsføringen av sanitetsmateriell snarest og senest innen utgangen av 2013. Forsvarssjefen har svart departementet at dette er ønskelig, men ikke realistisk. Forsvarssjefen har derfor bedt om at fristen for å ferdigstille korrekt regnskapsføring av alt sanitetsmateriell settes til 1. juli 2014.

Forsvarsdepartementet vil følge opp Forsvaret gjennom de etablerte møtefora og den periodiske rapporteringen for å sikre at dette arbeidet gis tilstrekkelig prioritet og oppnår nødvendig progresjon, slik at forsvarssjefens anbefalte tidsfrist for arbeidet nås.

5. AVSLUTNING

Det er lagt ned et omfattende arbeid for å forbedre forvaltningen og den interne kontrollen i forsvarssektoren. Dette arbeidet har gitt gode resultater på mange områder. Samtidig gjenstår det utfordringer innenfor deler av forvaltningen i etaten Forsvaret. Det er vesentlig at disse utfordringene møtes på en effektiv måte. Arbeidet er da også gitt meget høy prioritet fra min side, også som ledd i å sikre en best mulig gjennomføring av langtidsplanen 2013–2016 for forsvarssektoren – Prop. 73 S (2011–2012) Et Forsvar for vår tid.

Med hilsen

Anne-Grete Strøm-Erichsen

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2013/00577

Vår ref
13/2964

Dato
09.08.2013

**Vedrørende resultatet av den årlige revisjonen av Helse- og omsorgs-
departementet og underliggende virksomheter for 2012 - Riksrevisjonens
regnskapsrevisjon 2012**

Riksrevisjonen ber om min vurdering av resultatet av den årlige revisjonen, og om en redegjørelse for hvordan revisjonens merknader og anbefalinger vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen har en merknad knyttet til urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet. Riksrevisjonen anbefaler at departementet vurderer tiltak for å tilrettelegge etatsstyringen slik at forutsetningen om en betydelig redusert samlet saksbehandlingstid ivretas, samt å bruke virkemidler som er robuste nok til å møte forventet saksutvikling, og som dekker hele saksbehandlingsskjeden i Norsk Pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda.

Etter at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var svært høy i årene 2008 - 2010, er saksbehandlingstiden i Norsk Pasientskadeerstatning nå nede på det samme nivå som i de første årene etter at etaten ble etablert som et statlig forvaltningsorgan i 2003. Saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda har dessverre utviklet seg negativt de siste årene. Det har medført at samlet saksbehandlingstid for saker om pasientskadeerstatninger ikke har blitt redusert.

Sammen med Norsk Pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda vurderer departementet fortløpende ulike tiltak for å redusere saksbehandlingstidene. Det er viktig å finne tiltak som bidrar til en redusert samlet saksbehandlingstid samtidig som den grunnleggende forutsetningen om sterke pasientrettigheter ikke svekkes.

Jeg har prioritert å tilføre etatene flere ressurser. I statsbudsjettet for 2013 ble bevilgningen til Norsk Pasientskadeerstatning styrket med 11,3 mill. kroner til drift, og til etablering av ny IKT-plattform i samarbeid med Pasientskadenemnda. Driftsbevilgningen til Pasientskadenemnda ble samtidig økt med 3,2 mill. kroner. I revidert budsjett for 2013, jf. Stortingets behandling av Prop. 149 S (2012 – 2013) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013, er driftsbevilgningen til Norsk Pasientskadeerstatning økt med 10,7 mill. kroner grunnet flere nye saker. Bevilgningen til Pasientskadenemnda ble samtidig satt opp med 8 mill. kroner grunnet økningen i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Det tar imidlertid noe tid å bygge opp en kapasitet som er tilpasset en stadig større saksmengde.

For å øke kapasiteten i Pasientskadenemnda har nemnda foreslått å etablere såkalte "mininemnder" bestående av tre medlemmer, en jurist, en lege og en bruker-representant, mot dagens fem medlemmer, slik loven stiller krav om. En slik omlegging forutsetter en endring i dagens regelverk. Departementets foreløpige vurdering er at hjemmelen i § 16 tredje ledd i lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. (pasientskadeloven) kan benyttes til å foreta endringer i forskrift 20. desember 2002 nr. 1625 om Norsk Pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda. Hjemmelen gir Kongen (delegert til departementet v/forskrift) adgang til i forskrift å gi bestemmelser om nemndas sammensetning og virksomhet, herunder at det i særskilte tilfeller kan gjøres unntak fra kravet om at nemnda i hver sak settes med fem medlemmer. Forslag til en slik endring i forskriften må sendes på alminnelig høring.

For å oppnå en raskere utvidelse av kapasiteten til nemnda oppnevnte Helse- og omsorgsdepartementet i juni 2013 et femte sett med nemndsmedlemmer. Pasientskadenemnda har også utvidet delegasjonsfullmakten fra 30 til 35 pst. Virksomhetene følger også opp med egne forbedringsprosjekter, bl.a. tiltak fra LEAN-gjennomganger, for å sikre raskere oppfølging i alle ledd i saksbehandlingen.

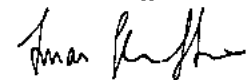
Jeg er opptatt av helheten i saksbehandlingsskjeden for pasientskadeordningen, og er vel kjent med at flere behandlede saker i Norsk Pasientskadeerstatning over tid fører til at flere saker blir meldt til Pasientskadenemnda. Omfanget av rettssaker har økt betydelig. Dette gir også økt belastning for nemndas kapasitet. Usikkerhet knyttet til antall nye saker som meldes til Norsk Pasientskadeerstatning, antall behandlede saker i etaten, andelen som klager på vedtakene, samt omfanget av rettssaker per år i regi av Pasientskadenemnda, gjør det utfordrende å budsjettere og vanskelig å dimensjonere budsjetttrammene til etatene til forventet sakstilgang og faktisk saksbehandlingstid. Departementet vil vurdere endringer i finansieringsordningen for etatene.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i tildelingsbrevet til Pasientskadenemnda for 2012 ikke har stilt krav til saksbehandlingstid, men kun stilt krav om at antall avviklede saker skal økes med 10 pst. i 2012 sammenliknet med 2011. Departementet har i de siste årene brukt vekst i antall behandlede saker som en sentral styringsparameter. Sterk oppmerksomhet på saksavvikling i en periode kan det være det beste

tiltaket for å snu en utvikling med økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Avviklingen i Pasientskadenemnda økte med vel 25 pst. i 2012. Endrede styringsparametere vil bli vurdert for budsjettåret 2014.

En vesentlig del av saksbehandlingstiden går med til å innhente uttalelser fra skadevolder og vurderinger fra medisinsk sakkyndige. Departementet vil i samarbeid med etatene kartlegge hva som for fremtiden kan anses som en forsvarlig og realistisk saksbehandlingstid, gitt en fortsatt vekst i antall nye saker. Det vil også bli foretatt en gjennomgang av produktivitetsutviklingen i etatene.

Med vennlig hilsen



Jonas Gahr Støre

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
2013/00574-3

Vår ref.
12/8720 - KMØ

Dato
16.08.2013

Resultatet av den årlige revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. juni om resultatet av den årlige revisjonen av Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012. Nedenfor følger mitt svar på Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten

Spørsmål som gjelder informasjonssikkerhet og IKT-utviklingen i politiet har meget høy prioritet. Informasjonssikkerhet utgjør én av fire aktivitetsområder for å øke modenheten innenfor IKT-området i Politidirektoratet og Politiets data- og materieltjeneste. De øvrige områdene er porteføljestyling, IKT-styring og virksomhetsutvikling. Politidirektøren har etablert en ny avdeling for IKT for å øke kompetansen i direktoratet og for å forsterke styringen av IKT-området i politiet. Det er også opprettet et eget prosjekt som skal forbedre informasjonssikkerheten, «INFOSEC». Etter min vurdering er det nå lagt et godt grunnlag for bedre styring av IKT og informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten. Det samsvarer også med vurderingene som er gjort i Politianalysen, NOU 2013:9 «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer».

Jeg viser også til andre igangsatte tiltak. Forum for informasjonssikkerhet er etablert. Det er etablert et felles prosjekt for informasjonssikkerhet og politiregistre, «SPOR». Roller for informasjonssikkerhet er definert, og styrende dokumenter er under utarbeidelse. Jeg følger dette arbeidet tett gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet. Jeg viser også til tiltak på IKT-området som er foreslått i

Politianalysen. Jeg vil vurdere disse forslagene i det videre arbeidet med å styrke IKT-styringen i politiet og å utvikle teknologiske løsninger som understøtter politiets operative virksomhet.

Måloppnåelse innenfor aktivitetstilbudet for innsatte

Jeg er opptatt av at de innsatte i kriminalomsorgen skal ha et godt aktivitetstilbud. Aktivitetstilbudet omfatter skole, arbeid, deltakelse i programvirksomhet og rusmestring.

Som et tiltak i arbeidet for økt måloppnåelse på området anbefaler Riksrevisjonen at det utarbeides en strategi for hvordan intensjonene om at innsatte skal ha et aktivitetstilbud på dagtid, skal oppnås. Jeg kan opplyse om at Kriminalomsorgsdirektoratet skal utarbeide en strategi med mål om å øke aktivitetstilbudet for innsatte. Jeg vil legge til at det også skal utarbeides bedre rutiner og sikres bedre kvalitet på registrering av fengselsdøgn med aktivitet.

Kriminalomsorgsdirektoratet skal legge fram en tidsplan både for strategiarbeidet og arbeidet med registrering av fengselsdøgn med aktivitet i løpet av september 2013. Jeg vil følge opp arbeidet i styringsdialogen med Kriminalomsorgsdirektoratet.

Nedgangen i bruk av programmer i kriminalomsorgen er bekymringsfull. Det skal foreligge en rapport fra en arbeidsgruppe som har kartlagt nedgangen i bruk av programmer innen oktober 2013. Rapporten vil være utgangspunkt for Kriminalomsorgsdirektoratets oppfølging. Jeg vil følge opp arbeidet i styringsdialogen med direktoratet.

Med hilsen


Grete Faremo

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2013/00579-3

Vår ref
12/18-59

Dato
14.08.2013

Regnskapsrevisjonen 2012

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 24. juni 2013 med resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012 for Kommunal- og regionaldepartementet. Riksrevisjonen har merknader om at departementet har vist mangelfull oppfølging av bostøtten. Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Husbankens forvaltning av bostøtte.

1. MANGELFULL OPPFØLGING AV BOSTØTTE

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har utnyttet styringsdialogen med Husbanken tilstrekkelig til å påse at det kun er de som er berettiget som mottar bostøtte, og at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

Departementet viser til at det i de senere årene er arbeidet systematisk for å utvikle nye rutiner og regler for å sikre at bostøtte kun går til dem som er berettiget til bostøtte. I forbindelse med at ny bostøttelov ble iverksatt fra 2013 ble det innført nye og strengere regler både for å forebygge urettmessige utbetalinger og for etterkontroll av tildelt bostøtte. Alle som søker bostøtte skal nå oppgi inntektsanslag for perioden de søker bostøtte for. Det skal også gjennomføres årlig etterkontroll av alle bostøttemottakere. Etterkontrollen er knyttet til husstandenes økonomi samt andre kriterier for å motta bostøtte. Urettmessig utbetalt bostøtte, kan nå kreves tilbakebetalt uten hensyn til om mottaker har handlet i god tro eller ikke. Husbanken er pålagt å rapportere om kontrollvirksomheten.

Departementet viser til at de nye reglene ble iverksatt fra 2013, det vil si etter Riksrevisjonens revisjon for 2012. De nye reglene vil rette opp mange av de svakheter som Riksrevisjonen påpeker.

Husbanken skal forvalte bostøtteordningene i tråd med fullmakter og føringer gitt i lov, forskrift og tildelingsbrev.

2. MANGLENDE BRUK AV OPPLYSNINGER FRA NAV TIL KONTROLLFORMÅL

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av Husbankens forvaltning av bostøtte til mottakere av NAV-ytelser. Manglende hjemmel for bruk av NAV-opplysninger har ført til en praksis i Husbanken som ikke sikrer at bostøtte kun blir utbetalt til dem som har krav på ytelsen. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har vært tilstrekkelig aktiv med å legge til rette for at Husbanken har en hensiktsmessig kontroll med mottakere av bostøtte.

Departementet ser et betydelig potensiale for å utnytte data fra NAV for å forebygge urettmessige utbetalinger av bostøtte. Dette arbeidet vil bli prioritert framover.

3. SVAK OPPFØLGING AV OVERGANGSORDNINGENE FRA 2009

I forbindelse med omleggingen av regelverket for bostøtte i 2009 ble det opprettet kompensasjonstillegg/overgangsordninger for å skjerme eksisterende mottakere mot brå endringer som følge av de nye reglene. Unge uføre ble særlig skjermet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har påsett at Husbanken har iverksatt nødvendige kontrolltiltak for å sikre at det kun er berettigede personer som mottar tillegget.

Revisjonen viser at Husbanken har særbehandlet unge uføre i gruppe 2 i overgangsordningen (dvs. husstander med minst to voksne der minst én av dem er ung ufør) uten at det var hjemmel til en slik praksis. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har utnyttet styringsdialogen tilstrekkelig for å følge opp at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

Departementet har bedt Husbanken om redegjøre for sine kontrollrutiner for mottakere på overgangsordningen, samt stoppe urettmessig utbetalinger til mottakere på overgangsordningen.

Videre har departementet bedt Husbanken om å påse at all informasjon om unge uføre på overgangsordningen er i samsvar med gjeldende lov og forskrift. Husbanken skal rapportere på sin praksis til departementet.

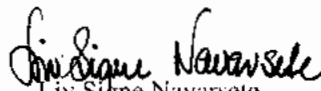
4. RIKSREVISJONENS ANBEFALNINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre at bostøtte kun blir utbetalt til personer som har krav på slik støtte, ved å sørge for at nødvendige kontrollhandlinger kan gjennomføres av Husbanken
- gi tydelige signaler til andre berørte departementer om betydningen av samhandlingsrutiner for å oppnå gode registre med oppdatert informasjon

Departementet vil følge Riksrevisjonens anbefalinger og arbeide for å legge til rette for at Husbanken kan styrke sitt arbeid for å forebygge urettmessige utbetalinger av bostøtte. Da mange bostøttemottakere også mottar ytelser fra NAV, vil det i første omgang være hensiktsmessig å få tilgang til deres informasjon om brukerne. Videre er det aktuelt å benytte data fra Skatteetaten og Lånekassen i større grad enn i dag.

Med hilsen


Liv Signe Navarsete



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. § 5.2

Deres ref

Vår ref
12/2666-

Dato
15.08.2013

Resultatet av den årlige revisjonen av Kulturdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Vi viser til Riksrevisjonens brev av 24. juni 2013 vedrørende ovennevnte. Kulturdepartementet har følgende kommentarer til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger:

Hovedfunn og utviklingstrekk, jf. punkt 2

Med unntak av revisjonsbrev med vesentlige merknader til Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB), utdyper Riksrevisjonen forholdene som nevnes her, nærmere i punkt 3 og 4. Vi kommenterer derfor her kun merknaden vedrørende NLB:

Merknaden i det avsluttende revisjonsbrevet viste til manglende innbetaling av merverdiavgift. Da Kulturdepartementet ble gjort oppmerksom på at NLB ikke hadde betalt merverdiavgift for kjøp av tjenester fra utlandet i 2012, ble dette umiddelbart tatt opp med virksomheten. NLB innbetalte skyldig beløp i mai 2013. Kulturdepartementet tok opp Riksrevisjonens merknader i budsjettmøte med NLB i juni 2013, og saken anses som avsluttet.

Svakheter i departementets etatsstyring (risikostyring), jf. punkt 3.1 og punkt 4

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er svakheter i risikostyringen på departementets ansvarsområde og at departementet ikke har sikret at risikostyring har kommet på plass i underliggende virksomheter. Merknadene knytter seg særskilt til departementets

oppfølging av Arkivverket og Språkrådet.

Risikostyring har inngått som eget tema i departementets styringsdialog med de to statlige virksomhetene. De krav som gjelder, er meddelt i departementets instruks om økonomi- og virksomhetsstyringen og i de årlige tildelingsbrevene. Videre har risikostyring blitt tatt opp i etatsstyringsmøtene.

I styringsdialogen med Arkivverket er det avdekket mangler i risikostyringen. Departementet ba i tildelingsbrevet for 2013 til Arkivverket om en særskilt redegjørelse for status i oppfølgingen av risiko og sårbarhet. I redegjørelsen har Arkivverket bl.a. opplyst at etaten nå gjennomgår metodikken for risikoanalyser. Departementet vil denne høsten følge opp redegjørelsen i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

I styringsdialogen med Språkrådet har departementet erfart at det er særlig utfordrende å utforme en risikoanalyse som er tilpasset virksomhetens egenart, slik at risikovurderinger på hensiktsmessig måte kan inngå som en naturlig del av mål- og resultatstyringen. Departementet vil i tiden framover ha en tettere dialog med Språkrådet for å bistå i dette arbeidet, og for å videreutvikle styringsparametrene i tildelingsbrevet og styrke mål- og resultatoppfølgingen slik Riksrevisjonen anbefaler.

Departementet har i 2013 gjennomført en kartlegging av departementets etatsstyring. Resultatet av kartleggingen vil bli lagt til grunn i arbeidet for å forbedre alle sider ved etatsstyringen, herunder også risikostyring.

Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget, jf. punkt 3.2 og punkt 4

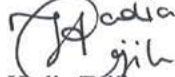
Riksrevisjonen peker på at Kulturdepartementet har utfordringer med hensyn til å synliggjøre om målene på departementets ansvarsområde nås, eller hva status er for de langsiktige målene.

Disse utfordringene relaterer seg, slik departementet ser det, til mål- og resultatstyringen som presenteres i budsjettproposisjonen. Når det gjelder status for det langsiktige arbeidet, er det departementets syn at Stortinget er godt orientert om dette ved at det i de senere årene er lagt fram en rekke meldinger der ulike fagområder er grundig gjennomgått.

Når det gjelder budsjettproposisjonen, har departementet gjennom årene forsøkt å finne en balanse mellom å presentere overordnede kulturpolitiske mål og samtidig utforme mer konkrete mål for den daglige aktiviteten på kunst- og kulturfeltet. Departementet ser at det fortsatt er utfordringer knyttet til dette, og har derfor besluttet å gjennomføre et utviklingsprosjekt vedrørende mål- og resultatstyringen. I dette arbeidet vil målene for alle arbeidsområder bli gjennomgått for å finne frem til en hensiktsmessig og mer helhetlig målstruktur, som det også lar seg gjøre å gi en hensiktsmessig rapportering på.

Resultatet av arbeidet vil bli lagt til grunn i budsjettproposisjonen og tildelings- og tilskuddsbrevene for 2015.

Med hilsen



Hadia Tajik
statsråd



Henning Henriksen
assisterende departementsråd

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd jf. RR § 18

Deres ref

Vår ref
13/2339-

Dato
14.08.13

Resultat av den årlige revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Kunnskapsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 24. juni 2013 og departementets tidligere svar av 16. mai 2013 i samme sak.

2. Hovedfunn og utviklingstrekk

Kunnskapsdepartementet merker seg at Riksrevisjonen i sitt brev i kapittel 2 trekker frem flere problemstillinger som departementet står overfor. Kunnskapsdepartementet har i sitt tilsvaret den 16. mai 2013 redegjort for vårt syn knyttet til de aktuelle problemstillingene. Vi velger derfor å knytte en kort kommentar til Riksrevisjonens problemstillinger.

Forvaltning av bidrags- og oppdragsaktivitet

Riksrevisjonen peker på utfordringer med hensyn til å etterleve regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og dette gjelder spesielt korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader.

Departementet har tidligere, i samråd med Universitets- og høyskolerådet, opprettet en arbeidsgruppe for å gå gjennom veilederen til F-20-07, med det som mål å løse tidligere avdekkede utfordringer vedrørende klassifisering.

Oppdatert reglement og veileder i BOA blir fastsatt og sendt ut til universitets- og høyskolesektoren høsten 2013 og presentert for universitets- og høyskolesektoren på de årlige regionale økonomiseminarene i oktober 2013.

Virksomhetsstyring og system for risikostyring

Riksrevisjonen påpeker at "flere virksomheter fortsatt har utfordringer med å implementere og nyttiggjøre seg et system for risikostyring".

I rapporteringskravene for 2012 til universiteter og høyskoler har Kunnskapsdepartementet stilt krav om at det i institusjonenes resultatrapporter skal vises til risikovurderinger i analysen. Institusjonenes risikovurderinger skal også reflekteres i planene. I rapporteringskravene for 2013 har departementet presisert at tiltak for å nå målene og redusere risiko skal fremgå av planene. Departementet har foretatt en samlet analyse av virksomhetsmålene institusjonene har satt for 2013. Analysen og virksomhetsmålene til institusjonene inngår i tilstandsrapporten Høyere utdanning 2013. Målstrukturen som styringsverktøy er ett av temaene for den strategiske dialogen med styrene også i etatsstyringsmøtene i 2013. Dette danner grunnlag for den videre oppfølging av virksomhetene.

Anskaffelser

Departementet ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på at Høgskolen i Bergen, Norges Handelshøyskole og Høgskolen i Buskerud ikke etterlever lov og forskrift om offentlige anskaffelser og har svak intern kontroll. Departementet har fulgt opp med dialogmøter og institusjonene lager handlingsplaner for det videre arbeidet med å rette opp i mangler som revisjonen har avdekket.

3. Riksrevisjonens merknader

3.1 Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren

Det partsammensatte Rindal-utvalget foreslo i 2010 tiltak mot den høye midlertidigheten i den statlige UH-sektoren og definerte følgende tre grupper som særlig relevante å følge: Undervisnings- og forskerstillinger, saksbehandler-/utredningsstillinger og støttestillinger.

I 2012 nådde midlertidigheten i alle de tre gruppene sitt laveste nivå siste ti år. Særlig blant saksbehandler- og utredningsstillinger var det en markant nedgang fra 2011 til 2012. Samlet sett var midlertidigheten 16,9 prosent i disse tre gruppene i 2012, en nedgang på ett prosentpoeng fra året før.

Kunnskapsdepartementet har som eierdepartement i stor grad fulgt opp de viktigste tiltakene som ble foreslått av Rindalutvalget.

Rindalutvalget kom også med anbefalinger til endringer i tjenestemannsloven med forskrifter som de mente ville kunne redusere midlertidigheten.

Kunnskapsdepartementet sendte rapporten fra arbeidsgruppen på høring. Høringsrunden viste at det ikke var bred oppslutning om forslagene til lov- og forskriftsendringer som utvalget foreslo, og det ble pekt på at utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig utredet til å

iverksette så store endringer i et lov og forskriftsverk som gjelder langt ut over universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet har tatt dette til etterretning og har valgt å jobbe videre med endringer i eget lov- og regelverk. Det tas sikte på å sende på høring et forslag til endringer i universitets- og høyskolelovens § 6.6 om å benytte åremålstilsettinger i bistillinger. Det er behov for å tydeliggjøre denne adgangen i lovteksten.

3.2 Manglende etablering av Råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren

Kunnskapsdepartementet har i forbindelse med årets etatsstyring kartlagt alle statlige universiteters og høyskoleers implementering av Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Kartleggingen viser at Universitetet i Oslo er den eneste statlige institusjonen som ennå ikke har opprettet et RSA. Departementet har i brev av 20. juni d.å. bedt Universitetet i Oslo om å gjennomføre den planen de tidligere har lagt fram, og som innebærer opprettelse av RSA innen utgangen av 3. kvartal 2013. Videre har departementet bedt om å bli informert om fastlagt fremdriftsplan. UiO vil også bli bedt om å rapportere særskilt på dette i årsrapporten for 2013.

Flere institusjoner har opprettet RSA, men p.t. ikke fullført prosessen med å få vedtatt en strategi for rådet. Departementet vil særskilt følge opp disse institusjonene gjennom å kreve at en vedtatt strategi er på plass innen 1. januar 2014, samt å pålegge særskilt rapportering fra institusjonene i årsrapporteringen for 2013 med frist 1. mars 2014.

3.3 Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Departementet ser i likhet med Riksrevisjonen at årsakene til manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i universitets- og høyskolesektoren blant annet kan skyldes mangelfulle rutiner for oppfølging av intern kontroll og for desentralisert organisering. Departementet vil i tillegg peke på at organisering av innkjøpsfunksjonen ved flere av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er for svakt definert og dokumentert. Dette gjelder både innkjøpsprosessene og defineringen av de ulike nivåenes roller, ansvar, myndighet og oppgaver.

Departementet arbeider kontinuerlig med å følge opp universitets- og høyskolesektoren og oppfordrer institusjonene til å vurdere en tydeligere organisering av anskaffelsesområdet for å få bedre kontroll med innkjøpene. Det er imidlertid styret som i henhold til uh-loven skal fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer.

Ved oppfølging gjennom dialogmøter ber departementet styret, som øverste styringsorgan, å påse at virksomheten etablerer regler og rutiner som sikrer forsvarlig styring av anskaffelsesområdet. Departementet legger vekt på at styret ivaretar sin kontrollfunksjon og ber om at styret blir orientert om hva som er tatt opp i dialogmøtet. Videre ber departementet i sin tilbakemeldingsrapport om at styret viser at det tar et overordnet ansvar for at det etableres regler og rutiner samt et systematisk regime for intern kontroll som sikrer en forsvarlig innkjøpsfunksjon.

Organisering og oppfølging av anskaffelsesområdet i universitets- og høyskolesektoren ble kartlagt gjennom en spørreundersøkelse i 2011, hvor virksomhetene foretok en egevaluering. Hver virksomhet mottok en sluttrapport med konkrete oppfølgingspunkter. Departementet bruker rapportene som grunnlag for videre oppfølging av anskaffelsesområdet i dialogmøtene med den enkelte virksomhet. Departementet vurderer å gjennomføre en oppfølgende innkjøpsundersøkelse hvor resultater fra egevalueringen sammenlignes med nye data. Det må imidlertid gå noe tid fra forrige undersøkelse før det gir noen verdi å gjennomføre en ny evaluering.

Kunnskapsdepartementet merker seg Riksrevisjonens anbefalinger og mener at de, som beskrevet ovenfor, blir ivarettatt i den videre oppfølging.

Med hilsen



Kristin Halvorsen

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dcp
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2013/00563-3

Vår ref
12/4915

Date
21 AUG 2013

Resultatet av den årlige revisjonen av Miljøverndepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Jeg viser til brev fra riksrevisor Jørgen Kosmo av 20.06.13. Vedlagt brevet lå resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012 til uttalelse.

Riksrevisoren ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen trekker frem følgende hovedfunn:

- Manglende rutiner for risikostyring i enkelte virksomheter samt manglende dokumentasjon av enkelte virksomheters overordnede risikoanalyser med prioriteringer og tiltak.
- Svakheter og mangler ved tilskuddsforvaltningen i enkelte virksomheter under departementet. For øvrig viser Riksrevisjonen til Dokument 3:13 (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv.*

Angående manglende rutiner for risikostyring på virksomhetsnivå viser jeg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen av 06.05.2013 hvor blant annet systemet for risikovurderinger på virksomhetsnivå omtales (følger vedlagt). Miljøverndepartementet foretar overordnede risikoanalyser av miljømålene som blir lagt fram i de årlige budsjettproposisjonene. Analysene tar sikte på å identifisere kritiske risikofaktorer for å nå miljømålene for hele forvaltningen. I de overordnede risikoanalysene skilles det ikke mellom departements og ytre etaters tiltak for å redusere risikoen. Behovet for risikoreduserende tiltak for den enkelte etat følger av de krav om oppgaver som blir gitt etatene i tildelingsbrevene. I tildelingsbrevene blir underliggende virksomheter pålagt å orientere Miljøverndepartementet om hvilke områder de vil foreta risikoanalyser på i løpet av vedkommende år. Denne orienteringen skal skje på etatsstyringsmøtet på våren. Det legges opp til en drøfting på etatsstyringsmøtet til høsten om analysene, risiko og vesentlighet. Drøfting av vesentlig risiko

som er avdekket ved disse analysene skal framgå av referatene fra etatsstyringsmøtene. Dette kravet ble fastsatt i 2012 og har blitt fulgt opp i noe varierende grad i styringsdialogen hittil, men vil bli innskjerpet både internt i departementet og i styringsdialogen med virksomhetene.

Når det gjelder Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv, viser jeg til brev av 08.05.13 til Riksrevisjonen (følger vedlagt), hvor jeg redegjør for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Videre har jeg merket meg Riksrevisjonens påpekning og anbefalinger når gjelder Riksantikvarens saksbehandling av tilskudd til fartøyvern, jf brev av 31.05.13. Miljøverndepartementet vil ha tett dialog med Riksantikvaren om tilskuddsforvaltningen både for fartøyvern og de øvrige tilskuddsordningene på Riksantikvarens budsjett for å rette opp de manglene som Riksrevisjonen har pekt på i sin rapport. Dette vil skje gjennom den løpende styringsdialogen og med utgangspunkt i Riksantikvarens kommentarer og redegjørelse blant annet i møte mellom Riksantikvaren og Riksrevisjonen den 13.08.13.

Med hilsen

Bård Vegar Solhjell

Vedlegg 2

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet iht. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2012/02047-3

Vår ref
12/3887-

Dato
06.05.2013

Revisjon av regnskapet 2012 - MD og underliggende virksomheter

Det vises til Riksrevisjonens brev datert 11. april d.å.

Miljøverndepartementet har følgende merknader til de saker som er tatt opp.

1. Miljøverndepartementet

1.1. Risikovurderinger på virksomhetsnivå

Miljøverndepartementet foretar overordnede risikoanalyser av miljømålene som blir lagt fram i de årlige budsjettproposisjonene. Analysene tar sikte på å identifisere kritiske risikofaktorer for nå miljømålene. I analysene skilles det ikke mellom departements og ytre etaters tiltak for å redusere risikoen. Fordelingen av tiltak følger av de krav om oppgaver som blir gitt etatene i tildelingsbrevene.

Riksrevisjonen ber nå om oversikt over departementets egne risikovurderinger og tiltak for å sikre at departementets egne mål nås. Dette framgår av departementets årlige overordnede virksomhetsplan. Vi legger ved planen for 2012.

Riksrevisjonen ønsker videre opplyst hvilke tiltak departementet har iverksatt for å sikre at departementets underliggende virksomheter har foretatt tilsvarende risikovurderinger. I tildelingsbrevene blir underliggende virksomheter pålagt å orientere Miljøverndepartementet om hvilke områder de vil foreta risikoanalyser på i løpet av vedkommende år. Denne orienteringen skal skje på etatsstyringsmøtet på våren. Det legges opp til en drøfting på etatsstyringsmøtet til høsten om analysene, risiko og vesentlighet. Drøfting av vesentlig risiko som er avdekket ved disse analysene skal framgå av referatene fra

styringsmøtene. Dette kravet ble fastsatt i 2012 og har blitt fulgt opp i noe varierende grad i styringsdialogen hittil, men vil bli innskjerpet både internt i departementet og i styringsdialogen med virksomhetene.

1.2. Tilskuddsordning - Grunnstøtte til frivillige miljøorganisasjoner og allmennnyttige miljøstiftelser

Riksrevisjonen uttaler at tilskuddsbrevene til organisasjonene ikke inneholder:

- a) tilskuddsmottakers organisasjonsnummer.

Miljøverndepartementets merknad:

Kravet om at organisasjonsnummer skal opplyses i tilskuddsbrevet, er tatt inn i forskriftens § 16 annet ledd a. Dette er likevel ikke fulgt opp i tilskuddsbrevene for 2012 (og heller ikke i 2013) fordi det har liten hensikt å opplyse om organisasjonsnummeret til vedkommende virksomhet i tilskuddsbrevet til denne virksomhet. I hht. § 12 første ledd a i forskriften om tilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner og allmennnyttige stiftelser er det stilt krav om at søker skal opplyse om sitt organisasjonsnummer. Under søknadsbehandlingen kontrollerer departementet at dette nummeret er korrekt mot Brønnøysundregistrene. Etter denne kontrollen er det lite behov for ytterligere bruk av organisasjonsnumrene. Ved behov kan departementet skaffe seg organisasjonsnummeret til alle tilskuddssøkerne ved å gjennomgå søknadene, og departementet har derfor nødvendig oversikt over organisasjonsnumrene.

I kap. 6.3.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten, som omhandler krav til tilskuddsbrev, er det ikke krav om at tilskuddsbrevet skal inneholde organisasjonsnummeret. Departementet mener derfor at det ikke har noen hensikt å ta med organisasjonsnummer i tilskuddsbrevet og vil derfor vurdere å sløyfe dette kravet ved en framtidig revisjon av forskriften.

- b) opplysninger om at tilskuddet kan bli krevd helt eller delvis tilbakebetalt dersom det er gitt uriktige opplysninger, og om opplysningene har ført til for mye utbetalt tilskudd.

Miljøverndepartementets merknad:

Krav om denne opplysningen til tilskuddsmottakerne er tatt inn i forskriftens § 16 annet ledd f. Tilskuddsmottakerne bør derfor være kjent med kravet. Kravet har dessverre falt ut av tilskuddsbrevene for 2012 og 2013, men vil bli tatt inn i tilskuddsbrevene for 2014.

- c) formålet med tilskuddet.

Miljøverndepartementets merknad:

Formålet med tilskuddet er gitt i de årlige Prop. 1 S. Det er også tatt inn i § 1 i forskriften. Tilskuddet er et grunntilskudd til de organisasjoner og stiftelser som faller inn under forskriften. Tilskuddets formål er derfor å bidra til å opprettholde virksomheten i disse organisasjonene og stiftelsene. Selv om det står som et krav til tilskuddsbrev i Økonomibestemmelsene kap. 6.3.3., kan departementet ikke se behov

for å gjenta formålet i tilskuddsbrevet siden dette er et grunntilskudd som skal støtte organisasjonenes og stiftelsenes generelle virksomhet.

d) krav til rapportering.

Miljøverndepartementets merknad:

Som nevnt i c ovenfor skal grunntilskuddet til de organisasjoner og stiftelser som faller inn under forskriften, bidra til å opprettholde virksomheten i disse organisasjonene og stiftelsene. Miljøverndepartementet mener derfor at årsrapportene fra tilskuddsmottakerne er tilstrekkelig rapportering. Det vises til § 12 tredje ledd i forskriften.

e) informasjon om mulige reaksjonsformer dersom tilskuddsmottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet.

Miljøverndepartementets merknad:

Som nevnt i c og d, er dette grunntilskudd til frivillige organisasjoner og allmenntillegte miljøstiftelser. Grunntilskuddet skal bidra til å opprettholde virksomheten i de organisasjoner og stiftelser som faller inn under forskriften. Forutsetningen for tilskuddet er dermed at tilskuddsmottakers formål faller innenfor tilskuddsordningens formål og at tilskuddsmottaker oppfyller kravene i hhv §§ 2 (frivillige organisasjoner) og 3 (stiftelser). Dersom disse kravene viser seg ikke å være oppfylt, faller tilskuddet bort. Dette vurderes fra år til år ved gjennomgang av virksomhetenes årsberetning, jf. forskriften § 12 tredje ledd.

1.3. Bruk av overtid

Miljøverndepartementet har arbeidstakere i ledende stillinger, og i særskilt uavhengige stillinger, som ikke omfattes av arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel. I

Miljøverndepartementets overtidsreglement for nevnte stillinger er følgende uttrykkes:

"2.6 Overtidsgodtgjøring for arbeidstakere i ledende stillinger og for arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger

I henhold til arbeidsmiljøloven § 10-12 har arbeidstakere i ledende stillinger, og arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger, i utgangspunktet, ikke rett til overtidsbetaling. I henhold til fellesbestemmelsenes § 13, nr. 4 c kan disse arbeidstakerne likevel utbetales overtidsgodtgjøring for inntil 300 timer pr. kalenderår når overtidsarbeidet er pålagt av en overordnet leder som kan kontrollere utføringen av arbeidet."

"Dette nødvendiggjør en presisering av hvilke tilsatte som faller inn under disse betegnelsene, ledende stilling og særlig uavhengig stilling. Stillingsbetegnelsen vil i seg selv ikke være avgjørende for om en stilling faller inn under unntakene i aml. § 10-12. Det er den enkelte stilling og stillingsbeskrivelse som må legges til grunn ved vurderingen."

"I MD omfatter "ledende stillinger" avdelingsdirektører, som er seksjonsledere, nestledere i avdelingene, prosjektleder for klima- og skogprosjektet med tittel spesialrådgiver, nestleder i klima- og skogprosjektet med tittel fagdirektør, samt underdirektørene."

Når det gjelder avdelingsdirektører som har mer enn 300 overtidstimer, har det vært svikt i våre administrative rutiner som ikke har fanget opp at de på årsbasis har overskredet 300-timersgrensen i forhold til HTA bestemmelse § 13, nr. 4 c.

Årsaken til at spesialrådgiveren har fått utbetalt all overtid etter sats 100 % er at arbeidet har foregått på lørdager, søndager og høytidsdager på grunn av til tider stort arbeidspress og mye reisevirksomhet, samt familiære hensyn.

Det har vært en stor arbeidsbelastning for lederne i Klima- og forurensningsavdelingen og i Skogprosjektet samt for leder i O-avdelingen/internforvaltning pga. oppfølgingen av 22. juli, beredskap, sikkerhetsarbeidet, samt forberedelser til flytting av MD til nye lokaler i Kongensgate.

2. Styring av underliggende virksomheter

2.1. Kulturminnefondet – forvaltning av tilskuddsmidler

Oppfølging av uavsluttede tilsagn har blitt drøftet i halvårs- og kontaktmøter mellom Miljøverndepartementet og Kulturminnefondet i 2012 og 2013. Miljøverndepartementet mottok statusrapport fra Kulturminnefondet den 31. oktober 2012, hvor det fremgikk at det gjensto 170 uavsluttede saker av de 291 sakene som var kartlagt. 82 eldre tilsagn var på det tidspunktet behandlet. 40 av disse tilsagnene var trukket tilbake eller i ferd med å bli trukket tilbake.

Departementet har vært i tett dialog med fondet og brukt mye tid på å følge opp fondets behandling av de eldre utestående tilsagnene, både for å sikre god fremdrift og for at arbeidet skjer i henhold til relevant lov- og regelverk. Departementet og fondet har hatt fokus på å finne korrekt fremgangsmåte for de ulike tilfellene som kan eksistere. Dette har medført at arbeidet har tatt lenger tid enn forventet.

Kulturminnefondet har gått systematisk gjennom hele porteføljen og rundt 98 % er gjennomgått. På grunn av den store søknadsmengden ved årets utlysning av midler (628 nye søknader, ca. 150 flere enn ved forrige utlysning) regner fondet med at arbeidet først kan avsluttes i løpet av sommeren 2013.

Som oppfølging av diskusjonen på halvårsmøtet 10. april 2013 har Kulturminnefondet levert en oppdatert statusbeskrivelse pr. 30. april 2013 som følger som vedlegg 2 til dette brevet.

2.2. Statens kartverk – innkreving av dokumentavgift

Det er Finansdepartementets som har ansvaret for dokumentavgiften. Arbeidet med innkreving av avgiften er lagt til Statens kartverk som tinglysingsmyndighet. Kartverkets arbeid med å kreve inn dokumentavgiften er lov- og forskriftsfestet, forskrift er 16. desember 1975 nr. 1 om dokumentavgift og lov 7. juni 1 nr 2 tinglysningsloven. Som Riksrevisjonen viser til, er det fastsatt egen instruks fra

Finansdepartementet 3. mai 2006 om *Instruks til Statens kartverk om innkreving av tinglysningsgebyr og dokumentavgift*. Denne instruksen gjelder fortsatt.

I samråd med Finansdepartementet vil Miljøverndepartementet ta inn omtale av arbeidet med innkreving av dokumentavgiften i Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Statens kartverk og i tildelingsbrevet til virksomheten. Miljøverndepartementet vil også omtale innkreving av dokumentavgiften i fremtidige budsjettproposisjoner (Prop. S 1).

2.3. Sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet

Miljøverndepartementet mener dette gjelder gjennomføringen av budsjettet for 2013 og har ikke med revisjonen av regnskapet for 2012 å gjøre. De nødvendige endringer i bevilgningene for 2013 blir fremmet for Stortinget i proposisjonen om bevilgningsendringer som legges fram samtidig med Revidert nasjonalbudsjett for 2013.

Vi kan likevel opplyse at de krav som er stilt i tildelingsbrevene til henholdsvis Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet vil bli overtatt av Miljødirektoratet. Det bør være åpenbart at en slik sammenslåing vil være krevende. Ledelsen for Miljødirektoratet vil derfor få i oppgave raskt å gjennomgå de mål og krav som er stilt i tildelingsbrevene for å vurdere hvordan gjennomføringen av oppgavene kan løses i 2013.

Regnskapet vil inntil videre forsette å bli ført ved hvert av kontorene i Trondheim og i Oslo, men det vil bli en konsolidert rapportering til statsregnskapet og til departementet.

2.4. Svalbards miljøvernfond

Svalbards miljøvernfond følger Bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 3.3.3.3. Fondet finansieres av sektoravgifter som bevilges under statsbudsjettets kap. 5578 post 70. Disse midlene overføres til fondet ved bevilgningen under kap. 1472 post 50. Regnskapets firma M4 gjelder disse bevilgningene på statsbudsjettet, og det leveres månedlige kasserapporter til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Disse avsluttes med bevilgingsregnskapet pr. 31.12. hvert år.

I regnskapets firma M3 føres endringer i fondets kapital, dvs. utbetalinger av tilskudd fra fondet og driftsutgifter for fondet. Dette rapporteres månedlig til DFØ i likviditetsrapporter i samsvar med kap. 3333 i Bestemmelser og økonomistyring i staten. Siste rapport pr. 31.12. ligger til grunn for rapporteringer i statens kapitalregnskap konto 641405 og 811405.

Miljøverndepartementet viser til økonomibestemmelsene § 3.3.3.3 hvor man skal "sikre at det føres et eget fullstendig regnskap for hvert fond". Videre sies det i punkt 8.2 i "Veileder om statlige fond" fra DFØ at *"en statlig virksomhet som forvalter ett eller flere fond, skal føre ett regnskap for hvert fond. Fondets regnskap skal føres separat fra virksomhetens regnskap."* Videre heter det at *"bestemmelsene stiller imidlertid ikke spesifisert krav til hvordan teknisk oppsett av økonomisystemet skal være, for å tilfredsstille kravet om eget fullstendig regnskap. I utgangpunktet kan kriteriene ivaretas gjennom flere alternative løsninger."* Det sies også at *"den enkelte virksomhet må derfor ut fra fondets og virksomhetens egenart foreta en konkret vurdering av den tekniske løsningen opp mot kravet om fullstendighet"*.

Vi er klar over at "eget regnskap" ikke nødvendigvis er det samme som eget firma i Agresso. Vi mener likevel at å holde fondsmidlene i eget firma i Agresso best sikrer oversikt og ryddighet, samt forenkler regnskapsføringen og er en sikkerhet mot feilføringer. Miljøverndepartementet benytter dette prinsippet ved føringen av alle de tre fondene vi forvalter som har inntekter over kap. 5578.

Dersom Riksrevisjonen kjenner til enklere måter å føre fondsregnskapet i kapitalregnskapet og bevilgningsregnskapet for de to nevnte budsjettkapitlene, vil Miljøverndepartementet sette pris på å bli gjort oppmerksom på dette.

Med hilsen

Jon Rørvik (e.f.)
ekspedisjonssjef

Arne Ness
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg 2

Vedlegg 2

Riksrevisjonen
Riksrevisor Jørgen Kosmo
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt off. jf. § 5.2

Deres ref
2012/00401-443

Vår ref
12/5368-

Dato

8 MAI 2013

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv

Jeg viser til brev fra riksrevisor Jørgen Kosmo av 23.04.13. Vedlagt brevet lå utkast til Dokument 3:X (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv*. Dokumentet er basert på rapport fra Riksrevisjonen med samme navn som mitt departement fikk oversendt 20.02.13, og som vi kommenterte i brev av 20.03.13.

Riksrevisoren ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen opplyser i Dokument 3:X at kommentarene mitt departement ga i brevet av 20.03.13 i hovedsak er innarbeidet i den endelige rapporten og i Dokument 3:X.

I Dokument 3:X trekker Riksrevisjonen fram tre hovedfunn. Disse er:

- Svakheter i rapportering og manglende evaluering gir mangelfull informasjon om måloppnåelse.
- Tilskuddsforvaltningen er i liten grad i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk.
- Tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

For å ta det siste først, er jeg glad for å høre at Riksrevisjonens undersøkelser viser at tilskuddsordningene gir økt aktivitet og merverdi.

Manglende evaluering ser jeg som et klart forbedringspunkt. Jeg vil iverksette tiltak for å sikre at miljøvernforvaltningen gjennomfører evalueringer vesentlig hyppigere enn i

dag. Jeg mener dette vil være nyttig for å innhente sikrere informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor ordningene. Departementet vil legge til grunn Økonomibestemmelsenes føringer om at frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet. I tildelingsbrevet til miljøetatene for 2014 vil jeg vurdere å ta inn føringer på hvilke tilskuddsordninger som skal evalueres i det kommende året.

Når det gjelder rapporteringen vil jeg som i departementets brev av 20.03.13 peke på at rapportering for den enkelte tilskuddsordning er innført fra og med Prop. 1 S (2012-2013). Nevnte proposisjon inneholder rapportering på ressursbruken og måloppnåelsen for den enkelte ordning i 2011. Mitt departement vil arbeide videre med å forbedre rapporteringen. Jeg ser at rapporteringen på bruken av tilskuddsmidlene fra fylkesnivå til Direktoratet for naturforvaltning og videre til departementet kan struktureres og systematiseres på en bedre måte.

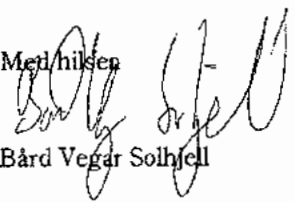
Riksrevisjonen etterlyser videre rapportering på hvordan den enkelte tilskuddsordning bidrar til oppnåelsen av de nasjonale miljømålene. Vi vil arbeide videre med dette, men vil som i brevet av 20.03.13 gjøre oppmerksom på at det er krevende å måle det eksakte bidraget fra den enkelte ordning på nasjonale mål i et budsjettår. Det er mange faktorer som påvirker resultatoppnåelsen for målene, hvorav en del ligger utenfor departementets kontroll. Av de faktorer som departementet kontrollerer, er det igjen mange flere enn de budsjettmessige virkemidlene som påvirker resultatoppnåelsen. Dessuten er det utfordrende å isolere effekter av ressursbruken til det enkelte budsjettår. Dette skyldes at de nasjonale målene er langsiktige, og at konkrete effekter ikke så lett lar seg identifisere i et ettårig perspektiv. Jeg vil likevel understreke at departementet vil arbeide for et system som på en bedre måte enn i dag identifiserer effekten av virkemidlene våre i forhold til de nasjonale målene. Vi vil blant annet se nærmere på hvordan andre departementer har løst dette problemet, og om deres erfaringer kan brukes innenfor miljøforvaltningen.

Når det gjelder Riksrevisjonens funn av mangler i saksbehandlingen av tilskuddene, viser vi til at disse er knyttet til tilskuddsordningen for lokale tiltak. Jeg tar denne kritikken alvorlig. Tildelingsbrevene til Miljødirektoratet for 2014 vil inneholde presiseringer av at rutineene må bli i samsvar med god forvaltningsskikk og hva dette konkret innebærer. Vi vil i tillegg be miljøetatene presisere disse standardene overfor fylkesmenn og fylkeskommuner som behandler søknader om tilskudd.

Departementet har alt startet en gjennomgang av reglene for tilskuddsordningene på naturforvaltnings- og friluftsområdet. Målet er at nye regler skal iverksettes fra nyttår. I arbeidet vil vi gjennomgå alle rutineene ved tilskuddsforvaltningen. Ved iverksetting av nye regler vil vi legge større vekt på kravene som skal legges til grunn ved tilskuddsbehandlingen, særlig de forhold som er nevnt ovenfor. Når det gjelder kunngjøring av tilskudd framhever Riksrevisjonen at det bør gjøres en ekstra innsats

for å nå alle målgruppene, da deres undersøkelse av friluftsmidler indikerer at dette ikke har vært tilfelle for enkelte prioriterte grupper. Jeg viser til at det her ikke er spørsmål om tilskuddsmidlene er kunngjort eller ikke. De har vært kunngjort i eget tilskuddsrundskriv på departementets hjemmeside samt at alle kommuner, fylkeskommuner og en rekke frivillige organisasjoner har fått brev om tilskuddsordningene. Jeg vil likevel se nærmere på mulighetene for å forbedre kunngjøringen der det kan være grunn til å tro at det må gjøres en ekstra innsats for å nå spesielle målgrupper.

Med hilsen



Bård Vegar Solhjell

Kopi: Direktoratet for naturforvaltning

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref
2013/00582-3

Vår ref
13/2900-

Dato
09.09.13

RESULTAT AV DEN ÅRLIGE REVISJONEN FOR NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET OG UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER FOR 2012

Vi viser til brev av 24.6.2013 fra Riksrevisjonen med resultatet av regnskapsrevisjonen for 2012. Riksrevisjonen ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

1.1 Riksrevisjonens merknader

2. MERKNAD: NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING OG UTØVELSE AV SAMORDNINGSANSVAR

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Altinn for regnskapsåret 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at Nærings- og handelsdepartementet ville følge opp og vurdere tiltak for å sikre at den nåværende Altinn-løsningen har den driftssikkerheten som er nødvendig ved behandlingen av selvangivelsen våren 2013. Komiteen poengterte at det er svært alvorlig at problemene med den eksisterende løsningen har vanskeliggjort innføring av nye tjenester og skapt usikkerhet om Altinn kan takle de volumene som arbeids- og velferdsetaten har behov for i løsningen.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har vært den forventede pådriveren for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene der departementene er beslutningstakere. Dette gjelder spesielt utfordringer ved tjenester som er ment å være av størst samfunnsnytte. I tillegg er Riksrevisjonen i tvil om Nærings- og handelsdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på å følge opp at tjenesteeiere har kunnet realisere de forventede forbedringene og gevinstene – i samsvar med beslutningsunderlaget.

Svar

Om Altinn uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteén i Innst. 233 S (2012 – 2013):

”Komiteen viser til at den i brev av 31. januar 2013 til departementet stilte spørsmål om Altinn, GIEK og Norsk Romsenter. Statsråden svarte i brev av 11. februar 2013. Brevene følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen ser det som svært alvorlig at det de siste årene har vært en økning i antall uønskede hendelser i Altinn, slik som driftsavbrudd og kritiske feilsituasjoner. Det er også svært alvorlig at problemene med den eksisterende løsning har vanskeliggjort innføring av nye tjenester og skapt usikkerhet om Altinn kan takle de volumene som Nav har behov for i løsningen.

Ifølge departementets svarbrev til komiteen skal den nåværende Altinn-plattformen fases ut i løpet av sommeren 2013. Sammen med arbeidet med en ny selvangivelsesløsning som skal gjennomføres i løpet av første halvår 2013, forventer departementet at ny Altinn-løsning både skal være robust nok og ha kapasitet nok til å ta imot nye tjenester og tjenesteiere, herunder flere av Navs tjenester. Komiteen forventer at departementet følger opp og vurderer om det er behov for tiltak for å sikre at også den nåværende Altinn-løsningen har den driftssikkerhet som er nødvendig ved behandlingen av selvangivelsen våren 2013.”

Riksrevisjonen fulgte opp komiteéns merknad, blant andre temaer, i sitt brev til departementet datert 18. mars 2013. I brev datert 2. mai 2013 besvarte departementet Riksrevisjonens spørsmål. Departementets svar er i liten grad reflektert i Riksrevisjonens merknader i brev datert 24. juni 2013.

Riksrevisjonen anmerker at Nærings- og handelsdepartementet (NHD) ikke har vært ”den forventede pådriveren for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene”. Kontroll- og konstitusjonskomiteén uttrykker i sin innstilling forventninger om at NHD er en pådriver for å sikre driftssikkerhet ved utleggelsen av selvangivelsen i 2013, men ikke for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene. Stortinget har, etter hva NHD erfarer, heller ikke i andre sammenhenger gitt uttrykk for forventninger om at NHD skal ha et særlig ansvar som pådriver for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene. I beslutningsunderlaget for Altinn II, som regjeringen har tatt stilling til, er det heller ikke sagt noe eksplisitt om forventninger til at NHD skal løse utfordringer på tvers av departementgrensene. Departementet har heller ikke mottatt opplysninger fra Riksrevisjonen om hva Riksrevisjonen mener er grunnlaget for disse forventningene.

Videre bemerker Riksrevisjonen under dette punktet, tvil om NHD har lagt ”tilstrekkelig vekt” på å følge opp at tjenesteiere har kunnet realisere de forventede forbedringene og gevinstene – i samsvar med beslutningsunderlaget. Forvaltningen av Altinn er delegert til Brønnøysundregistrene, og NHDs styring av Altinn inngår i den ordinære etatsstyringsdialogen med etaten. Med bakgrunn i Økonomiregelverkets krav til at

etatsstyringen skal tilpasses "egenart, samt risiko og vesentlighet", er imidlertid kontakten mellom departementet og etaten om Altinn hyppigere enn for andre deler av etatens virksomhet. Tilrettelegging for at tjenesteeiere skal kunne realisere forventede forbedringer og gevinster er regelmessig et tema i departementets etatsstyring av Brønnøysundregistrene. Departementet har ikke registrert at Riksrevisjonen gjennom egne analyser som har blitt forelagt NHD, eller på annet grunnlag, har dokumentert hva som er "tilstrekkelig vekt" i dette tilfellet. Departementet finner det derfor vanskelig å kommentere dette punktet utover den redegjørelsen vi ga om arbeidet med gevinstrealisering og forbedring i vårt brev til Riksrevisjonen 25. april 2013.

Merknad: Robusthet og testregime

Svak robusthet og et mangelfullt testregime medvirket til at det oppsto en kritisk hendelse i Altinn-løsningen ved utlegging av selvangivelsen i 2011 og 2012 og til en mindre alvorlig feil i 2013. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har hatt god nok oppfølging av tiltak i Brønnøysundregistrene for å sikre kvaliteten og testingen i Altinn-løsningen i påvente av etableringen av et nytt testregime og et nytt testmiljø. Riksrevisjonen er kritisk til at BankID ble besluttet satt i produksjon uten at det var gjennomført en ende-til-ende ytelsestest mellom Altinn, ID-porten og BankID. Feil i påloggingsløsningen kunne fått konsekvenser for blant annet tilgjengeligheten i Altinn.

Svar

Departementet har i sitt svar til Riksrevisjonen 25. april redegjort for hvilke aktiviteter som er blitt gjennomført for å sikre robusthet i Altinn og for å styrke testregimet. Riksrevisjonen kommenterer ikke denne redegjørelsen i sin merknad, men uttrykker at departementet ikke har hatt "god nok" oppfølging. Departementet har ikke fått seg forelagt hvilke kriterier eller analyser Riksrevisjonen bygger sin vurdering av at departementets oppfølging ikke har vært "god nok" på. Uten kjennskap til grunnlaget for vurderingen, kan vi ikke se at vi har den nødvendige informasjonen til å kunne si oss enig eller uenig i Riksrevisjonens vurdering.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bank ID ble besluttet satt i produksjon. ID-porten benyttes for sikker pålogging til en rekke offentlige tjenester, herunder Altinn. BankID ble produksjonssatt som ett blant flere påloggingsalternativer i november 2012. Ansvar for ID-porten ligger i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) som også tok beslutningen om å produksjonssette BankID.

Nærings- og handelsdepartementet har kontaktet FAD som ansvarlig for ID-porten, og innhentet deres uttalelse om dette spørsmålet:

"Difi gjorde høsten 2012 en risikovurdering rundt behovet for ende-til-ende ytelsestesting mellom Altinn, ID-porten og BankID og kom fram til at det ikke var behov for en slik testing. Risikovurderinger rundt behovet for ende-til-ende ytelsestest har vært diskutert og håndtert i både styringsråd for Altinn og i Departementenes kontaktforum Altinn (DKF) høsten 2012.

Begrunnelsen for Difis risikovurdering var i hovedsak todelte:

- 1) Det ble gjennomført omfattende funksjonell testing av BankID før produksjonssetting, også sammen med Altinn. BankID ble testet med Altinn 12.3 og fungerte da som den skulle.
- 2) BankID ble implementert i ID-porten slik at den enkelt kunne «skrus av», dersom det skulle oppstå noen form for problemer. Brukerne av tjenesten kunne da benytte seg av MinID i stedet for og tjenestene kunne gå som normalt. Dette var spesielt viktig i forhold til selvangivelsesperioden.

I forberedelsene til årets selvangivelsesperiode ble det gjennomført ytterligere testing av innlogging med Bank-ID, via ID-porten, til Altinn og erfaringene medførte at også Brønnøysundregistrene reduserte alvorlighetsgraden på omtalte risikofaktor betydelig før produksjonssetting.

Vi vil også påpeke at BankID fungerte uten problemer i hele selvangivelsesperioden.”

Som det fremkommer blant annet av FADs svar, bygget beslutningen om å produsjonssette BankID som påloggingsløsning i ID-porten, på en risikovurdering. I departementets svar til Riksrevisjonen 25. april, redegjorde vi for NHDs syn på denne risikovurderingen. I og med at vår redegjørelse ikke er reflektert i Riksrevisjonens merknad, gjengir vi den her for ordens skyld:

”Nærings- og handelsdepartementet har ikke selv all den IT-faglige kompetansen som er nødvendig for å gjøre en fullgod teknisk vurdering av et så stort IT-system som Altinn. Med dette forbeholdet er vårt syn at man i en idealsituasjon bør ha gjennomført et tilstrekkelig omfang av testing før et slikt system settes i drift. Uansett omfanget av testing vil det imidlertid alltid være igjen en rest-risiko for at systemet kan inneholde feil. Slik rest-risiko kan og bør reduseres så langt det er mulig innenfor gjeldende ressursrammer, men vil i praksis ikke kunne elimineres.

Dersom det oppdages feil i systemet ganske nær datoen for idriftsettelse, blir på denne bakgrunn spørsmålet om feilen skal rettes eller ikke. Da må vurderingen være om det er mindre risiko ved å rette feilen enn det er ved å sette systemet i drift uten å rette den; alternativt om det gir minst forventet skade å utsette hele idriftsettelsen. For utleggelsen av selvangivelsen har utsettelse ikke vært aktuelt.

I denne sammenheng innhenter departementet de risikovurderingene som Brønnøysundregistrene gjør i samarbeid med Skatteetaten og leverandørene av programvare og driftstjenester. Disse risikovurderingene legges til grunn dersom departementet finner at de gir tilstrekkelig styringssikkerhet på overordnet nivå. Anskaffelsen av BankID som påloggingsløsning er gjennomført av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som ansvarlig for ID-porten. I en tidlig fase uttrykte både NHD og Brønnøysundregistrene skepsis til at BankID skulle brukes som påloggingsløsning uten nærmere testing, fordi vi på generelt grunnlag mente at risikoen var for stor. Etter å ha fått ytterligere informasjon, blant annet fra BankID, endret Brønnøysundregistrenes vurdering av risikoen seg i positiv retning når det gjaldt å produsjonssette BankID uten en ende-til-ende ytelsestest.”

Departementet har ikke blitt gjort kjent med hvilken analyse Riksrevisjonen har gjort for å konkludere med at den risikovurderingen som ble gjort var feil. Departementet har derfor ikke grunnlag for å utdype de vurderingene vi tidligere har gjort. NHD er på denne bakgrunnen, ikke enig i Riksrevisjonens merknad.

Merknad: Vurdering av Altinn-løsningen som skjermingsverdig objekt

I arbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur i Norge oppdaterte Forsvarsdepartementet i 2008 sikkerhetsloven med et nytt krav om plikt til å beskytte skjermingsverdige objekter. Som følge av dette skulle departementene utpeke objekter i egen sektor innen 2012. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet per 25. april 2013 ennå ikke har vurdert Altinn i forhold til sikkerhetslovens krav.

Svar

Nærings- og handelsdepartementet fikk utsettelse med å besvare NSMs henvendelse, blant annet med bakgrunn i departementets arbeid med oppfølging av hendelsene 22. juli 2011. Departementet sier seg likevel enig i at det har tatt for lang tid å gjøre denne vurderingen. Hovedårsaken til tidsbruken er at de begrunnelsene vi har mottatt fra Brønnøysundregistrene ikke har vært gode nok til å kunne benyttes i departementets saksbehandling uten vesentlig bearbeiding og flere runder med tilleggsspørsmål.

Nærings- og handelsdepartementet har vurdert, identifisert og innrapportert skjermingsverdige objekter i departementets sektor. Innrapportering av skjermingsverdige objekter er gjort i flere omganger, senest i brev av 5. august 2013 til Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Merknad: Gevinstrealisering

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har hatt en tettere etatsstyring av Brønnøysundregistrene med hensyn til å følge opp det vedtatte prioriteringsregimet i 2012, og stiller spørsmål ved om de ønskede gevinstene av Altinn-satsingen kan realiseres med dagens oppfølging fra departementets side.

Riksrevisjon påpekte i 2011 manglende systematikk ved prioritering av tjenester som settes i produksjon. Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det per 31. desember 2012 ikke var etablert rutiner ved Brønnøysundregistrene for å ivareta kravene til prioritering av tjenester.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har iverksatt tiltak for å gi koordinering av samhandlingstjenester tilstrekkelig prioritet. Samhandlingstjenester er den tjenestetypen som i størst grad vil bidra til effektiviserings- og samordningsgevinster for både offentlig og privat sektor. Per februar 2013 er det satt i drift én samhandlingstjeneste i Altinn. For å utnytte mulighetene og oppnå de ønskede gevinstene som ligger i samhandlingsfunksjonaliteten, er det helt nødvendig å koordinere prosesser på tvers av departementer og virksomheter.

Nærings- og handelsdepartementet opplyste i 2011 at det ikke har iverksatt spesielle tiltak for å sikre at arbeids- og velferdsetatens tjenester blir gjort tilgjengelige på Altinn-plattformen. "Melding om yrkesskade" til arbeids- og velferdsetaten er én av tjenestene som i beslutningsunderlaget forventet å gi milliongevinster per år fra og med 2011. Revisjonen

viser at denne tjenesten ikke var i drift i 2012, og at arbeids- og velferdsetaten høsten 2011 prioriterte den ned.

Riksrevisjonen er kritisk til at Nærings- og handelsdepartementet ikke løpende har fulgt opp status for denne tjenesten, da den var en del av beslutningsgrunnlaget som ble lagt fram for Stortinget. Arbeids- og velferdsetaten hadde åtte ulike tjenester på Altinn-plattformen ved inngangen til 2013, og det er opplyst at etaten vurderer å bruke Altinn til enkle, skjembaserte innsendingstjenester. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har sørget for å etablere kommunikasjonskanaler mellom departementet/Brønnøysundregistrene og Arbeidsdepartementet/arbeids- og velferdsetaten med hensyn til forventningsavklaring og drøfting av utfordringer ved etatens satsing på Altinn.

Svar

Prioriteringsregimet - tettere etatsstyring

I sin merknad uttrykker Riksrevisjonen at det er alvorlig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har hatt en tettere etatsstyring av Brønnøysundregistrene med hensyn til å følge opp det vedtatte prioriteringsregimet i 2012. Prioriteringsregimet og gevinstrealiseringsarbeidet inngår som Riksrevisjonen påpeker, i departementets etatsstyring av Brønnøysundregistrene som også omfatter Altinn. Departementets styring, oppfølging og kontroll av Altinn er tilpasset Altinns egenart, samt risiko og vesentlighet. Dette er bakgrunnen for at departementet mottar månedlige rapporter fra Brønnøysundregistrene om Altinn, og at det gjennomføres om lag ti møter årlig mellom departementet og etaten om styringen av Altinn herunder om prioriteringsregimet. Riksrevisjonen har ikke fremlagt for NHD noen analyse av hvor tett etatsstyringen burde være. Departementet er enig i at det er viktig med et fungerende prioriteringsregime noe som blant annet er nedfelt i en presisering i Brønnøysundregistrenes tildelingsbrev for 2013, som supplerer punkt 5.3 i mandatet for Altinn II-prosjektet.

Departement foretar løpende vurderinger av hvordan vi utøver vår etatsstyring med sikte på å foreta forbedringer. Per i dag mener vi imidlertid at etatsstyringen av Altinn er godt tilpasset Altinns risiko og vesentlighet, også på områdene prioriteringer og gevinstrealisering.

Prioriteringsregimet – rutiner for prioritering

I sin merknad sier Riksrevisjonen at "Riksrevisjon påpekte i 2011 manglende systematikk ved prioritering av tjenester som settes i produksjon. Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det per 31. desember 2012 ikke var etablert rutiner ved Brønnøysundregistrene for å ivareta kravene til prioritering av tjenester." Departementet legger til grunn at det er revisjonen for 2011 Riksrevisjonen viser til, og at merknaden har sin bakgrunn blant annet i spørsmål fra Riksrevisjonen til departementet i brev datert 14. mars 2012 :

"4.5 Kriterier for prioritering av tjenester

I brev fra Brønnøysundregistrene av 14. februar 2012 blir det redegjort for en rekke prioriteringsaktiviteter knyttet til de enkelte fasene i tjenesteutviklingen av nye tjenester, men det har ikke vært et systematisk prioriteringsregime i 2011 som er basert på faste kriterier for tjenesteplanleggingsfasen. Først f.o.m januar 2012 er det

vedtatt en metode for prioriteringer av tjenester i planleggingsfasen som baserer seg på fire kriterier hvor samfunnsøkonomisk verdi har vekt på 30 prosent.

Vi ber departementet redegjøre for og dokumentere hvordan det per 2011 har fulgt opp mandatets pkt. 8 «generelt vil vi legge til grunn at man velger en finansieringsmodell som er slik at det skapes incentiver til at de samfunnsøkonomisk lønnsomme tjenestene blir realisert først.»

Departementet svarte på spørsmålet i sitt brev til Riksrevisjonen datert 2. mai 2012. Riksrevisjonen stilte også to spørsmål om prioritering av tjenester i sitt brev til NHD 18. mars 2013, som departementet har svart på 25. april 2013. Riksrevisjonens påstand om at det er manglende systematikk ved prioritering av tjenester er feil. Dette underbygges til en viss grad allerede av Riksrevisjonens eget spørsmål 14. februar 2012, som er sitert over.

Med bakgrunn av at Riksrevisjonen i sin kritikk later til ikke å ha tatt hensyn til innholdet i de svarene departementet tidligere har gitt, finner departementet det formålstjenlig å gjenta svarene her.

Fra departementets brev til Riksrevisjonen 2. mai 2012:

"Spørsmål 28: Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for og dokumentere hvordan det per 2011 har fulgt opp mandatets pkt. 8 «generelt vil vi legge til grunn at man velger en finansieringsmodell som er slik at det skapes incentiver til at de samfunnsøkonomisk lønnsomme tjenestene blir realisert først.»

Svar: Mandatets punkt 8 har ikke direkte sammenheng med prioritering av tjenester, det omhandler finansieringsmodell. Incentivene til at de samfunnsøkonomisk lønnsomme tjenestene realiseres først, finnes i finansieringsmodellens punkt i mandatets vedlegg 1 - alle kostnader knyttet til utvikling og vedlikehold av tjenester, finansieres av tjenesteeierne. De tjenesteeierne som har tjenester som vil være lønnsomme å realisere, til tross for at de må betale utviklingskostnadene selv, vil søke å få utviklet disse tjenestene. De tjenesteeierne som har tjenester som ikke er lønnsomme å realisere når de må betale utviklingen selv, vil avvente med å få utviklet disse tjenestene.

I tildelingsbrevet for 2011 til Brønnøysundregistrene er det tatt inn at *"Bistand til tjenestebeskrivelse og tjenesteutvikling skal være selvfinansierende".*

Fra departementets brev til Riksrevisjonen datert 25. april 2013:

"Spørsmål: Revisjonen ber om at departementet redegjør for hvordan tjenester med potensiell netto nytte skal kunne realiseres først, så lenge lenke- og innsendingstjenester nå skal ha prioritet på kort sikt.

Svar: I begrunnelsen for dette spørsmålet heter det at «de mange mindre tjenestene som er satt i produksjon anses så små at det ikke er regningssvarende å beregne kost-nytte». Det ville ha vært nyttig for departementets vurdering av spørsmålet om det i begrunnelsen også var gitt en dokumentasjon av grunnlaget for å hevde at det er «mange» slike tjenester og at de er «mindre». Videre vil departementet påpeke at om det ikke skulle være regningssvarende å beregne netto samfunnsøkonomisk verdi av

en tjeneste, så følger det ikke dermed at verdien er null eller negativ. Den kan fremdeles være positiv, selv om den antas å være mindre enn kostnaden ved å beregne den. Når lenke-, meldings- og innsendingstjenester får en viss prioritet, er det fordi de kan antas å ha positiv samfunnsøkonomisk verdi.

Den kortsiktige prioriteringen av tjenester er avhengig av hvilken kapasitet som er tilgjengelig i organisasjonen. I prinsippet kan det f.eks. være at visse tjenestetyper trenger en viss utviklings- og implementeringstid, og at det i deler av denne tiden er ledig kapasitet til å realisere enklere tjenester. I så fall er det åpenbart samfunnsøkonomisk fornuftig å ikke bare prioritere etter de enkelte tjenestenes samfunnsøkonomiske nettoverdi, men også å benytte den ledige kapasiteten. Departementet gjorde det klart i møtet med Riksrevisjonen den 6.3.2013 at det ikke ligger noen motsetning i dette. Inntil kapasiteten er god nok til å rulle ut de tre tjenestetypene meldings-, innsendings- og innsynstjenester på bred basis, skjer prioriteringen innenfor disse tre kategoriene både ut fra samfunnsøkonomisk verdi og ut fra om det er pålagt av regjeringen eller ved lov at en tjeneste skal digitaliseres innen en gitt tidsfrist.

Spørsmål: Vi ber om en redegjørelse av regime for å prioritere tjenesteeiere i løpet av 2012. Samtidig ber vi om en beskrivelse av hvordan den alternative metoden som foreslås i den nye strategien skal implementeres i 2013.

Svar: Regimet for å prioritere tjenesteeiere i løpet av 2012 er gitt under punkt 5.3 på s. 5 i mandatet for Altinn II-prosjektet. For 2013 er det også gitt supplerende presiseringer i tildelingsbrevet:

- Forutsatt at Altinn er robust og stabil, skal det i andre halvår 2013 tilrettelegges for utvikling av nye tjenester.
- I andre halvår 2013 skal tjenester som både er testet og tatt i bruk uten problemer (modne tjenester), tilbys til alle offentlige virksomheter som kan benytte dem uten vesentlige tilpasninger.
 - En forutsetning for kommunal deltagelse er samordning fra kommunenes side. Tilrådning om en eventuell beslutning om å innlemme kommunale tjenester i Altinn skal forelegges for departementet.
- Tjenester som vurderes som mindre modne, eller der det er et behov for vesentlige tilpasninger, skal begrenses til et håndterbart antall per år av hensyn til Altinns tekniske og organisatoriske kapasitet.
 - Tjenesteeiere som ikke kan få dekket sine behov i Altinn på kort sikt, kan benytte løsninger i markedet eller utvikle løsningene selv.

Oppfølgingen av dette fra departementets side skjer på vanlig måte i statsstyringsmøter og øvrig styringsdialog med Brønnøysundregistrenes direktør.”

Koordinering av samhandlingstjenester

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ”ikke har iverksatt tiltak for å gi koordinering av samhandlingstjenester tilstrekkelig prioritet”. NHD er i likhet med Riksrevisjonen, opptatt av å få på plass flere samhandlingstjenester. Koordinering mellom etater inngår i oppdraget til Brønnøysundregistrene som forvalter av Altinn, innenfor de ressursrammene etaten til enhver

tid råder over til dette formålet. NHD følger dette opp innenfor rammen av den alminnelige etatsstyringen av etaten.

Også for samhandlingstjenester må linjeprinsippet etter NHDs oppfatning følges. Ett departement bør ha hovedansvaret for utvikling og forvaltning av tjenesten, herunder å fremme spørsmålet om finansiering i statsbudsjettet. Det største arbeidet med utvikling av en samhandlingstjeneste i Altinn som for tiden pågår, er EDAG-prosjektet. Ved plasseringen av forvaltningsansvaret ble prinsippet om at den etaten med størst interesse i tjenesten fikk forvaltningsansvaret, i dette tilfellet Skatteetaten. NHD ser det som formålstjenlig at en slik løsning velges også i fremtiden. Utviklingen av samhandlingstjenester er ofte ressursmessig krevende, det er også derfor vanskelig å se at det er mulig eller ønskelig at alt ansvar for koordinering av utvikling av samhandlingstjenester skal legges til Brønnøysundregistrene. Departementet viser på dette punktet også til vårt svar over til Riksrevisjonens kritikk om at NHD ikke har vært den forventede pådriveren for å løse utfordringer på tvers av departementene.

Melding om yrkesskade

Riksrevisjonen uttrykker kritikk av at det ikke finnes etablerte kommunikasjonskanaler mellom NHD og AD/Altinn og NAV. Dette medfører ikke riktighet. På departementsnivå er det faste møter om Altinn (DKF) der også AD møter som fast representant. Disse møtene finner sted om lag 10 ganger i året, og realisering av NAVs tjenester er et jevnlig tema i disse møtene. Når det gjelder kontakten på etatsnivå opplyser Brønnøysundregistrene at det er registrert 673 saker som gjelder NAV i Altinns system for sakshåndtering i perioden 17.11.2008 – 1.7.2013. Dette er saker på operativt nivå som opprettes via Altinns Servicedesk. Det har også vært omfattende dialog mellom kundeansvarlig i Altinn og representanter fra NAV ved behov, som ikke er loggført. NAV har representanter i Samarbeidsgruppen (minimum tre møter i året), Videreutviklingsrådet (7 møter i 2012 og 5 møter hittil i 2013), Altinn styringsråd hvor de har fast plass (minimum tre møter i året) og i det årlige Servicelederseminaret.

Riksrevisjonen er også kritisk til at NHD ikke løpende har fulgt opp status for tjenesten melding om yrkesskade. Tjenesteutviklingskalenderen, der melding om yrkesskade har vært én av tjenestene, er et jevnlig tema i møtene på både departements- og etatsnivå, se redegjørelsen for disse over. Det er med andre ord ikke riktig at denne tjenesten ikke har vært gjenstand for jevnlig oppfølging. Melding om yrkesskade ligger under Arbeidsdepartementets (AD)ansvarsområde. Da NHD skulle besvare spørsmål om dette i Riksrevisjonens brev datert 18. mars 2013, innhentet NHD ADs synspunkter om relisering av tjenesten melding om yrkesskade i Altinn. ADs svar ble 19. april 2013 oversendt til Riksrevisjonen. Vi gjengir her det mest relevante avsnittet:

”Når det gjelder tjenesten melding om yrkesskade ble denne tjenesten utsatt som følge av beslutninger i en arbeidsgruppe som arbeidet med oppfyllelse av et EU-direktiv for rapportering av arbeidsulykker. Dette skjedde uavhengig av status i Altinn-prosjektet. Nye løsninger for yrkesskader er planlagt i Moderniseringsprogrammet, men vil trolig først bli realisert i Prosjekt 3 (2017-2018) i dette programmet.”

Med bakgrunn i ADs svar, kan vi vanskelig se at ytterligere oppfølging fra NHDs side ville kunnet ført til at tjenesten melding om yrkesskade ville blitt realisert slik intensjonen var da beslutningsunderlaget for Altinn II-prosjektet ble utarbeidet i 2007/08.

Merknad: Økonomioppfølging

Riksrevisjonen mener at rapporteringshyppigheten som er tillagt tjenesteeierne i Altinn, ikke har den ønskede effekten å sikre at budsjettmessige rammer ikke overskrides. Riksrevisjonen har siden 2010 vært kritisk til Nærings- og handelsdepartementets manglende oppfølging av kostnadene med Altinn-satsingen.

Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at det vil fortsette å innhente regelmessige statusrapporteringer om de totale kostnadene i Altinn II-programmet til versjon 2.1 er satt i produksjon. Oversikt over tjenesteeiernes totalkostnader med Altinn for 2012 ble oversendt Riksrevisjonen i mai 2013.

Svar

NHD mottar månedlig en overordnet økonomirapportering fra Brønnøysundregistrene om Altinn på områdene drift, videreutvikling av plattformen, større prosjekter og Altinn II programmet. De interne kostnadene i etatene som er tjenesteeiere i Altinn, og som NHD dermed ikke styrer direkte, innhentes det en oversikt over etterskuddsvis, årlig. Denne ble for 2012 oversendt til Riksrevisjonen i mai 2013. Disse kostnadene utgjør en mindre andel av de totale kostnadene. Bakgrunnen for at tallene innhentes én gang årlig, er en vurdering av beløpnes størrelse sett opp mot at innhenting ikke skal utgjøre en urimelig arbeidsbyrde for de etatene som skal avgi tallene. Det har vært visse utfordringer med å få tallene fra etatene innen de fastsatte fristene. NHD vil følge opp overfor Brønnøysundregistrene at dette må innskjerpes.

2.1 Riksrevisjonens anbefalinger

Anbefaling

Følge opp Altinn-organisasjonens arbeid med systematisk retting av alvorlige feil og stabilisering av Altinn-løsningen, blant annet at det planlagte testsenteret blir etablert som forutsatt, samt at innholdet i nye avtaler med leverandører sikrer kvalitet og oppfølging av leveranser.

Departementets vurdering

Departementet er enig i denne anbefalingen. Alle elementene i Riksrevisjonens anbefaling er under arbeid.

Anbefaling

Beslutte om Altinn skal klassifiseres som skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven, og iverksette tiltak for å beskytte Altinn-løsningen etter valgt klassifiseringsnivå

Departementets vurdering

Beslutningen er nå tatt.

Anbefaling

Tydeliggjøre forventninger og gi konkrete føringer for Brønnøysundregistrenes prioriteringer og arbeid med utvikling av produksjon og tjenester

Departementets vurdering

NHD kan ikke se at det er noe umiddelbart behov for ytterligere føringer for prioriteringer av arbeid med utvikling av produksjon og tjenester. Vi viser til vår redegjørelse om dette over.

Anbefaling

Være en pådriver for koordinering av tjenesteeiere med behov for samhandlingstjenester, slik at antall samhandlingstjenester øker og potensielle effektiviserings- og samordningsgevinster sikres i henhold til mandatet til Altinn. Dette innebærer også å involvere tjenesteeiernes ansvarlige departementer når det måtte oppstå vesentlige utfordringer og problemer

Departementets vurdering

Departementet er enig med Riksrevisjonen i viktigheten av at det utvikles flere samhandlingstjenester. Dette arbeidet vil stå høyt på dagsordenen i NHDs dialog med andre departementer og i vår etatsstyring av Altinn gjennom Brønnøysundregistrene. Innenfor de ressursene som til enhver tid foreligger til formålet, skal Altinns organisasjon bistå og tilrettelegge for utvikling av samhandlingstjenester. Linjeprinsippet må imidlertid ligge fast også for samhandlingstjenester. Det vil si at ansvaret for å ta initiativ til, utvikle, koordinere og finansiere samhandlingstjenester må ligge hos de etatene som har behov for tjenesten.

Med hilsen



Trond Giske

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2012/01871-4

Vår ref
11/1836-

Dato 16.08.2013

Statsregnskapet 2012 - resultat av den årlige revisjon av departementet og underliggende virksomheter

Det vises til brev av 20. juni 2013 med Riksrevisjonens merknader og anbefalinger etter gjennomført regnskapsrevisjon for 2012.

1. Avvik fra krav om realistisk budsjettering

Når det gjelder kapittel 1825, post 21 knytter mindretutgiften i 2012 seg i hovedsak til etterslep i utbetalingene til EU-programmet Competitiveness and Innovation Framework Program (CIP) når det gjelder Norges gjenstående forpliktelser. På budsjetteringstidspunktet foreligger det ikke anslag eller prognoser over faktisk utbetalingsbehov under programmet for etterfølgende år. EU-kommisjonen opplyser om utbetalingsbehovet først når dette forfaller til utbetaling i det enkelte budsjettår. Mindretutgiften skyldes som regel forsinkelser i enkeltprosjekter og utbetalingsbehovet i det enkelte år knyttet til løpende prosjekter.

Med bakgrunn i ovennevnte og som følge av relativt store overføringer knyttet til EU-programmet, halverte departementet bevilgningsforslaget knyttet til CIP-programmet fra 20 til 10 mill. kroner i 2013. Bevilgningen under posten er samlet redusert med 20 mill. kroner fra 2012 til 2013. Departementet regner med at dette vil redusere mindretutgiften og overføringen av midler mellom budsjettår på budsjettposten. I forbindelse med en eventuell ny programperiode for EU-programmet vil departementet vurdere budsjetteringen av de årlige utgifter under programmet og om det kan gjøres endringer som medfører at de årlige bevilgningene i større grad sammenfaller med utbetalingsbehovet i det enkelte budsjettår.

Når det gjelder kapittel 1833, post 21 har regnskapsførte utgifter knyttet til CO₂-prosjektene i stor grad blitt lavere enn opprinnelig budsjettert i Prop. 1 S. Årsaken til dette er sammensatt og et resultat av mange forhold, blant annet endringer i mandat og prosjekttinnhold, utsettelse og periodisering. Etter Gassnovas syn har budsjettforslagene vært realistiske gitt de forutsetninger som lå til grunn på tidspunktet for utarbeidelsen av de enkelte budsjettforslag. Når forutsetningene endres, vil det som oftest medføre endret budsjettbehov i løpet av budsjetterminen.

Departementet har ikke indikasjoner på at budsjetteringen det enkelte år ikke er realistisk i forhold til planlagt aktivitet. Ved endrede forutsetninger gjennom budsjettåret har departementet redegjort for dette overfor Stortinget i tråd med vanlig praksis for budsjettrevisjoner i inneværende år. Stortinget har sluttet seg til dette og gjort vedtak om nødvendig bevilgningsjusteringer. Overføringene mellom budsjettår har de siste tre årene vært lavere og har variert mellom 9-22 prosent av disponible midler. Overførte midler har vært bundet opp i forpliktelser hvor utbetalingene skjer i etterfølgende år, bl.a. som følge av periodisering.

2. Disponering av statens egne driftsutgifter til CO₂-håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet

Bevilgningen under kap. 1833, post 21 har i 2012 gått til dekning av statens utgifter knyttet til planlegging og forberedelser av CO₂-håndteringsprosjektene mv. Forvaltningen av bevilgningen har vært fordelt mellom departement, direktorat, statsforetak og aksjeselskap. I fremlegget for Stortinget er det gitt beskrivelse av formålet og mottaker/forvalter av midlene. Dette ligger til grunn som forutsetning for Stortingets vedtak av bevilgning under posten.

I budsjettproposisjonen for 2014 foreslår Olje- og energidepartementet en ny struktur og har foretatt enkelte endringer når det gjelder kapittel- og postinndeling. Enkelte endringer i postnummereringen er blant annet foretatt for å etterkomme Riksrevisjonens merknad knyttet til avvik fra den normale poststrukturen under budsjettkapitlet knyttet til CO₂-håndtering. For overføring til statsaksjeselskap, statsforetak og private benyttes post 70-85.

3. Riksrevisjonens anbefalinger angående vurdering og dokumentasjon av risiko og vesentlighet

Vurderinger av risiko og vesentlighet er en integrert del av departementets planprosesser og den løpende prioriteringen av arbeidsoppgaver. Departementets virksomhetsplaner gjenspeiler vurderinger av risiko og vesentlighet ved at planene uttrykker de tiltak og oppgaver som departementet prioriterer høyst.

Olje- og energidepartementet har vurdert hvordan en mer systematisk tilnærming til risiko- og vesentlighetsvurderinger kan tilføre merverdi til departementets arbeid. Det er etter departementets syn viktig å finne en god balanse mellom kostnad og nytte slik

at tidsbruken til dokumentasjon og rapportering minst oppveies av reelle forbedringer i forståelsen av risiko og tilhørende tiltak.

For å styrke arbeidet med disse spørsmålene og dokumentering av risiko- og vesentlighetsvurderinger, igangsatte departementet høsten 2012 et styringsprosjekt. Et punkt i mandatet er å utvikle og implementere et system for vurderinger og dokumentasjon av risiko og vesentlighet. Departementet har utviklet en kort intern veileder og tar sikte på integrere risikovurderinger fra virksomhetene med departementets egne interne vurderinger i et sammenhengende kontroll- og rapporteringssystem fra etatsnivå til departementsledelse.

Med hilsen



Ola Borten Moe



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. § 5 andre
ledd

Deres ref
2013/00566-3

Vår ref
13/1093

Date
14.08.2013

Resultatet av den årlige revisjonen av Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter for 2012

Vi viser til Riksrevisjonens brev av 20. juni 2013, samt til brev av 8. august 2013 med korrigert versjon av vedlegget.

Det går fram at både Statens vegvesen og Jernbaneverket har fått vesentlige merknader i revisjonen av regnskapet for 2012, men at Riksrevisjonen kun tar opp saker som gjelder Statens vegvesen.

Samferdselsdepartementet har følgende kommentarer til de forhold som Riksrevisjonen tar opp:

Mangelfull gjennomføring av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen

Oppfyllelse av strategien for samfunnssikkerhet og beredskap

Samferdselsdepartementet har sendt ut strategien for samfunnssikkerhet og beredskap til alle etater og selskaper underlagt departementet. Etatene og selskapene rapporterer hvert halvår til departementet. På bakgrunn av rapporteringen fra Statens vegvesen har ikke departementet funnet grunn til å følge opp med ekstra tiltak overfor etaten.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

Statens vegvesen følger opp Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet og beredskap gjennom å utarbeide ROS-analyser for den enkelte region og for de viktigste vegstrekningene. Etaten legger ikke opp til å utarbeide ROS-analyser før driftskontraktene lyses ut. De kartlagte risikoområdene i Statens vegvesens ROS-analyser følges opp i driftskontraktene, og i Statens vegvesens øvrige arbeid med forvaltning og utvikling av vegnettet.

Det vesentlige er at de entreprenørene som får oppdrag gjennom bl.a. driftskontraktene, inngår som ressurser i det videre arbeidet med å håndtere utfordringene risiko- og sårbarhetsanalysene avdekker.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering gir dette et mer helhetlig bilde av samfunnssikkerhets- og beredskapsutfordringene i Statens vegvesen enn å gjennomføre ROS-analyse for den enkelte driftskontrakt. For departementet er det, som nevnt ovenfor, viktig å være tydelig på at det er Statens vegvesen som er ansvarlig for å gjennomføre disse aktivitetene.

Beredskapsplaner

Kravet om beredskapsplanlegging gjelder for Statens vegvesens regioner og vegavdelinger og er ikke knyttet til driftskontraktområdene.

Samferdselsdepartementet er generelt opptatt av at det utarbeides krise- og beredskapsplaner som i størst mulig grad er samordnet og koordinert med andre myndigheter. Det er riktig som Riksrevisjonen påpeker, at nødetatene generelt har vært for lite involvert i utarbeidelsen av disse planene. Statens vegvesen har tatt fatt i dette. Vegdirektøren har tatt opp dette i et møte med politidirektøren i april 2013. Dette vil Statens vegvesen også ta opp i andre møter med nødetatene.

Øvelser

Statens vegvesen gjennomfører øvelser i alle regioner og vegavdelinger. I disse øves krisestaber på alle nivå. Det er også stilt krav i vegdirektørens resultatavtaler at alle krisestabene skal øves minst to ganger hvert år. Samferdselsdepartementet mener en slik tilnærming er i tråd med det ansvar Statens vegvesen har i en krisesituasjon.

Det er riktig at driftsentreprenørene normalt ikke involveres i disse øvelsene. Dette vil bli gjort i større grad i framtida. Samferdselsdepartementet vil bemerke at entreprenørene og alle regionene/vegavdelingene gjennom reelle hendelser har stor erfaring i å håndtere uønskede og uforutsette hendelser. I strategien for samfunnssikkerhet og beredskap legger departementet til grunn at etatene gjennomfører regelmessige øvelser, både for strategisk kriseledelse og mer taktiske og operative enheter.

Manglende alternative sambands- og kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner på vegnettet

Kommunikasjon mellom byggherre og entreprenører er basert på bruk av det ordinære telenettet (fast telefoni og mobiltelefoni). Det samme gjelder kommunikasjon på vegtrafikksentralene. Telenettet er sårbart ved hendelser, og det blir derfor etablert reserveløsninger i Statens vegvesen.

Samferdselsdepartementet er opptatt av at samfunnsviktige funksjoner i sektoren har sambands- og kommunikasjonsløsninger som er robuste og tilstrekkelige ved krise. Samtidig erkjenner departementet at det ikke er mulig å gardere seg mot ethvert bortfall av kjente

kommunikasjonsløsninger. Vi er kjent med at Statens vegvesen nå gjennomfører en stor anskaffelse av satellitt-telefoni. Slik telefoni har imidlertid sine svakheter når det gjelder kapasitet. Det vurderes derfor om det nye digitale nødnettet kan tas i bruk i Statens vegvesen. Vegtrafikksentral øst har i dag en prøveordning med bruk av dette nødnettet.

Mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen

Kostnads- og tidsoverskridelser på entreprisekontrakter

Store prosjekt består ofte av mange kontrakter. For disse store prosjektene viser sluttresultatet i gjennomsnitt gode resultater på projektnivå. For den enkelte kontrakt er det imidlertid relativt store enkeltavvik, med både høyere og lavere sluttkostnad enn opprinnelig overslag. Dette viser at Statens vegvesens estimeringsmetodikk og kalkulasjoner er bra på projektnivå, når prosjektene har en viss størrelse. Et gjennomsnitt av alle kontraktene innenfor utbygging har imidlertid de siste årene endt med en sluttkostnad på mer enn 20 pst. over kontraktssummen, særlig pga. mange mindre prosjekter med merkostnader. Dette skyldes flere forhold, bl.a.:

- ikke tilstrekkelige avklaringer av grunnforhold, arbeidets art og omfang og tekniske løsninger
- entreprenørene søker om ev. tilleggsvederlag
- generelt underbemanning av Statens vegvesens byggherrefunksjon, som fører til mindre tilfredsstillende styring og kontroll.

Departementet følger opp både kostnads- og tidsmessige kontraktsoverskridelser på projektnivå (store prosjekt) gjennom tertial- og årsrapporter fra Statens vegvesen. Disse rapportene blir behandlet på etatsstyringsmøtene. Samferdselsdepartementet vil understreke at det er viktig at Statens vegvesen følger opp kostnads- og styringsramme for det enkelte prosjekt, men etaten må også følge opp kostnadene i den enkelte kontrakt.

Statens vegvesen arbeider med flere tiltak i forbindelse med kostnads- og tidsestimering:

- styrke opplæringen innen utforming og håndtering av kontrakt. Statens vegvesen gjennomfører nå to kull (ca. 60 deltakere) pr. år av Byggherrestudiet, som er et studium i samarbeid med NTNU, og som gir studiekompetanse (30 studiepoeng). Dette er et intensivt studium rettet mot byggeledere og prosjektledere, med særlig vekt på gjennomføring av kontrakter for bygging, drift og vedlikehold.
- øke kvaliteten og detaljeringen av plangrunnlagene forut for kostnadsestimering.
- styrke kvalitetssikringen av konkurransegrunnlag gjennom bedre rutiner.

For å fastsette riktige mengder i et prosjekt er det ofte store forundersøkelser som må gjennomføres. Dette er kostbart og tar tid. Det er ofte en individuell vurdering for hvert prosjekt for hvor store grunnundersøkelserprogram som må gjennomføres.

Departementet vil ta opp spesielt med Statens vegvesen at etaten skal følge opp entreprisekontrakter i tidlig fase av entrepriseprojekt for å kunne redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser.

Mangelfull arkivering og manglende dokumentasjon

Statens vegvesen har system og prosedyrer for arkivering, men disse blir ikke fulgt. Etaten har imidlertid ikke hatt et system med tilstrekkelig gode løsninger for arkivering av tunge dokumenter som for eksempel tegninger.

Under gjennomføringen av et prosjekt er en eller annen form for elektronisk lagringsenhet den mest hensiktsmessige kommunikasjonsutveksling med entreprenøren. I praksis skjer det ofte ikke en fortløpende overføring av dokument herfra registrert i etatens elektroniske registrerings- og arkiveringssystem SVEIS.

Statens vegvesen arbeider nå med bedre rutiner for registrering og gjenfinning av dokumenter, og de interne retningslinjene for lagring og arkivering er forbedret/forbedres i 2012/2013.

Vegvesenet har to håndbøker som omhandler lagring og arkivering av dokumentasjon:

- Håndbok 151 «Styring av vegprosjekter»
- Håndbok 138 «Modellgrunnlag» med vedlegg «Prosjektstruktur, lagring og arkivering»

Håndbok 151 beskriver det overordnede ansvaret for arkivering, mens håndbok 138 definerer dokumentasjonstyper og beskriver detaljert hvor, når og av hvem ulike type dokumentasjon skal arkiveres.

I hver region skal nå en person få ansvaret for å flytte dokumentasjon fra lokale lagringssteder til sentralt arkiv. Det er opprettet et landsdekkende prosjektarkiv for å ta vare på dokumentasjonstyper som i dag ikke kan lagres i etatens sak-arkivsystem (typisk modelldata, tegningsdata og andre «tunge» dokumenter).

Statens vegvesen vil gjennomføre opplæringstiltak for å sikre at saksbehandlere etablerer prosjekter i henhold til ny prosjektstruktur, og at dokumentasjonen blir arkivert i samsvar med denne strukturen.

I dag ligger det meste av dokumentasjonen på lokale lagringsservere og elektronisk lagringsenhet for prosjekter. I 2013 starter arbeidet med å flytte dokumentasjonen til sentralt, søkbart arkiv. Dette vil sammen med innføring av nye rutiner for lagring og arkivering sikre at dokumentasjon fra utbyggingsprosjekter blir arkivert og gjenfinnbar.

Det er uheldig at Statens vegvesens systemer og prosedyrer for arkivering fortsatt ikke blir fulgt internt. Departementet konstaterer også at rutinene om dokumentasjon av projekters kostnadsrammer ikke er tilfredsstillende. Dette har sammenheng med/får konsekvenser for måloppnåelsen for etaten, siden forskjellige mål nødvendigvis må vurderes opp mot bl.a. i hvilken grad kostnadene i kontrakter blir overholdt. Måloppnåelse i denne sammenheng gjelder enkeltprosjekt og på porteføljnivå. Departementet mener at dokumentasjon av kostnadsrammer er ett av mange viktige verktøy i målstyringen. Manglende måloppnåelse gjelder i en del sammenhenger programområdene, dvs. mindre, men ofte kompliserte prosjekt

som tar lang tid mht. planavklaring og hvor det kan være vanskelig for Statens vegvesen å oppnå ønsket avklaring/framdrift.

Prosjektstyring

Samferdselsdepartementet viser til at Vegdirektoratet i brev av 11. februar 2013 til Riksrevisjonen har kommentert kostnadsoverskridelser for flere prosjekt som Riksrevisjonen viser til. Dette gjelder mindre prosjekt. Det er viktig å ha en god kostnadsstyring også for denne type prosjekt. Departementet vil understreke dette overfor Statens vegvesen.

Samferdselsdepartementet har ikke spesiell oppfølging av prosjekt med kostnadsramme under 200 mill. kr. Prosjekt med kostnadsramme under 200 mill. kr er i stor grad på programområdene. Departementet følger i etatsstyringen opp hvert enkelt programområde samlet. I tertial- og årsrapportene fra Statens vegvesen er det en oversikt over prosjekt som følges opp spesielt hvor noen prosjekt har en kostnadsramme på om lag 200 mill. kr, men de fleste prosjektene har en langt større kostnadsramme.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- iverksette tettere oppfølging av hvordan strategien for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren blir gjennomført i forbindelse med forvaltningen av veinettet.
- påse at Statens vegvesen forbedrer sin prosjektstyring, med vekt på planlegging, dokumentasjon og kostnadskontroll.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Samferdselsdepartementet mener at dagens oppfølging av strategien for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren er tilfredsstillende. Rapporteringen som departementet mottar fra etater og selskaper på dette området, blir jevnlig vurdert og ev. mangler blir tatt opp med dem det gjelder. Departementet vil imidlertid følge opp Statens vegvesens involvering av nødetatene når det gjelder beredskapsplaner. Videre vil departementet følge opp bruk av kommunikasjonsutstyr i etaten, herunder vurderingen av å ta i bruk nødnett.

Anleggs- og investeringsvirksomheten

Det er flere forhold innenfor styring av investeringsprosjekt som Samferdselsdepartementet vil ta opp med Statens vegvesen. Dette gjelder:

- etatens oppfølging av entreprisekontrakter i en tidlig fase for å redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser
- manglende oppfølging av arkivering og dokumentasjon av prosjekt
- tilstrekkelig oppmerksomhet på kostnadsstyring av prosjekter under 200 mill. kr.

Med hilsen


Marit Arnstad
statsråd


Eva Hildrum
departementsråd

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO
Norge

Unntatt offentlighet
Offl. § 18

Deres ref:
2012/01265-24

Vår ref:
12/06114

Dato:
16.08.2013

Riksrevisjonens regnskapsrevisjon for 2012

Det vises til Riksrevisjonens brev av 24.6.2013 om resultatet av den årlige revisjon av Utenriksdepartementet og underliggende virksomheter for 2012. Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger knyttet til forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen.

I det følgende vil jeg redegjøre for de vesentlige skritt departementet allerede har tatt for å forbedre forvaltningen av Regjeringens klima- og skogsatsing. Først vil jeg kort kommentere Riksrevisjonens tre anbefalinger, samt belyse grunnlaget for klima- og skogsatsingen, inkludert sammenhengen mellom klimamål og utviklingsmål for satsingen.

Riksrevisjons anbefalinger

Jeg støtter Riksrevisjonens anbefalinger.

Forvaltningen av klima- og skogsatsingen er fra norsk side styrket både personellmessig og gjennom at Norad har fått ansvaret for forvaltningen av alle tilskudd som ikke er delegert til ambassadene. Norge følger opp initiativet med våre internasjonale partnere. I det videre arbeidet vil vi skjerpe kravene til våre partnere om rapportering på måloppnåelse, basert på tydelige resultatrammeverk.

Rapportering om satsingens fremgang og resultater er styrket ved at det fra 2013 vil bli utarbeidet en årlig rapport om hele satsningen. Det vil videre bli foretatt en bred, uavhengig evaluering av hele initiativet i 2014. Begge disse tiltakene vil legge til rette for en bedre rapportering til Stortinget og allmennheten.

Prosjektets organisering er styrket gjennom en samlokalisering av hele prosjektet ett sted, i Miljøverndepartementet. Videre er utviklings- og forvaltningskompetanse i prosjektet økt, og oppfølgingsrutiner er presisert gjennom et eget ordningsregelverk for klima- og skogsatsingen.

Grunnlaget for klima- og skoginitiativet

Som Riksrevisjonen påpeker, er klima- og skogsatsingen ett av de viktigste norske bistandsinitiativene i internasjonal sammenheng. Arbeidet inngår i Stortingets tverrpolitiske klimaforlik av 2008 og er omtalt i samtlige budsjettproposisjoner fra 2008.

Den målstruktur, strategi og tilnærming som er etablert for initiativet, er forelagt Stortinget ved gjentatte anledninger og har fått Stortingets tilslutning gjennom behandlingene av bl.a. St.prp. nr. 1 (2008-2009) og Prop. 1 S (2012-2013). I Prop. 1 S (2013-2014) slås det igjen fast at klima- og skogsatsingen har tre prosjektspesifikke mål:

- Utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) omfattes av en ny internasjonal klimaavtale.
- Kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.
- Bevare naturskog i utviklingsland for å sikre denne skogens evne til å lagre karbon.

Tiltak som gjennomføres for å nå de klimapolitiske målene for initiativet, skal som helhet ha positiv effekt på utvikling og fattigdomsbekjempelse. Dette er det utviklingspolitiske grunnlaget for klima- og skogsatsingen. Stortingsflertallet fastslo i behandling av Prop. 1 S (2012-2013) at *«Klima- og skoginitiativet skal fortsatt ha sammensatte mål knyttet til bevaring av naturskog, bærekraftig utvikling og respekt for urfolks rettigheter, i tillegg til hovedmålet om reduserte utslipp. Langsiktig skogbevaring betinger at resultater oppnås også på andre områder enn reduserte utslipp av klimagasser.»*

For å nå mål om redusert avskoging og klimagassutslipp er det avgjørende å iverksette tiltak for hhv. forbedret naturressursforvaltning, mindre korrupsjon, inkluderende plan- og utviklingsprosesser, rasjonell arealplanlegging, landreformer og økt offentlig tilgang på informasjon om naturressurser og eierforhold. Tiltak som de ovennevnte, vil samtidig være viktige bidrag til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Utdypende kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger

Anbefaling 1: Etablere oppfølgingsrutiner og styrke organiseringen i departementet på en måte som sikrer en helhetlig styring og rapportering om resultater av klima- og skogsatsingen.

Klar organisering, ansvarsfordeling og rutiner er, som Riksrevisjonen påpeker, viktig for initiativets måloppnåelse og for å sikre helhetlig rapportering som et grunnlag for beslutninger. Nettopp med formål å sikre en konsekvent og helhetlig styring av dette tverrdepartementale samarbeidsprosjektet, ble det i forbindelse med statsrådsskiftet i mars 2012 iverksatt en grundig gjennomgang av instruksjonsmyndigheten, ansvarsdelingen mellom utviklingsministeren og miljøvernministeren, og av prosjektets organisering. Prosjektorganisasjonen ble fysisk samlet i Miljøverndepartementet, og det ble utarbeidet et overordnet styringsskriv som slår fast hhv. miljøvernministerens og utviklingsministerens parlamentariske ansvarsområder, beskriver rutiner for beslutningsprosesser i prosjektet, samt arbeidsprosesser, møtevirksomhet og informasjonsflyt. Stortinget ble forelagt konklusjonene av gjennomgangen i Prop. 1 S (2012-2013). Operasjonaliseringen av denne viktige prosessen pågikk parallelt med Riksrevisjonens gjennomgang av prosjektet.

Det er iverksatt en rekke tiltak for å klargjøre ansvarsdelingen ytterligere og hindre uklarhet vedrørende arbeidsprosesser, informasjonsflyt og rapporteringslinjer. Et slikt tiltak er utarbeidelsen av interne rutiner som avklarer oppgavedelingen innad i Utenriksdepartementet. Flere avdelinger i UD er involverte i prosjektet. Dette er ønskelig og naturlig, gitt prosjektets geografiske spredning og samarbeidet med multilaterale organisasjoner. De nye rutinene sikrer at det til enhver tid er klart hvem som har ansvaret for hvilke prosesser. Overgripende spørsmål som budsjettsaker og lignende, er lagt til én avdeling. Samtidig kan det legges til at Utenriksdepartementets oppgaver er noe redusert gjennom styrkingen av prosjektorganisasjonen i Miljøverndepartementet. Delegering av tilskuddsforvaltningen til Norad og til relevante ambassader gir klarere linjer både for rapportering og i selve arbeidsprosessen. I den grad det avdekkes gjenstående uklarheter om ansvarsfordeling, blir dette avklart gjennom interne prosesser. Videre er det institusjonalisert jevnlig møter på departementsrådsnivå i de to departementene for å sikre at prosjektet fungerer godt og for å kunne foreta avklaringer og justeringer hvis nødvendig.

Et eget ordningsregelverk for klima- og skogsatsingen er utarbeidet. Midlene har til nå vært underlagt felles ordningsregelverk med internasjonale miljøprosesser og bærekraftig utvikling under kapittel 166 Miljø og bærekraftig utvikling. Det nye ordningsregelverket gir en nærmere operasjonalisering av blant annet kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll.

Anbefaling 2: Sikre etablering av resultatrammeverk for risikofylte bistandsprosjekter.

Riksrevisjonen påpeker vesentlige svakheter i oppfølgingen av flere tiltak under prosjektet og anbefaler spesifikt at det etableres resultatrammeverk for risikofylte bistandsprosjekter.

Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke forvaltningen av klima- og skogsatsingen. Et slikt tiltak er overføringen av forvaltningsansvaret til Norad for de prosjekter som ikke forvaltes av ambassadene. Tidligere ble de hjemmestyrte tiltakene forvaltet av ulike avdelinger i Utenriksdepartementet. Dette kunne skape utfordringer i form av ulik vektlegging og oppfølging i den daglige forvaltningen. Norad har god forvaltningskompetanse og har fått tilført ressurser for å styrke direktoratets arbeid med prosjektet. Norads involvering gjelder både utviklings- og klimafaglige aspekter, og forvaltningsfaglige og juridiske spørsmål. Arbeidet er organisert på en måte som legger til rette for enhetlig forvaltning av midlene og oppfølging av tiltakene. Departementet sikres fortsatt kontroll gjennom tildelingsbrev, hvor de overordnede føringene for satsingen blir fastsatt.

Et ytterligere tiltak for å bedre forvaltningen er økte driftsressurser til prosjektorganisasjonen i Miljøverndepartementet. Dette er viktig både for å sikre at prosjektet til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse, og for at vi kan trekke på faglig spisskompetanse internasjonalt. Det er sekundært medarbeidere fra Utenriksdepartementet til prosjektet i Miljøverndepartementet for å styrke utviklingskompetansen i prosjektet og sikre samhandlingen mellom departementene, Norad og ambassader. En ny utviklingspolitisk nestleder ble tilsatt i februar 2013 med ansvar for å styrke de utviklingspolitiske aspektene ved prosjektet.

Tett oppfølging av partnere internasjonalt er avgjørende for måloppnåelsen i klima- og skogsatsingen. Norge har vært ledende for å få etablert de internasjonale partnerskapene, og vi legger vekt på styrearbeid, årlige møter og annen oppfølging. Vi er enige i Riksrevisjonens merknad om at resultatrammeverk er viktige, ikke minst for risikofylte bistandsprosjekter. Siden satsingen er et nybrottsarbeid, har det tatt noe tid å få gode resultatrammeverk på plass. I det videre arbeidet vil det bli stilt ytterligere krav til våre partnere om rapportering på måloppnåelse basert på tydelige resultatrammeverk med mål- og resultatindikatorer.

Det er gledelig at den brasilianske utviklingsbanken, BNDES, i samarbeid med Norad og ambassaden i Brasilia, har utarbeidet resultatrammeverk for Amazonas-fondet. Rammeverket ble ferdigstilt i slutten av 2010 og er i henhold til internasjonale standarder ved at det legger til rette for rapportering av resultater på alle nivåer. I Kongo gjenstår kun små justeringer og elementer, og nytt resultatrammeverk vil presenteres for godkjenning i Den afrikanske utviklingsbankens styre i september 2013.

Anbefaling 3: Legge til rette for nyansert rapportering til Stortinget som grunnlag for behandling av bevilgningsforslag.

Departementet er ikke fullt ut enig Riksrevisjonens merknad om at «...departementet... ikke har tilstrekkelig grunnlag til å rapportere om måloppnåelse for de fem første årene av satsingen». Stortinget er årlig informert om status for framdrift og måloppnåelse for satsingen, innenfor de rammene en budsjettproposisjon setter. Vi er imidlertid enig i at rapportering om måloppnåelse, spesielt innen initiativets bidrag til de overordnede utviklingspolitiske målene, kunne vært bedre. Følgende tiltak er iverksatt for å styrke innsatsen på dette området:

Prosjektorganisasjonen i Miljøverndepartementet er pålagt å utarbeide en årlig rapport som oppsummerer og vurderer initiativets framdrift. Det skal rapporteres på oppnåelse av alle tre prosjektspesifikke mål, i tillegg til oppnåelse av overordnede klimapolitiske og utviklingspolitiske mål. Begge de ansvarlige ministrene vil være mottakere av denne årlige rapporten. Norad og relevante ambassader vil bidra med innspill

Det er utarbeidet egne instruksjoner til ambassader som har stillingshjemler lønnet under klima- og skogsatsingen. Dette gjelder våre viktigste partnerland i samarbeidet. Instruksen vil blant annet sikre at ambassadene rapporterer om både klimapolitiske og utviklingsmessige forhold knyttet til satsingen i landet/regionen de dekker. Effekten av klima- og skogsatsingen skal også omtales i rapportdelen for de respektive land i budsjettproposisjonen hvert år.

Norad har tatt initiativ til en uavhengig evaluering som vil gi en samlet oversikt over satsingens resultater så langt. Evalueringen vil foreligge våren 2014 og utføres av et uavhengig konsortium ledet av et britisk konsultentselskap, LTS International. Dette er knyttet til den pågående følgeevaluering som utføres av samme selskap. Hensikten med følgeevalueringen er å legge til rette for rask læring gjennom vurdering av resultater målt mot vedtatte klimapolitiske og utviklingspolitiske mål. Videre får vi anbefalinger om eventuelle endringer i gjennomføringen av initiativet på et tidlig stadium. Følgeevalueringen bidrar også til økt forståelse for evaluering og bruk av lærdommer, og fungerer som en plattform for strategiske diskusjoner og refleksjon. Det planlegges en strategisk gjennomgang for å sikre optimal innretning og legge grunnlaget for eventuelle justeringer i prosjektet. På denne måten vil framtidig rapportering på klima- og skogsatsingen bli styrket. De ovennevnte rapportene vil utgjøre grunnlag for framtidig rapportering til Stortinget.

Spesifikke funn i Riksrevisjonens gjennomgang

1. Indonesia

Riksrevisjonen merker seg at «penger bevilget til gjennomføring av planfasen i Indonesia allerede er brukt opp uten at de tre viktigste tiltakene er gjennomført». Det vises her til

støtten på 180 millioner kroner gitt via FNs utviklingsprogram, UNDP, for å utforme og initiere Indonesias nasjonale klima- og skogstrategi.

Det er iverksatt en betydelig reformagenda i Indonesia. Dessverre er det mange motkrefter på indonesisk side, og en vil derfor måtte forvente at en slik reformprosess tar tid. Vi er enige i at det gir grunnlag for bekymring at indonesiske myndigheter fortsatt ikke har gjennomført enkelte sentrale tiltak slik de er formulert i vår bilaterale politiske samarbeidsavtale med landet. Det må imidlertid påpekes at den bilaterale samarbeidsavtalen omfatter flere ambisiøse og politisk krevende reformtiltak, herunder en omstridt opprettelse av en ny statlig etat (REDD+ Agency). Styresettutfordringene i den indonesiske skogsektoren er blitt stadig tydeligere og er mye av grunnen til at iverksettelsen har tatt lengre tid enn antatt da avtalen om det norsk-indonesiske skogpartnerskapet ble inngått. Vi ønsker likevel å påpeke at dette er Indonesias ansvar. Norge og andre internasjonale aktører kan støtte opp om arbeidet, men ikke sikre at et annet lands myndighet gjennomfører tiltak.

I klima- og skogsamarbeidet med Indonesia er risikohåndtering et sentralt element. En fasedelt tilnærming og utbetaling på grunnlag av oppnådde resultater er grunnleggende prinsipper for samarbeidet. Dette innebærer at størstedelen av det norske tilsagnet om finansiering knyttes til etterskuddsvis utbetalinger for oppnådde utslippsreduksjoner. Dette gir større sikkerhet for måloppnåelse enn den tradisjonelle modellen med forskuddsutbetalinger, uten sikkerhet for at resultatene vil oppnås. Konsekvensen av forsinkelsene på indonesisk side har vært at meget begrensede utbetalinger har funnet sted, i lys av vårt politiske tilsagn i intensjonsavtalen på 6 milliarder kroner. Stortinget er informert om disse vurderingene og om framgangsmåten. Den er også fullt ut i tråd med klima- og skogsatsingens generelle strategi og tilnærming slik den er fastlagt av regjering og Storting fra 2008 og framover.

Det norske tilskuddet har bidratt til betydelige framskritt på indonesisk side. Den framgangen som tross forsinkelser har funnet sted, betegnes som banebrytende. Skogforvaltningen i landet er åpnet opp for debatt og innsyn, urfolks og sivilt samfunns rettigheter og innflytelse er blitt betydelig styrket, et felles nasjonalt kart til bruk av alle departementer og myndighetsnivåer utvikles for første gang, en nasjonal REDD+ strategi er på plass, et moratorium mot nye konsesjoner i intakt skog og torvmyrer ble iverksatt i 2011 og forlenget i mai 2013, og reformer av reguleringer, arealplanlegging og konsesjonssystemet er i gang. Sentrale aktører vurderer at Norges klima- og skogsamarbeid med Indonesia allerede har skapt den største endringen i indonesisk skogforvaltning på flere tiår. Dette er oppnådd med relativt beskjeden ressursbruk fra norsk side.

Riksrevisjonen påpeker, korrekt, at det i dag *«ikke er mulig å identifisere hvilket utslippsnivå det skal tas utgangspunkt i, eller å få konkrete data for reduserte utslipp»*. Derfor er etableringen av et system for måling, rapportering og verifisering (MRV) et sentralt element i vår samarbeidsavtale med landet. Dette er nødvendig for

etterskuddsvisse utbetalinger for reduksjoner av klimagasser. Forsinket underskriving av presidentdekretet for etableringen av REDD+ Agency legger begrensninger på framdriften og iverksettelsen av den nasjonal REDD+-strategien. Stortinget vil bli orientert om utviklingen i Prop. 1S (2013-2014).

Det igangsettes i disse dager en ny uavhengig følgeevaluering av det norsk-indonesiske klima- og skogpartnerskapet. Dette er den andre evalueringen siden den norsk-indonesiske intensjonsavtalen ble inngått i 2010, og vil i likhet med den første rapporten bli offentlig tilgjengelig.

2. Utviklingsbanker og fond

Riksrevisjonen påpeker at en vesentlig andel av klima- og skogsatsingens midler kanaliseres via utviklingsbanker og fond. Dette er en direkte oppfølging av føringer fra bl.a. Stortingets klimaforlik av 17. januar 2008 der det fastslås: *«Det er en forutsetning at det etableres tilfredsstillende mekanismer, for eksempel i regi av FN eller Verdensbanken, som kan sertifisere og håndtere store overføringer til skogtiltak på en betryggende måte. I en startfase vil det derfor være nødvendig å bruke ressurser på å utvikle bl.a. regelverk, overvåkings- og kontrollordninger bl.a. gjennom demonstrasjons- og pilotprosjekter.»*

Vi har valgt å samarbeide i utstrakt grad med multilaterale organisasjoner fordi de har kompetanse på området og kan bidra til å sikre betryggende forvaltning av norske midler. Vår innsats skal bidra til at utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+) omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Dette er en annen grunn til å velge multilaterale samarbeidspartnere. Å etablere egne mekanismer på dette området ville ha vært et dyrere og dårligere alternativ. Samarbeid med multilaterale aktører gir også de beste mulighetene for samarbeid og samfinansiering av tiltak med andre givere. Dette har vi lyktes med. For eksempel er Fondet for Kongo-bassenget, som forvaltes av Den afrikanske utviklingsbanken, samfinansiert av Norge og Storbritannia. Forest Carbon Partnership Facility har 17 andre bidragsytere, og Forest Investment Programme har syv andre givere. De to sistnevnte programmene forvaltes av Verdensbanken.

Vi har merket oss Riksrevisjonens kritikk om at det er bygget opp reserver i flere av fondene Norge har bidratt til. Multilaterale finansieringskanaler må som oftest ha midler overført "på konto" før det kan iverksettes forberedende arbeid og/eller gis tilsagn om støtte til mottakere. Derfor har Stortinget hvert år gitt Regjeringen fullmakt til forskuddsutbetalinger til multilaterale organisasjoner.

Klima- og skogprosjektet har ambisjoner om rask framdrift. Det er sammensatte årsaker til at det av og til tar lengre tid enn ønskelig at midler kan utbetales fra de multilaterale fondene. Blant annet skyldes det omfattende og tidkrevende prosesser for å møte finansinstitusjonenes krav om sikkerhetsmekanismer mot økonomisk mislighold, krav om offentlige konsultasjoner, involvering av berørte befolkningsgrupper, inkludert urfolks rettigheter og en serie andre betingelser som

skal bidra til at midler forvaltes forsvarlig og bidrar til måloppnåelse. Det er ikke ønskelig eller formålstjenlig å anmode finansinstitusjonene om å lempe på disse kravene. De norske bidragene til Forest Carbon Partnership Facility og Forest Investment Programme, som Riksrevisjonen omtaler, har bidratt til omfattende utvikling av nasjonale REDD+-strategier og investeringsplaner som ikke ville funnet sted uten at givere hadde bidratt finansielt til fondene. Dette er i tråd med mål og strategi for klima- og skogsatsingen.

Riksrevisjonens peker på at det har tatt tid å etablere tilfredsstillende resultatrammeverk for flere av fondene. Det er ikke uvanlig at det tar tid å utvikle resultatrammeverk, spesielt ikke når det er snakk om nyetablerte tiltak for spesifikke formål, slik tilfellet er for mange av tiltakene som støttes under klima- og skogsatsingen. Det har vært en bevisst norsk strategi å bidra til etableringen av en multilateral støttestruktur, herunder fond, for klima- og skogtiltak i utviklingsland. Dette har vært et nybrottsarbeid. De potensielle gevinstene ved bidrag til slike tiltak er vurdert som større enn den risiko som ligger i et uferdig resultatrammeverk.

Norge har en tett kontakt med våre partnere internasjonalt. Vi vil legge ytterligere vekt på en dialog som skal sikre utvikling av gode resultatrammeverk der slike ikke alt er etablert, og forbedringer i allerede etablerte resultatrammeverk der dette er nødvendig. Rammeverkene må ha mål- og resultatindikatorer som gjør det mulig å måle i hvilken grad de resultater som vi er blitt enige med våre partnere om, oppnås. Dette vil bli fulgt opp med tilskuddsmottakerne gjennom styredeltakelse, årlige møter og i løpende dialog.

Riksrevisjonen påpeker at det er inngått avtaler med nye samarbeidspartnere og i regioner der det er store utfordringer knyttet til styresett og god forvaltning. Klimagassutslipp fra avskoging skjer i stor grad i land som ikke er tradisjonelle norske samarbeidsland, og som har betydelige styresettproblemer. Dette innebærer risiko, som Stortinget holdes orientert om. Denne risikoen er en viktig grunn til at vi har valgt å samarbeide multilateralt der Norges engasjement fra før er begrenset. Håndtering av slik risiko er også krevende for multilaterale aktører. Det er derfor naturlig at partnere må etablere ny kapasitet og kompetanse for å håndtere nye utfordringer og arbeidsformer. Stortinget er informert om behovet for å bygge ny kapasitet på dette området også i internasjonale organisasjoner, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009).

Riksrevisjonen har merknader om oppbygging av store reserver i Amazonas-fondet. Dette dreier seg imidlertid ikke om fondsreserver, men om midler som er begrenset til utbetaling til prosjekter godkjent av Den brasilianske utviklingsbanken. Norge betaler ut midler til fondet i tråd med utbetalingsanmodning fra Brasil, som er underbygget av et finansieringsbehov for kommende seks måneder. Etableringen av en prosjektportefølje har gått tregere enn planlagt. Dette er noe vi følger opp i årlige møter og i løpende kontakt med Den brasilianske utviklingsbanken som forvalter Amazonas-fondet. Forpliktelsesgraden og utbetalingstakten i fondet er stigende. Vi vil legge vekt

på tett kontakt med relevante brasilianske myndigheter i dette spørsmålet. For ordens skyld understrekes det at Stortinget er orientert om den sene framdriften og lave utbetalingstakten på brasiliansk side, jf. Prop. 1 S (2012-13).

Vi har notert oss Riksrevisjonens kritikk av framdrift og behov for overføring til Fondet for Kongo-bassenget, spesielt en utbetaling av 155 millioner kroner til fondet i 2012. Vi ser at beløpet skulle vært utbetalt i to omganger. Dette ville ha vært et risikoreducerende tiltak, gitt at det var ubrukte midler i fondet, og gitt de betydelige og vedvarende utfordringene vi erfarer i forvaltningen av Kongo-bassenget. Stortinget ble informert i Prop. 1 S (2012-13) om at det er utfordringer i å få dette fondet til å fungere tilfredsstillende. Vi vil ikke innvilge ytterligere norsk støtte før svakhetene i fondets forvaltninger er utfbedret.

Med vennlig hilsen



Heikki Eidsvoll Holmås

Vedlegg 2

Oversikt over virksomheter mv. som har mottatt revisjonsberetning for 2012

Arbeidsdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Riksmekleren
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens pensjonskasse
Trygderetten

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Direktoratet for økonomistyring
Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Skatteetaten
Statens innkrevingssentral
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeridirektoratet
Garantikassen for fiskere
Havforskningsinstituttet
Kystverket
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Agder og Telemark bispedømmeråd
Bjergvin bispedømmeråd
Borg bispedømmeråd
Datatilsynet
Den norske kirkes landsfond
Departementenes servicesenter (DSS)
Det praktisk-teologiske seminar
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Fylkesmannen i Aust-Agder

Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Galdù – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Hamar bispedømmeråd
Internasjonalt reindriftssenter
Kirkerådet
Konkurransetilsynet
Møre bispedømmeråd
Nidaros bispedømmeråd
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Opplysningsvesenets fond
Oslo bispedømmeråd
Sametinget
Statsbygg
Stavanger bispedømmeråd
Svalbard kirke
Sør-Hålogaland bispedømmeråd
Tunsberg bispedømmeråd

Forsvarsdepartementet

Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarsbygg
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologinemnda
Klagenemnd for behandling i utlandet og preimplantasjonsdiagnostikknemnda
Helsedirektoratet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statens strålevern
Vitenskapskomiteen for mattrygghet

Justis- og beredskapsdepartementet

Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen¹
Generaladvokaten
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Konfliktrådene
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Kommunal- og regionaldepartementet

Direktoratet for byggkvalitet
Husbanken
Husleietvistutvalget
Kompetansesenter for distriktsutvikling

Kulturdepartementet

Arkivverket
Kunst i offentlige rom (KORO)
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket
Norsk filminstitutt
Norsk-finsk kulturfond
Norsk kulturråd inkludert Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend
Norsk lokalhistorisk institutt
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Rikskonsertene
Riksteatret
Språkrådet

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Foreldreutvalgene for grunnsopplæringen og barnehagene
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Buskerud
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer

1 Domstoladministrasjonen, som har ansvar for domstolene, er underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget

Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen Stord/Haugesund
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Kunst- og designhøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Norges forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norges veterinærhøgskole
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Samisk høgskole
Senter for IKT i utdanningen
Senter for internasjonalisering av utdanningen (SIU)
Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Landbruks- og matdepartementet

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindriftsforvaltningen
Statens landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Miljøverndepartementet

Direktoratet for naturforvaltning
Klima- og forurensningsdirektoratet
Norsk kulturminnefond
Norsk polarinstitutt

Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens kartverk
Svalbard miljøvernfond
Viltfondet

Nærings- og handelsdepartementet

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren for Svalbard
Garanti-instituttet for eksportkreditt
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelser
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter
Patentstyret
Sjøfartsdirektoratet

Olje- og energidepartementet

Energifondet
Fond for CLIMIT
Konsesjonsavgiftsfondet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)

Samferdselsdepartementet

Jernbaneverket
Luftfartstilsynet
Post- og teletilsynet
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)
Fredskorpset

Statsministerens kontor

Regjeringsadvokaten

Stortinget

Forsvarets ombudsmannsnemnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Vedlegg 3

Tverrgående kartlegging av statsforvaltningens arbeid med forebygging og avdekking av misligheter

Innhold

1	Bakgrunn	218
1.1	Innledning om misligheter	218
1.2	Målet med kartleggingen	218
1.3	Om datagrunnlaget, omfang og periode for gjennomføring av kartleggingen	219
2	Revisjonskriterier	219
2.1	Krav og forventninger til virksomhetenes forebygging og avdekking av misligheter	219
2.2	Risikovurderinger av misligheter	220
2.3	Etiske retningslinjer	221
2.4	Varslingsrutiner	221
2.5	Habilitetsvurderinger	221
2.6	Underretning om misligheter	221
3	Resultat av kartleggingen	222
3.1	Risikovurderinger av misligheter	222
3.2	Etiske retningslinjer	225
3.3	Varsling	228
3.4	Habilitet	229
3.5	Underretning til Riksrevisjonen	230
4	Vurdering av resultatene	231
4.1	Risikovurderinger av misligheter	231
4.2	Etiske retningslinjer	232
4.3	Varsling	232
4.4	Habilitet	232
4.5	Underretning til Riksrevisjonen	233
5	Avsluttende kommentar	233

1 Bakgrunn

1.1 Innledning om misligheter

I *lov om Riksrevisjonen* framgår det at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil, jf. § 9 fjerde ledd. I innstillingen til lovforslaget, Innst. O. nr. 54 (2003–2004), understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

"Riksrevisjonen har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon, herunder ved muligheten til å melde sine funn og mistanker til politiet eller andre kontrollinstanser."

Definisjonen av misligheter som er lagt til grunn i denne kartleggingen, tar utgangspunkt i den internasjonale revisjonsstandarden ISSAI 1240 *Revisors oppgaver med plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper*:

"En mislighet er en bevisst handling, begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel."

Mislighetsbegrepet inkluderer korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet. Brudd på regelverk, herunder brudd på etiske normer og regler kan også innebære en mislighet ut fra definisjonen over. Brudd på regelverk kan bidra til å svekke allmennhetens tillit til forvaltningen, og slike brudd kan dessuten være et signal om at det kan foreligge misligheter og eventuelt straffbare forhold. For å opprettholde tilliten må forvaltningen ha høy etisk standard i utøvelsen av sine oppgaver.

1.2 Målet med kartleggingen

Målet med kartleggingen er å undersøke om forvaltningen har fulgt opp og implementert konkrete krav rettet mot forebygging og avdekking av misligheter.

Flere lover og bestemmelser innebærer krav til at departementer og statlige virksomheter iverksetter konkrete tiltak for å forebygge og avdekke av misligheter. Kravene er hentet fra *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven), *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), *etiske retningslinjer for statstjenesten* og *Statens personall håndbok*.

I de senere årene har det vært rettet stor oppmerksomhet mot temaet misligheter i offentlig sektor, og det har også blitt avdekket flere misligheter og mislighetslignende forhold i enkeltsaker i både statlig og kommunal sektor.

Hovedansvaret for å forebygge og avdekke misligheter ligger hos ledelsen i de respektive departementene og virksomhetene. Departementene har også det overordnede ansvaret for styring og kontroll av de underliggende virksomhetene.

Fra og med 2012 følger Riksrevisjonen kravene til revisjon som ligger i de internasjonale revisjonsstandardene under INTOSAI (ISSAI-er). ISSAI 1240 stiller en rekke krav til revisjonen i den hensikt å oppnå betryggende sikkerhet for at regnskapet og disposisjonene ikke inneholder feil som skyldes misligheter. Revisor skal blant annet opparbeide seg en forståelse av departementenes og virksomhetenes interne kontroll med hensyn til misligheter. Et sentralt element ved den interne kontrollen er å etablere en ledelses- og organisasjonskultur som er preget av redelighet og etisk atferd. Slik atferd kan styrkes ved at de som har det overordnede ansvaret for styring

og kontroll, fører et aktivt tilsyn. Standarden stiller også krav til at revisor blant annet ber om å få ledelsens vurdering av risikoen for at regnskapet kan inneholde vesentlig feilinformasjon som skyldes misligheter, og ber om å få innblikk i ledelsens prosess for å identifisere og håndtere risikoene for misligheter mv.

Intern kontroll defineres i COSO, det anerkjente rammeverket for helhetlig risiko-styring, som en prosess som er gjennomført av styret, ledelsen og de ansatte. Den interne kontrollen er utformet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse innen følgende områder:

- målrettet og kostnadseffektiv drift
- pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- overholdelse av gjeldende lover og regler

1.3 Om datagrunnlaget, omfang og periode for gjennomføring av kartleggingen

Kartleggingen er gjennomført som en skriftlig spørreundersøkelse. Spørreskjemaet ble sendt til alle departementene, Statsministerens kontor og 202 underliggende virksomheter. Enkelte virksomheter og spesielle enheter er ikke omfattet av kartleggingen. Det gjelder selskaper og foretak som er underlagt Riksrevisjonens selskapskontroll, og fond mv. som ikke omfattes av regelverket som kartleggingen bygger på.

Departementene og Statsministerens kontor fikk tilsendt spørreskjemaet i posten, mens virksomhetene fikk tilsendt spørsmålene elektronisk. Virksomhetene ble orientert om kartleggingen per brev i forkant av at e-postene ble sendt ut.

Alle departementene og Statsministerens kontor har besvart kartleggingen. I den elektroniske besvarelsen fra virksomhetene ble hoveddelen av kartleggingen besvart av alle, bortsett fra to virksomheter. Flere virksomheter fikk tilleggsspørsmål tilsendt i etterkant. For disse var svarprosenten 85. Svarprosenten gir dermed grunnlag for å trekke konklusjoner om statsforvaltningen som helhet.

Kartleggingen omfatter følgende temaer: *mislighetsrisikovurdering, etiske retningslinjer, varsling, habilitet og orientering til Riksrevisjonen ved misligheter*. Disse områdene er regulert av rammeverk som er felles for statsforvaltningen.

Spørreskjemaene ble sendt ut til departementene, Statsministerens kontor og virksomhetene i oktober 2012, og tilleggsspørsmålene ble sendt ut i desember 2012. De fleste spørsmålene gjaldt situasjonen i 2012, men noen spørsmål omfattet de siste tre årene.

Riksrevisjonen har ikke forelagt resultatene av kartleggingen for departementene og de respektive virksomhetene. Dette er en tverrgående kartlegging der resultatene kun er fordelt på departementene samlet og virksomhetene samlet. Riksrevisjonen har imidlertid forelagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Finansdepartementet et utkast til rapport i egenskap av regelverkseiere. I den forbindelse har Riksrevisjonen foreslått at departementene vurderer enkelte tiltak på bakgrunn av kartleggingens funn. Begge departementene har avgitt synspunkter på dette. Riksrevisjonen har ikke oversendt saken til de nevnte departementenes statsråder for uttalelse.

2 Revisjonskriterier

2.1 Krav og forventninger til virksomhetenes forebygging og avdekking av misligheter

Det er flere bestemmelser som regulerer krav og forventninger til departementenes og virksomhetenes prioritering og arbeid med forebygging og avdekking av misligheter. Bestemmelsene forutsetter at virksomhetene selv vurderer hvordan de best tilpasser

seg kravene. Tilpasningen skal være basert på den enkelte virksomhets egenart, risiko og vesentlighet. Det medfører at virksomhetene vil ha ulik tilpasning til og implementering av kravene. Samtidig forventes det at alle statlige virksomheter følger regelverket, og at de har etablert en intern kontroll som gir rimelig sikkerhet for at gjeldende lover og regler overholdes.

I henhold til § 14 i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og punkt 2.4 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) skal alle statlige virksomheter etablere intern kontroll. Den interne kontrollen skal blant annet bidra til at måloppnåelse og resultater er tilfredsstillende, og at eventuelle vesentlige avvik i nødvendig utstrekning forebygges, avdekkes og korrigeres. Den interne kontrollen skal også bidra til at misligheter forebygges og avdekkes. Virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

De revisjonskriteriene som det refereres til under, er de samme som har blitt forelagt virksomhetene i spørreundersøkelsen.

2.2 Risikovurderinger av misligheter

- Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper, siste ledd:
"Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet."
- Økonomireglementet § 14 Intern kontroll:
"Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes."
(Heretter i rapporten vil *misligheter og økonomisk kriminalitet* bli omtalt under fellesbetegnelsen *misligheter*.)
- Økonomireglementet § 15 Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere:
"Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14."

Det framgår av punkt 2.4 i økonomibestemmelsene at virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at blant annet misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Systemer og rutiner skal, i henhold til bestemmelsenes punkt 2.2, være tilpasset risiko og vesentlighet.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har i en uttalelse av 9. november 2012 vurdert spørsmålet om hvorvidt økonomiregelverket krever at det skal foretas egne risikovurderinger av hvert av punktene a til g under reglementets § 14, og konkluderer med at det ikke foreligger et slikt vilkår. De fleste departementer har i sin besvarelse av kartleggingen henvist til DFØs notat.

I brev av 22. februar 2013 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen uttaler departementet at "For at ledelsen i en virksomhet skal oppfylle kravet i bestemmelsenes punkt 2.4, må den imidlertid som et minimum ha gjennomført en *overordnet* risikovurdering av virksomheten. En slik analyse vil gi grunnlag for å fastsette gode systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. I en vurdering av risiko for

styringssvikt, feil og mangler kan misligheter være ett av flere elementer som naturlig inngår i vurderingene på overordnet nivå, på lavere organisasjonsnivåer eller i operative prosesser".

I punkt 1.5.2 i økonomibestemmelsene heter det blant annet at departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styring og oppfølging av virksomheten. Videre framgår det at departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

2.3 Etiske retningslinjer

- *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (2005, revidert i april 2012) gjelder generelt for statstjenesten og innebærer at alle statlige forvaltningsorganer er omfattet. De etiske retningslinjene er av overordnet karakter og ikke detaljerte regler. Den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer, tilpasset den enkelte virksomhets behov.

2.4 Varslingsrutiner

- Arbeidsmiljøloven § 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling:
"Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det."

2.5 Habilitetsvurderinger

- Økonomireglementet § 4 Grunnleggende styringsprinsipper:
"Alle virksomheter skal b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd."

Forvaltningsloven § 6 første ledd slår fast at en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltnings-sak blant annet når han eller hun eller vedkommendes familie er part i saken, og når han eller hun er partsrepresentant for en part i saken.

Andre ledd slår fast at tjenestemannen også er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Den ansatte har selv ansvar for å opplyse om egen inhabilitet og tre til siden når saken krever det (jf. forvaltningsloven § 8).

2.6 Underretning om misligheter

- *Statens personalhåndbok* 10.19 Retningslinjer for behandling av saker om under-slag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og utroskap i statstjenesten:

Punkt 1: "Fagdepartementet eller eventuelt annet organ eller tjenestemann som er gitt fullmakt til å begjære påtale etter straffeloven § 79 fjerde ledd, skal underrettes så snart det foreligger mistanke om misligheter. Dette gjelder alle typer misligheter og uansett om de knytter seg til forvaltningen av penger, verdipapirer, materiell,

fast eiendom mv. En bør ikke avvente resultatet av interne undersøkelser. Det er ingen forutsetning at noen bestemt person er mistenkt."

Punkt 2: "Riksrevisjonen skal underrettes omgående, bl.a. av hensyn til revisjon av regnskapene. Slik underretning skal gis av den virksomhet som oppdager mislighetene."

I kartleggingen er begrepet *misligheter* avgrenset til de tilfellene hvor saken har blitt politianmeldt eller vedkommende har vedgått misligheter.

3 Resultat av kartleggingen

Dette kapitlet er delt inn i fem punkter som følger spørreskjemaet i kartleggingen (risikovurdering, etiske retningslinjer, varsling, habilitet og underretning til Riksrevisjonen). Resultatene av spørreundersøkelsen presenteres under hvert av punktene.

I kartleggingen har de samme spørsmålene blitt stilt til departementene som til virksomhetene med unntak av spørsmål som er knyttet til departementenes styringsansvar overfor underliggende virksomheter. Departementene har derfor fått noen flere spørsmål å besvare enn det virksomhetene har fått.

I det følgende presenteres resultatene for departementene og Statsministerens kontor samlet under betegnelsen *departementene*.

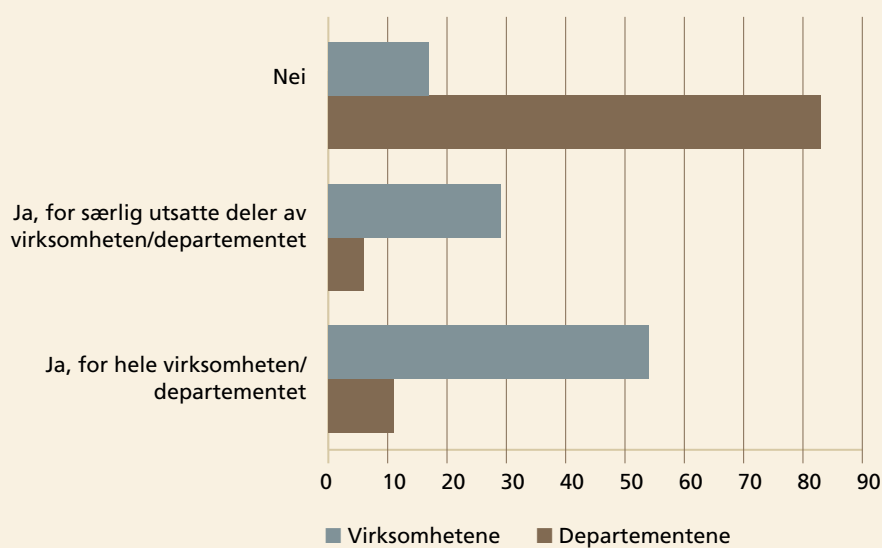
3.1 Risikovurderinger av misligheter

3.1.1 Spørsmål og resultater

Spørsmål:

Har departementet/virksomheten vurdert konkret risiko for misligheter for å ivareta kravet i reglement for økonomistyring i staten § 14 Intern kontroll?

Figur 1 Departementenes og virksomhetenes svar. Tall i prosent



Antall besvarelser på dette spørsmålet er 18 departementer og 198 virksomheter.

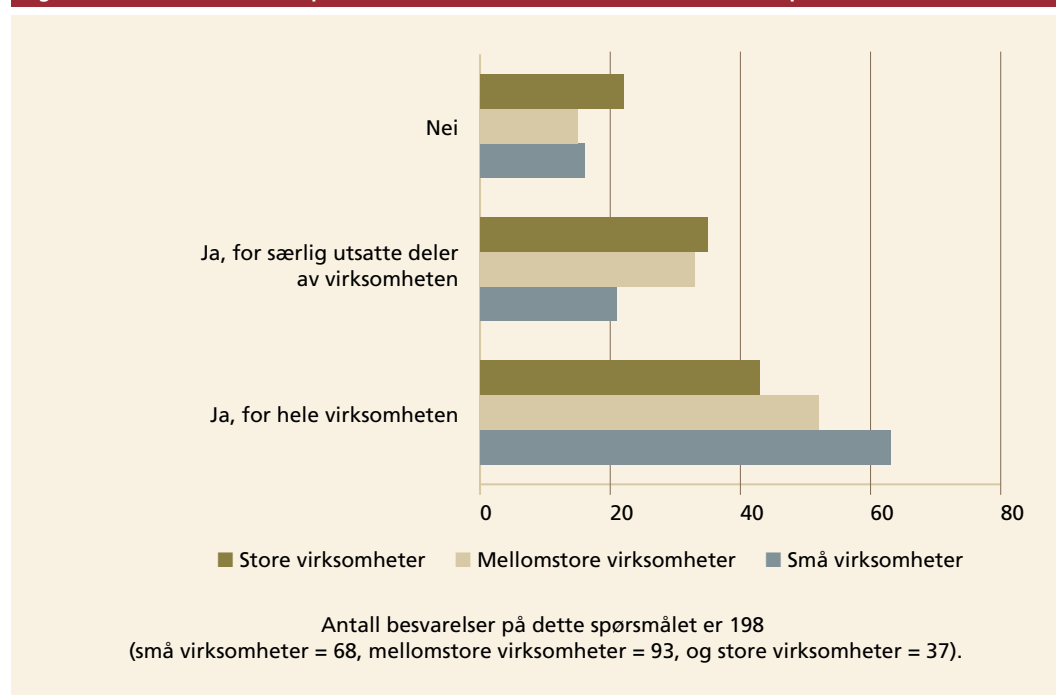
Det er store forskjeller mellom besvarelsene fra henholdsvis departementene og virksomhetene. 2 departementer (11 prosent) opplyser at de har vurdert mislighetsrisikoen for hele virksomheten, mens 1 departement (6 prosent) opplyser at det har vurdert risikoen for misligheter for særlig utsatte deler av virksomheten. Når det gjelder de underliggende virksomhetene, har 107 (54 prosent) svart at de har gjennomført slik risikovurdering for hele virksomheten, mens 58 (29 prosent) har gjennomført mislighetsrisikovurdering for særlig utsatte deler av virksomheten.

15 departementer (83 prosent) svarer at de ikke har vurdert konkret risiko for misligheter for å ivareta kravet i økonomireglementet § 14 Intern kontroll (bokstav g). 13 departementer viser i den forbindelse eksplisitt til tolkningen i DFØs notat (jf. omtale under punkt 2.2), mens 2 departementer har lagt en tilsvarende tolkning til grunn for sin besvarelse. Flere departementer har likevel vist til tiltak og kontroller som er iverksatt.

33 virksomheter (17 prosent) svarer at de ikke har vurdert konkret risiko for misligheter.

Dersom virksomhetene grupperes etter størrelse (små virksomheter = 0–99 årsverk, mellomstore virksomheter = 100–499 årsverk, og store virksomheter = 500 årsverk og mer), fordeler svarene seg slik:

Figur 2 Virksomhetenes svar presentert etter virksomhetenes størrelse. Tall i prosent



84 prosent av de små og 85 prosent av de mellomstore virksomhetene har svart at de har vurdert mislighetsrisikoen for hele virksomheten eller for særlig utsatte deler av virksomheten. Blant de store virksomhetene er det 78 prosent som har svart tilsvarende. Det er m.a.o. ingen store variasjoner når disse to kategoriene slås sammen. Dersom de ikke slås sammen, blir imidlertid variasjonen større. 63 prosent av de små virksomhetene har opplyst at de har risikovurdert hele sin virksomhet, mens 52 prosent av de mellomstore og 43 prosent av de store virksomhetene har opplyst at de har foretatt tilsvarende risikovurdering.

Spørsmål:

Hvis "Ja" eller "Ja, for særlig utsatte deler av virksomheten" på foregående spørsmål, for hvilke deler (funksjoner/oppgaver) har departementet/virksomheten vurdert risiko for misligheter?

Departementene og virksomhetene har fått presentert en liste over mulige funksjoner/oppgaver som de er bedt om å krysse av for å besvare dette spørsmålet. De har også fått mulighet til å krysse av for "Annet" og spesifisere hva det er. Det har vært mulig å krysse av for flere alternativer.

Det er ett departement som har svart "Ja, for særlig utsatte deler av virksomheten", og dette departementet har trukket fram tilskudd som risikoområde.

Av de 58 virksomhetene som har svart "Ja, for særlig utsatte deler av virksomheten", har 57 spesifisert for hvilke deler av virksomheten dette gjelder. De tre svaralternativene som de fleste har trukket fram, er anskaffelser, som er oppgitt av 47 virksomheter (82 prosent), lagring av sensitiv informasjon, som er oppgitt av 35 virksomheter (61 prosent), og tilskudd, som er oppgitt av 25 virksomheter (44 prosent).

Spørsmål:

Hvis "Ja" eller "Ja, for særlig utsatte deler av virksomheten", hvilket år vurderte departementet/virksomheten sist konkret risiko for misligheter i og/eller mot virksomheten?

Det er tre departementer som har svart at de har en konkret mislighetsrisikovurdering. Av disse har to departementer svart at de har vurdert risiko for misligheter i løpet av det siste året, mens det tredje departementet har svart at det har gjennomført en slik risikovurdering for ett til tre år siden.

145 virksomheter har svart på spørsmålet om når de sist vurderte konkret risiko for misligheter. Av disse har 60 prosent opplyst at risikovurderingen er gjennomført i løpet av det siste året. 27 prosent har opplyst at risikovurderingen er gjennomført for ett til tre år siden, mens 13 prosent har svart for mer enn tre år siden.

Spørsmål:

Hvordan er vurderingen av mislighetsrisikoen dokumentert?

Av de 165 virksomhetene som har svart at de har foretatt risikovurdering av misligheter for hele eller for særlig utsatte deler av virksomheten, har 82 virksomheter svart på spørsmålet om hvordan vurderingen er dokumentert. 15 (18 prosent) av disse opplyste at de ikke har dokumentert sine vurderinger.

Spørsmål:

Har departementet sikret seg at underliggende virksomheter foretar vurdering av mislighetsrisikoen?

Sju departementer har svart at de har sikret seg at underliggende virksomheter foretar vurdering av mislighetsrisikoen, mens sju har svart at de ikke har gjort dette. Tre departementer har svart "Ja, for noen virksomheter", og ett departement har ikke besvart spørsmålet.

Spørsmål:

Hvis "Ja" eller "Ja, for noen virksomheter" på foregående spørsmål, hvordan har departementet sikret seg at underliggende virksomheter foretar vurdering av mislighetsrisikoen?

Departementene har fått presentert en liste over mulige tiltak som de er bedt om å krysse av for å besvare dette spørsmålet. De har også fått mulighet til å krysse av for "Annet" og spesifisere hva dette er. Det har vært mulig å krysse av for flere alternativer.

Det er ti departementer som har svart positivt på spørsmålet om hvorvidt de har sikret seg at alle eller noen underliggende virksomheter foretar vurdering av mislighetsrisikoen. De tre svaralternativene som de fleste har trukket fram, er krav i tildelingsbrev (sju departementer), fulgt opp gjennom rapportering fra virksomhetene (seks departementer), og dokumentert tema i styringsdialogen (fire departementer). I tillegg har sju departementer krysset av at dette følges opp på annen måte.

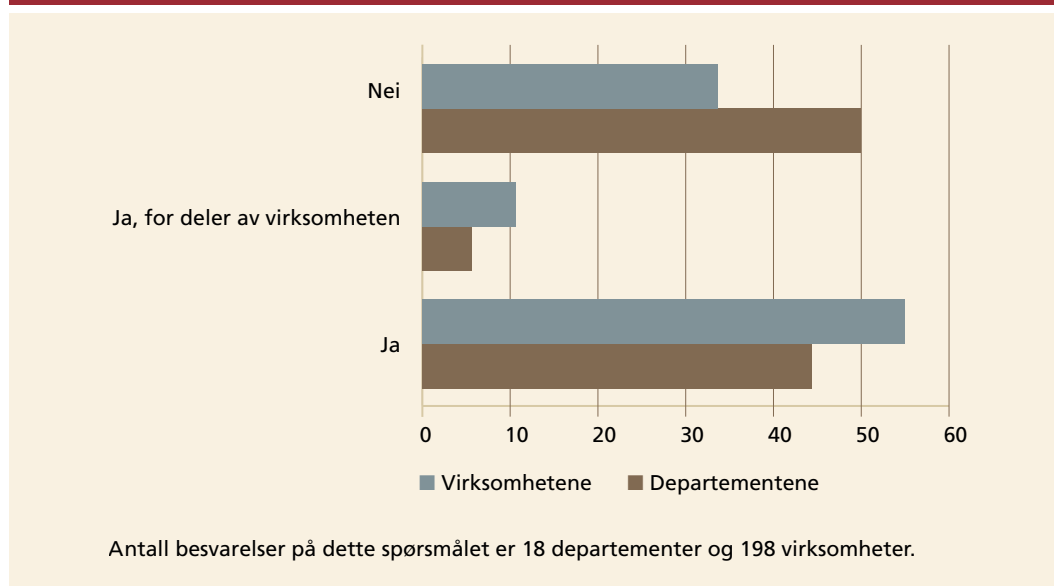
3.2 Etiske retningslinjer

3.2.1 Spørsmål og resultater

Spørsmål:

Har departementet/virksomheten utarbeidet egne etiske retningslinjer for sin egen virksomhet?

Figur 3 Departementenes og virksomhetenes svar. Tall i prosent

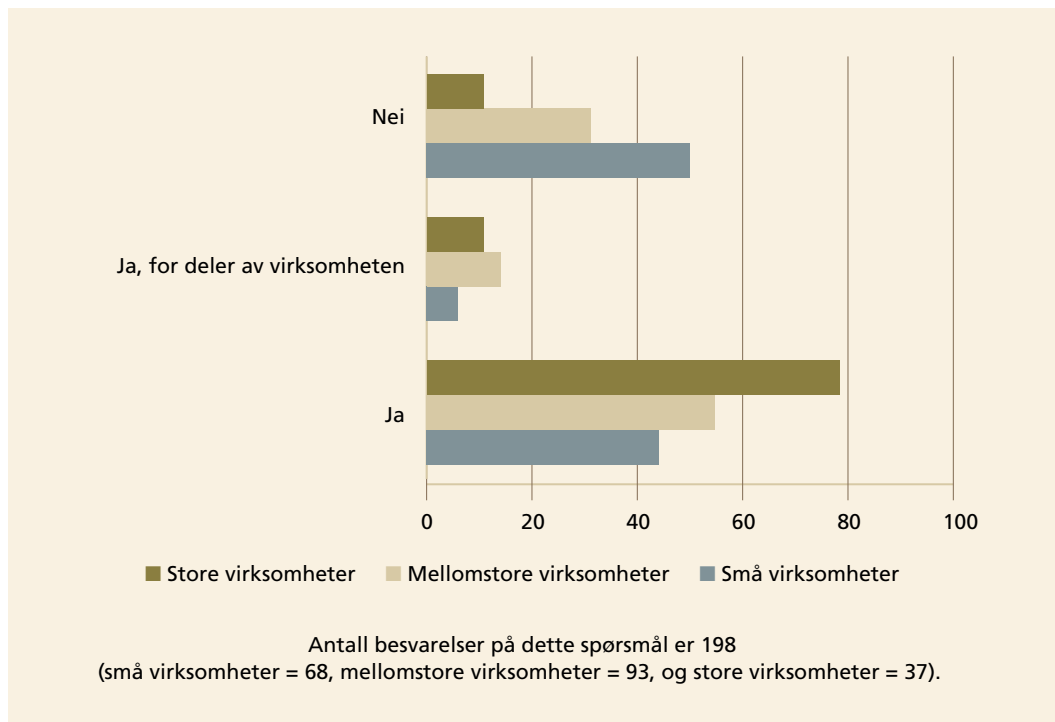


8 departementer (44 prosent) har svart at de har utarbeidet egne etiske retningslinjer, mens 9 (50 prosent) har svart at de ikke har gjort det. Når det gjelder de underliggende virksomhetene, har 110 svart at de har utarbeidet egne etiske retningslinjer (55 prosent), mens 67 har svart nei på dette spørsmålet (34 prosent). 1 departement (6 prosent) og 21 virksomheter (11 prosent) har svart at de har utarbeidet slike retningslinjer for deler av virksomheten.

Dersom besvarelsene som gjelder "Ja" og "Ja, for deler av virksomheten" slås sammen, framkommer det at halvparten av departementene og to tredeler av virksomhetene har utarbeidet egne etiske retningslinjer, enten for hele eller for deler av virksomheten.

Dersom virksomhetenes besvarelser grupperes etter virksomhetenes størrelse (små virksomheter = 0–99 årsverk, mellomstore virksomheter = 100–499 årsverk, og store virksomheter = 500 årsverk og mer), fordeler svarene seg slik:

Figur 4 Virksomhetenes svar presentert etter virksomhetenes størrelse. Tall i prosent



44 prosent av de små virksomhetene har svart at de har utarbeidet egne etiske retningslinjer for hele virksomheten. 55 prosent av de mellomstore og 78 prosent av de store virksomhetene har opplyst det samme. Andelen av virksomhetene som har svart "Nei", er 50 prosent for de små, 31 prosent for de mellomstore og 11 prosent for de store virksomhetene.

Spørsmål:

Har departementet/virksomheten informert de ansatte om de egne etiske retningslinjene / de etiske retningslinjene for statstjenesten på følgende måter?

Departementene og virksomhetene har fått presentert en liste over mulige tiltak som de har blitt bedt om å krysse av for å besvare dette spørsmålet. De har også fått mulighet til å krysse av for "Annet" og spesifisere hva dette er. Det har vært mulig å krysse av for flere alternativer. I det følgende presenteres de tiltakene som de fleste har krysset av for i sin besvarelse.

Av de ni departementene som svarte at de har utarbeidet egne etiske retningslinjer, enten for hele eller for deler av virksomheten, har samtlige svart at de har informert de ansatte om de egne etiske retningslinjene på intranett. Videre har seks departementer opplyst at slik informasjon er gitt i forbindelse med opplæring av nytilsatte. Fem departementer har krysset av for temadager, tema på interne møter og ansettelsesprosesser.

Når det gjelder de 131 virksomhetene som har opplyst at de har utarbeidet egne etiske retningslinjer, enten for hele eller for deler av virksomheten, har 117 (89 prosent) svart at de har informert de ansatte om de egne retningslinjene på intranett. Videre har

114 virksomheter (87 prosent) opplyst at slik informasjon har vært tema på interne møter, og 85 virksomheter (65 prosent) har opplyst at informasjonen gis ved opplæring av nytilsatte.

Ni departementer har svart at de ikke har utarbeidet egne etiske retningslinjer. Av disse har åtte svart at de har informert de ansatte om de etiske retningslinjene for statstjenesten på intranett. Videre har sju departementer opplyst at slik informasjon har vært tema på interne møter, og seks departementer har svart at informasjon om de etiske retningslinjene for statstjenesten har blitt gitt i forbindelse med opplæring av nytilsatte.

67 virksomheter har svart at de ikke har utarbeidet egne etiske retningslinjer. Av disse har 48 (72 prosent) opplyst at informasjon om etiske retningslinjer for statstjenesten har vært tema på interne møter, 34 virksomheter (51 prosent) har opplyst de ansatte om retningslinjene på intranett, og 30 virksomheter (45 prosent) har opplyst at informasjonen har blitt gitt ved opplæring av nytilsatte.

Noen få små og én mellomstor virksomhet har ikke gjennomført tiltak for å informere de ansatte om egne retningslinjer eller etiske retningslinjer for statstjenesten. Flere av disse virksomhetene har imidlertid opplyst at de har planlagt å gjennomføre tiltak for å informere de ansatte om retningslinjene.

Samtlige departementer har opplyst at de har gjennomført tiltak.

Spørsmål:

Har departementet sikret seg at underliggende virksomheter har tatt i bruk de etiske retningslinjene?

Tolv departementer har svart at de har sikret seg at underliggende virksomheter har tatt i bruk etiske retningslinjer. Tre har svart "Ja, for noen virksomheter", mens tre har svart "Nei".

Spørsmål:

Hvis "Ja" eller "Ja, for noen virksomheter", hvordan sikrer departementet seg at underliggende virksomheter har tatt i bruk de etiske retningslinjene?

Departementene har fått presentert mulige svaralternativer for hvordan de sikrer seg at underliggende virksomheter har tatt i bruk de etiske retningslinjene. De har også fått mulighet til å krysse av for "Annet" og spesifisere hva dette er. Det har vært mulig å krysse av for flere alternativer.

I det etterfølgende presenteres de tiltakene som de fleste departementene har krysset av for:

Elleve departementer har opplyst at de har sikret seg gjennom krav i tildelingsbrev. Seks departementer har svart at dette er et dokumentert tema i styringsdialogen, og seks departementer har svart at de har sikret seg gjennom rapportering fra virksomhetene. Sju departementer har opplyst at de har sikret seg på annen måte at underliggende virksomheter har tatt i bruk de etiske retningslinjene.

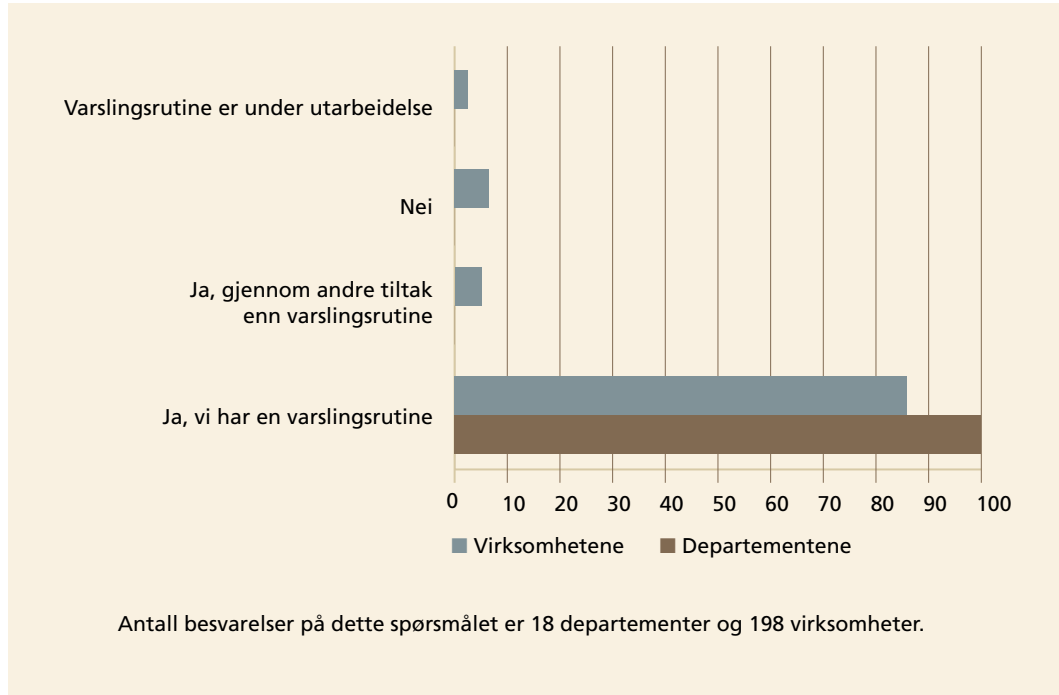
3.3 Varsling

3.3.1 Spørsmål og resultater

Spørsmål:

Har departementet/virksomheten etablert en intern varslingsrutine / andre tiltak i samsvar med arbeidsmiljøloven § 3-6?

Figur 5 Departementenes og virksomhetenes svar. Tall i prosent



Samtlige departementer har opplyst at de har en varslingsrutine.

Av virksomhetene har 170 (86 prosent) svart at de har en varslingsrutine, 10 (5 prosent) har svart at de har etablert en slik funksjon gjennom andre tiltak enn en varslingsrutine, og 5 (2 prosent) har svart at en varslingsrutine er under utarbeidelse. 13 virksomheter (7 prosent) har svart nei på spørsmålet.

Ved gruppering av besvarelsene etter virksomhetenes størrelse framkommer det at det er 12 små virksomheter (små = 0–99 årsverk) som har svart nei på spørsmålet. I tillegg har én mellomstor virksomhet (mellomstor = 100–499 årsverk) svart nei.

Spørsmål:

Hvis ja på foregående spørsmål, hvordan er varslingsrutinen / andre tiltak gjort kjent for de ansatte?

Departementene og virksomhetene har fått presentert en liste over mulige tiltak som de ble bedt om å krysse av for å besvare dette spørsmålet. De har også fått mulighet til å krysse av for "Annet" og spesifisere hva dette er. Det har vært mulig å krysse av for flere alternativer. I det etterfølgende presenteres de tre tiltakene som de fleste har krysset av for i sin besvarelse.

Departementenes besvarelser viser at de tre vanligste måtene å gjøre varslingsrutinene kjent på i departementene, er gjennom informasjon på intranett (noe som er opplyst av 18 departementer), ansattes direkte tilgang til rutinebeskrivelser og varslingskanal

(noe som er opplyst av 18 departementer) og tema i interne møter (noe som er opplyst av 12 departementer).

En analyse av virksomhetenes besvarelser viser at de fleste krysset av for de samme tiltakene som er nevnt ovenfor. 157 virksomheter har svart informasjon på intranett, 147 har svart at ansatte har direkte tilgang til rutinebeskrivelser, og 116 har svart at varslingsrutinene er tema i interne møter.

3.4 Habilitet

3.4.1 Spørsmål og resultater

Spørsmål:

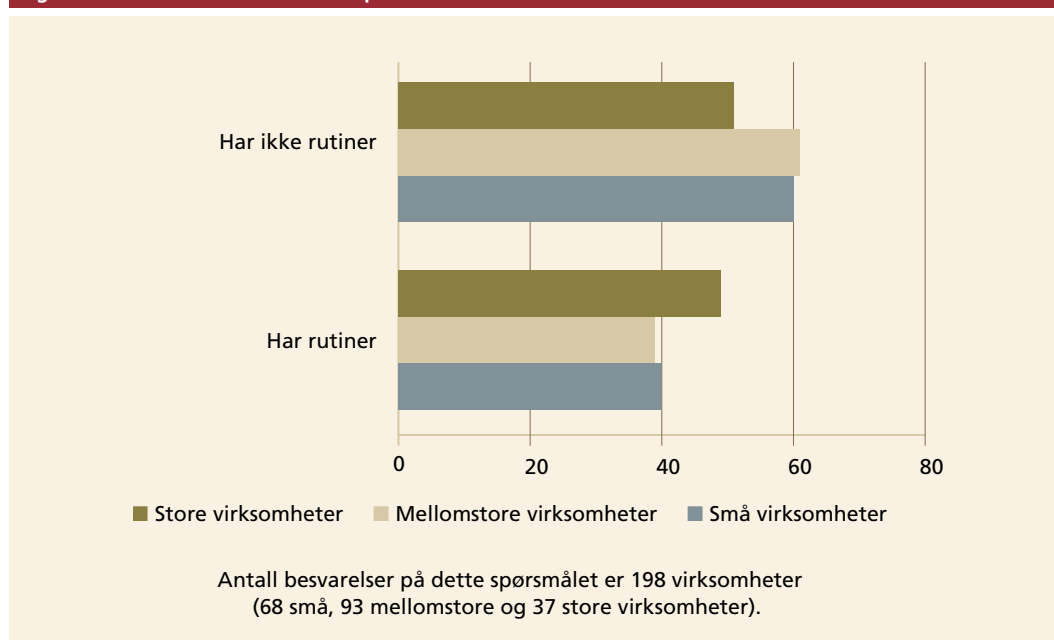
Har departementet/virksomheten etablert rutiner for å sikre at nytilsatte er kjent med forvaltningsloven § 6 – habilitetskrav?

18 departementer og 198 virksomheter har svart på spørsmålet. Det er 14 departementer (78 prosent) som har svart at de har etablert rutiner som sikrer at nytilsatte er kjent med forvaltningsloven § 6.

Når det gjelder virksomhetene, er det 81 virksomheter (41 prosent) som har svart tilsvarende. 4 departementer (22 prosent) og 117 virksomheter (59 prosent) har opplyst at de ikke har etablert slike rutiner.

Dersom besvarelsene grupperes etter virksomhetenes størrelse (små virksomheter = 0–99 årsverk, mellomstore virksomheter = 100–499 årsverk, og store virksomheter = 500 årsverk og mer), fordeler svarene seg slik:

Figur 6 Virksomhetenes svar. Tall i prosent



40 prosent av de små virksomhetene har opplyst at de har etablert rutiner for å sikre at nytilsatte er kjent med forvaltningsloven § 6. Videre har 39 prosent av de mellomstore virksomhetene og 49 prosent av de store virksomhetene opplyst at de har etablert slike rutiner. Det er m.a.o. små forskjeller i besvarelsene mellom de ulike virksomhetsstørrelsene.

Spørsmål:

Har departementet/virksomheten rutiner for å påminne de ansatte / innleide konsulenter om ansvaret knyttet til vurdering av og opplysning om egen inhabilitet?

18 departementer og 178 virksomheter har besvart spørsmålet. Halvparten av departementene har svart at de har etablert rutiner for å påminne de ansatte / innleide konsulenter om ansvaret knyttet til vurdering av og opplysning om egen inhabilitet. 9 departementer (50 prosent) har opplyst at de ikke har etablert slike rutiner.

75 av virksomhetene (42 prosent) har svart at de har etablert slike rutiner. 103 virksomheter (58 prosent) har opplyst at de ikke har etablert slike rutiner.

Dersom besvarelsene grupperes etter virksomhetenes størrelse (små virksomheter = 0–99 årsverk, mellomstore virksomheter = 100–499 årsverk, og store virksomheter = 500 årsverk og mer), fordeler svarene seg slik:

Figur 7 Virksomhetenes svar. Tall i prosent



47 prosent av de små virksomhetene har opplyst at de har rutiner for å påminne de ansatte / innleide konsulenter om ansvaret knyttet til vurdering av og opplysning om egen inhabilitet. 38 prosent av de mellomstore og 44 prosent av de store virksomhetene har opplyst at de har etablert slike rutiner.

3.5 Underretning til Riksrevisjonen

3.5.1 Spørsmål og resultater

I spørsmålene til departementene/virksomhetene ble det opplyst at i denne kartleggingen menes å *avdekke* de tilfellene hvor saken er politianmeldt eller vedkommende har vedgått misligheter.

Spørsmål:

Er det avdekket misligheter internt i virksomheten i løpet av perioden 2010–2012?

Hvor mange tilfeller er avdekket i perioden fra 2010 til og med oktober 2012?

Ble Riksrevisjonen informert om disse, jf. Statens personall håndbok 10.19?

Ett departement har opplyst at det har vært ett avdekket tilfelle i perioden. 16 departementer har svart nei på spørsmålet, og 1 departement har ikke besvart spørsmålet. Departementet som har rapportert om ett tilfelle, har svart at Riksrevisjonen ikke har blitt informert, men at informasjon om saken skulle oversendes Riksrevisjonen i egen ekspedisjon.

21 virksomheter har opplyst at de har avdekket misligheter i perioden fra 2010 til og med oktober 2012. 11 av disse har svart at de har rapportert til Riksrevisjonen, mens 4 har svart at de ikke har gjort det. Videre har 3 virksomheter opplyst at de har rapportert til Riksrevisjonen om noen tilfeller, mens 3 virksomheter har opplyst at det å rapportere til Riksrevisjonen ikke har vært aktuelt.

Totalt har virksomhetene rapportert at det er avdekket 46 tilfeller i den aktuelle perioden.

4 Vurdering av resultatene

Økonomibestemmelsene kapittel 2.4 presiserer behovet for å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås. I DFØs veileder *Risikostyring i staten*, som bygger på COSO-rammeverket, er det gjort rede for at identifisering av risiko er ett av flere steg i prosessen for en god risikostyring. Veilederen presiserer at ved implementering av risikostyring bør de forholdene som er viktigst å lykkes med for å nå virksomhetens mål, identifiseres og systematiseres, slik at de knyttes opp mot de målene de bidrar til å oppfylle.

Alle departementer og virksomheter har en iboende risiko for misligheter. Misligheter innebærer tillitsbrudd og er i sin natur vesentlige avvik. Det dreier seg om bevisste handlinger som utnytter mangler eller svakheter i virksomhetens rutiner eller gjennomføring av rutinene, kontroller og overvåkingsmekanismer. De fleste mislighetssaker som avdekkes, medfører at virksomheten som rammes, innfører nye eller endrede rutiner, kontroller mv. for å forsterke den interne kontrollen konkret mot misligheter.

Effektiv forebygging av misligheter på områder der det er særlig mislighetsrisiko forutsetter at det etableres spesielt tilpassede tiltak, eller forsterkede tiltak, utover det som normalt dekkes av den interne kontrollen. På den annen side kan kontroller som ikke fungerer etter hensikten, justeres eller fjernes.

I det etterfølgende presenteres Riksrevisjonens vurderinger av resultatene av kartleggingen.

4.1 Risikovurderinger av misligheter

Virksomhetene har i langt større grad enn departementene foretatt egne risikovurderinger av mislighetsområdet for sine virksomheter. Etter Riksrevisjonens oppfatning har samtlige departementer aktivitetsområder som det kan være viktig å analysere med hensyn til om det foreligger risiko for misligheter. Slik risiko kan være knyttet til ledelsens strategiske beslutninger, tilskudd, anskaffelser, tillatelser/lisenser/konsesjoner og andre avgjørelser om enkeltpersoners og virksomheters rettigheter og plikter, forvaltning av sensitiv informasjon, regelverksutvikling mv.

Rene transaksjonskontroller vil ikke alltid være egnet for å forebygge og avdekke misligheter. Alt etter arten av det området som forvaltes, kan pengestrømmer som følge av misligheter gå mellom enkeltpersoner uten at virksomhetenes regnskap belastes.

De fleste departementene har svart at de ikke har vurdert mislighetsrisikoen for å ivareta kravet i økonomireglementet § 14, med henvisning til DFØs notat. Samtidig har flere departementer vist til tiltak og kontroller som er iverksatt, og som har relevans for mislighetsrisikoen. Både for departementet og i revisjonen vil det være vanskelig å vurdere effektiviteten av disse kontrolltiltakene uten en dokumentert gjennomgang av risikoenes type og omfang og de prosessene risikoene er knyttet til.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at de fleste departementene ikke har foretatt en konkret vurdering av mislighetsrisikoen, selv om det vises til flere relevante kontrolltiltak som departementene antar reduserer mislighetsrisikoen til et akseptabelt nivå. Det er positivt at en stor andel av virksomhetene har foretatt en vurdering av mislighetsrisikoen, for hele eller deler av virksomheten. Samtidig er det et ikke ubetydelig antall virksomheter som ikke har foretatt konkret mislighetsrisikovurdering.

Misligheter svekker tilliten til samfunnsinstitusjonene og styringssystemene. En mislighet kan få alvorlige konsekvenser for en virksomhet, ikke minst med tanke på omdømmet, selv om den ikke, eller i liten grad, har direkte økonomiske konsekvenser for virksomheten.

4.2 Etske retningslinjer

Det stilles ikke krav om egne etske retningslinjer i gjeldende regelverk. Men alle departementer/virksomheter skal følge de etske retningslinjene for statstjenesten. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere behovet for egne retningslinjer. Uansett om virksomheten velger å utarbeide egne etske retningslinjer eller å følge de etske retningslinjene for statstjenesten, bør virksomheten gjøre de ansatte kjent med retningslinjene.

Kartleggingen viser at samtlige departementer og de fleste virksomhetene har gjort de etske retningslinjene kjent for sine ansatte. Noen få små virksomheter har ikke gjennomført tiltak for å informere de ansatte om egne retningslinjer eller etske retningslinjer for statstjenesten. Uansett størrelse på virksomheten bør de alminnelige etske retningslinjene for statstjenesten være kjent.

4.3 Varsling

Det er positivt at alle departementene og de fleste virksomhetene har en varslingsrutine. Varslingsrutinene er gjort kjent for de ansatte på flere måter, som gjennom intranett, rutinebeskrivelser og interne møter.

4.4 Habilitet

De mest alvorlige funnene i kartleggingen gjelder forhold knyttet til habilitet. I statsforvaltningen har det de siste årene vært flere tilfeller der det i viktige saker har vært stilt spørsmål ved håndteringen av forhold som berører habilitet.

I de etske retningslinjene for statstjenesten framkommer det at "våre viktigste regler for å sikre tilliten til den offentlige forvaltning er habilitetsreglene i forvaltningsloven".

At 22 prosent av departementene og 59 prosent av virksomhetene ikke har etablert en rutine for å sikre at nytilsatte er kjent med habilitetskravene i forvaltningsloven, vurderes derfor som lite tilfredsstillende. Samtidig viser besvarelsene at hele 50 prosent av departementene og 58 prosent av virksomhetene ikke har rutiner for å minne ansatte/innleide konsulenter om habilitetskravene.

4.5 Underretning til Riksrevisjonen

Kartleggingen viser at 21 virksomheter har avdekket én eller flere misligheter i sin virksomhet i perioden fra 2010 til og med 2012. Det vil si at hver tiende statlige virksomhet har avdekket misligheter i løpet av de siste tre årene.

I kartleggingen stilles det kun spørsmål om tilfeller hvor saken har blitt politianmeldt eller vedkommende har vedgått misligheter. Saker som departementene og virksomhetene har fulgt opp på annen måte, faller etter omstendighetene i sakene og graden av mistanke utenom.

Som det framkommer av *Statens personalhåndbok* 10.19, er informasjon om misligheter og mistanke om misligheter av betydning i Riksrevisjonens revisjon av regnskapet, og det samme gjelder informasjon som indikerer misligheter knyttet til virksomhetens disposisjoner. Riksrevisjonen finner det lite tilfredsstillende at virksomheter ikke informerer om alle mislighetssaker som oppdages, da det kan gå utover effektiviteten og kvaliteten i revisjonen.

Ifølge *Statens personalhåndbok* 10.19 skal Riksrevisjonen informeres omgående, og det bør også gjelde forhold som omfattes av punkt 1 i bestemmelsen.

5 Avsluttende kommentar

Ifølge de etiske retningslinjene for statstjenesten er etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til statstjenesten. Enhver mislighet i offentlig sektor vil kunne svekke både det departementet eller den virksomheten som rammes, og omdømmet til statsforvaltningen som helhet. Riksrevisjonen ser det som svært viktig at forvaltningen er bevisst på oppgaven med å forebygge og avdekke misligheter i forbindelse med de oppgavene og verdiene som forvaltes. Det er grunnleggende viktig at departementene og virksomhetene aktivt og konkret vurderer risikoen for misligheter, ut fra sin egenart, slik at det kan iverksettes effektive tiltak som sikrer mot misligheter og økonomisk kriminalitet.



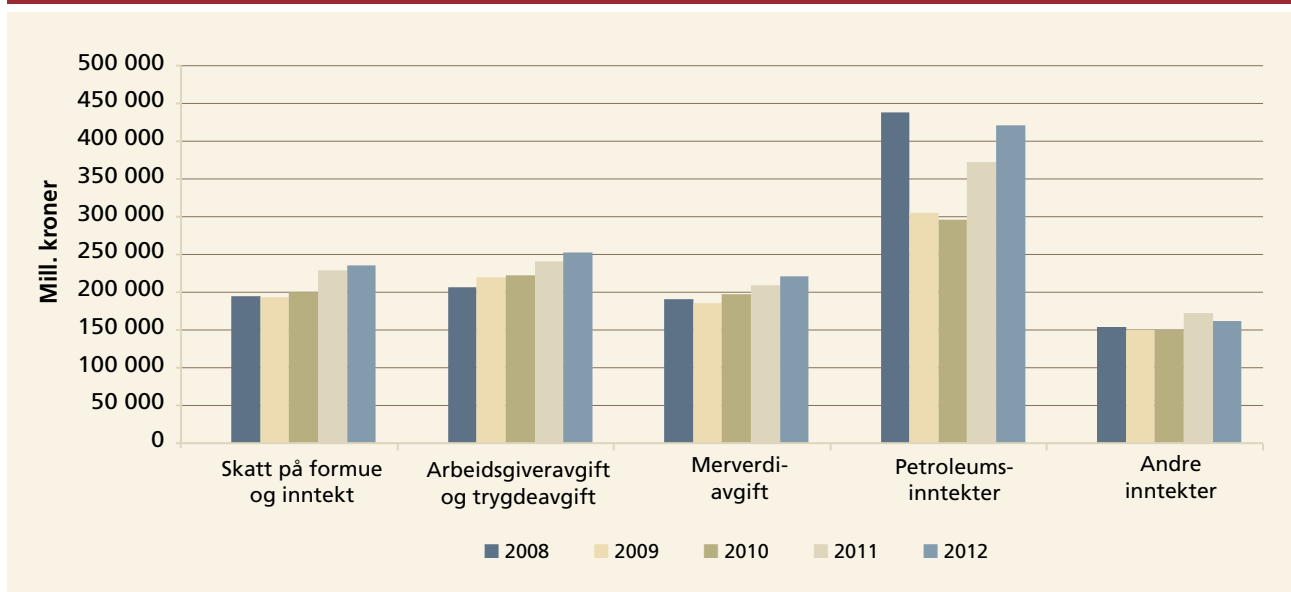
Oversikt over utviklingen av statens inntekter og utgifter m.m.



20 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336

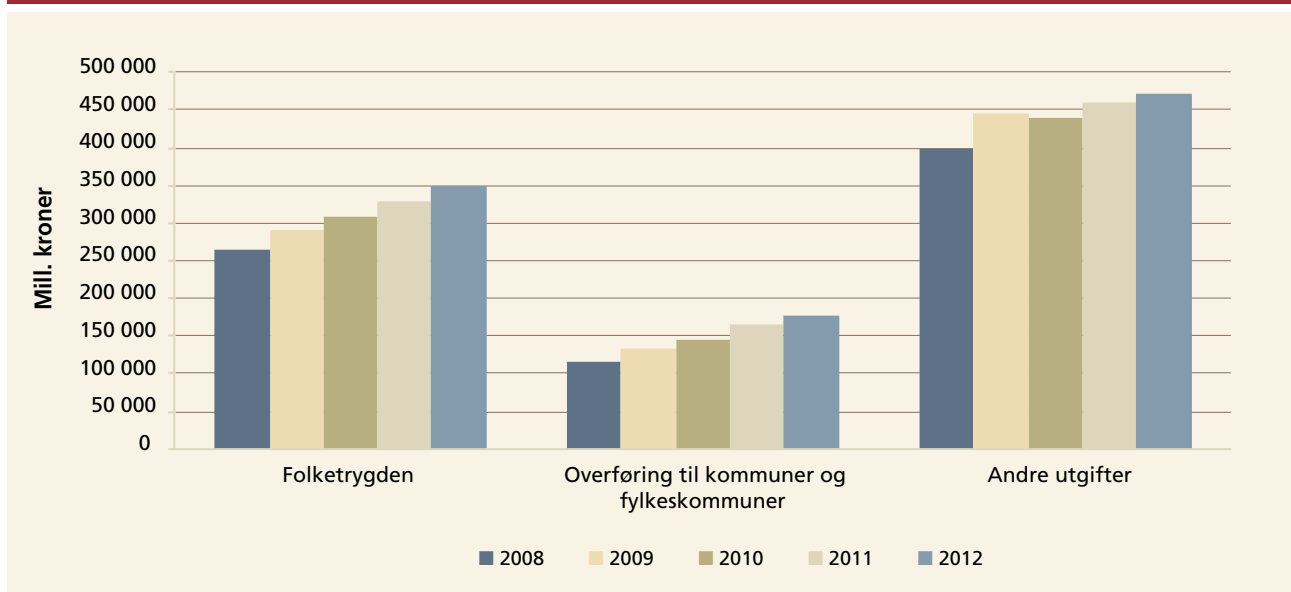


Statens inntekter (uten lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsond utland)



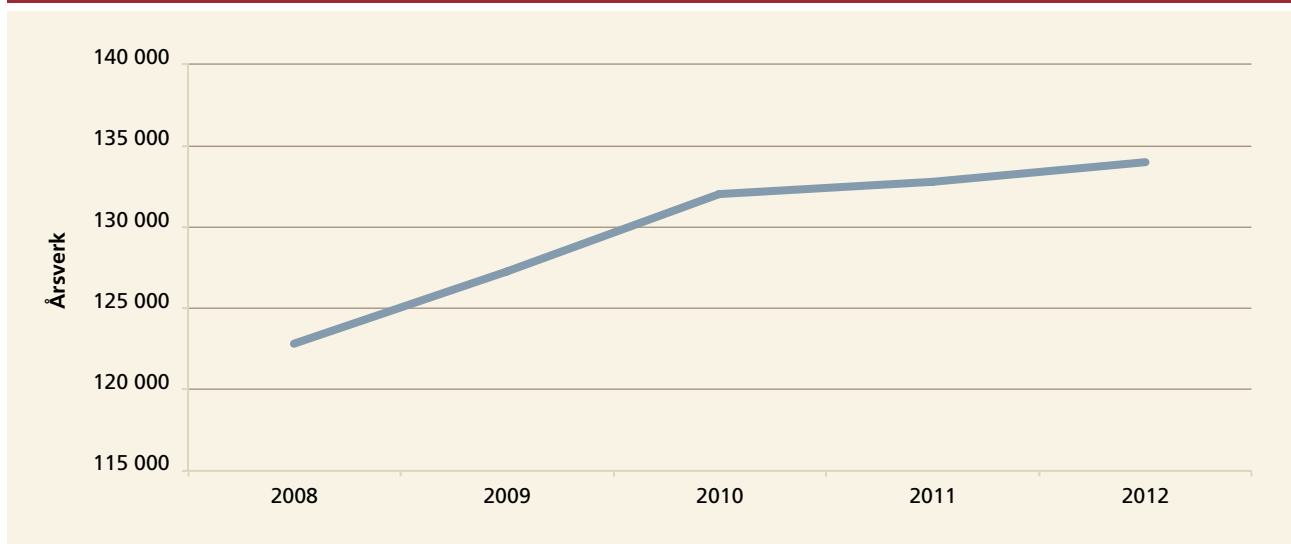
Kilde: Meld. St. 3 Statsregnskapet, årene 2008–2012

Statens utgifter (uten lånetransaksjoner og overføring til Statens pensjonsfond utland)



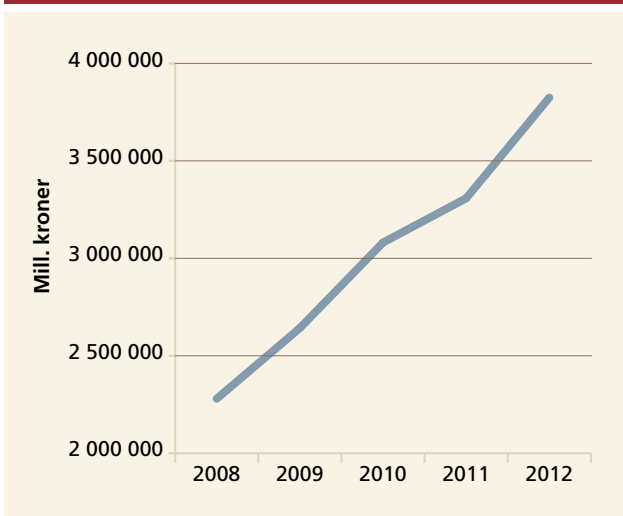
Kilde: Meld. St. 3 Statsregnskapet, årene 2008–2012

Antall årsverk i statlig sentraladministrasjon og underliggende virksomheter



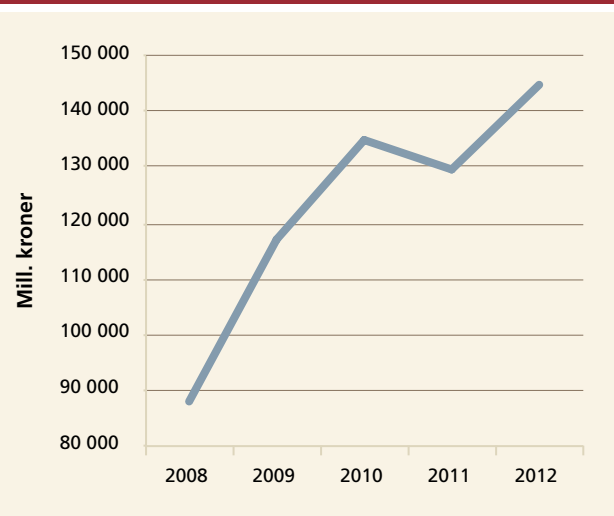
Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Domstolene, Sametinget og Riksrevisjonen inngår i SST, men er ikke inkludert i denne oversikten

Markedsverdi Statens pensjonsfond utland per 31.12.



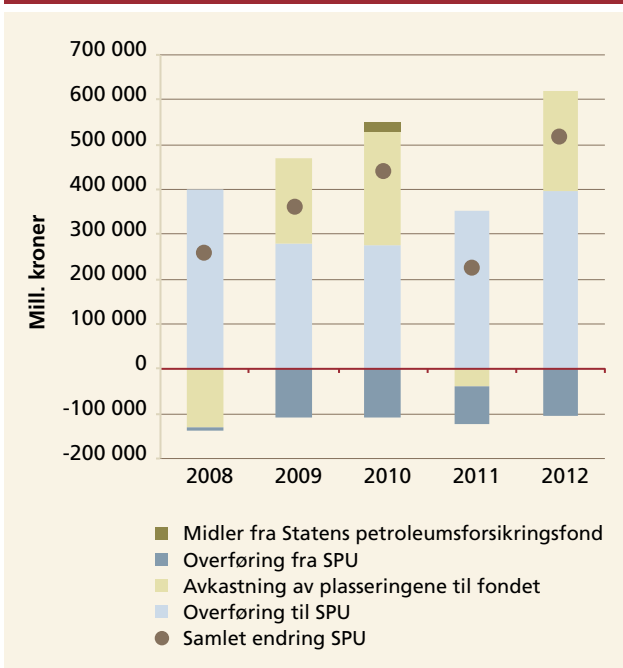
Kilde: Meld. St. 3 Statsregnskapet, årene 2008–2012

Markedsverdi Statens pensjonsfond Norge per 31.12.



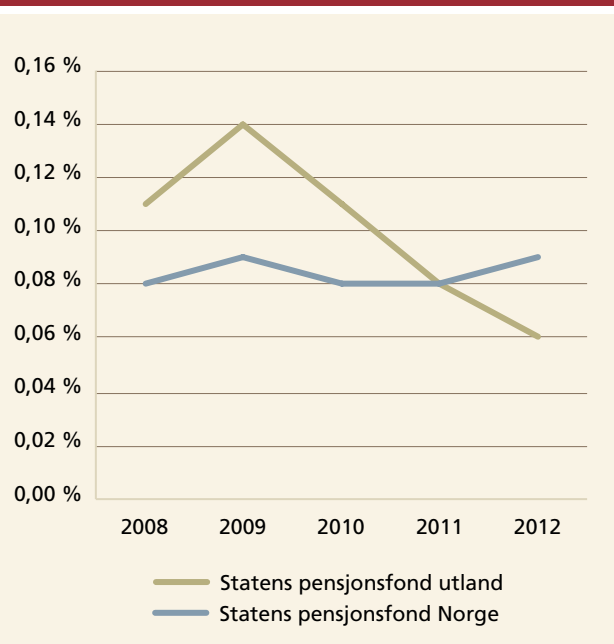
Kilde: Meld. St. 3 Statsregnskapet, årene 2008–2012

Samlet endring Statens pensjonsfond utland



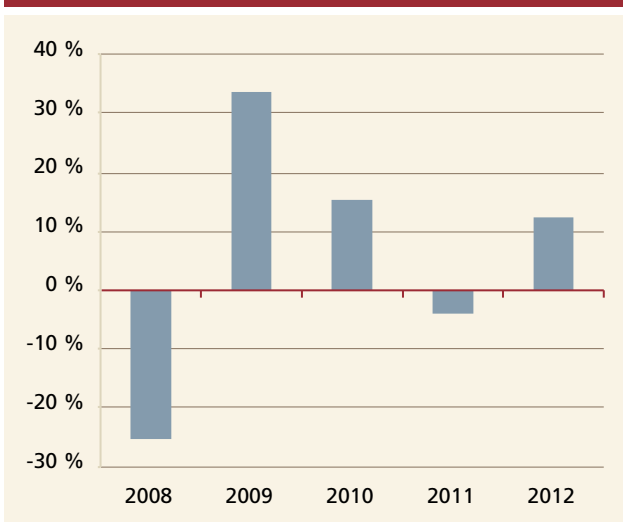
Kilde: Meld. St. 3 Statsregnskapet, årene 2008–2012

Forvaltningskostnader i prosent av gjennomsnittlig markedsverdi for SPU og SPN



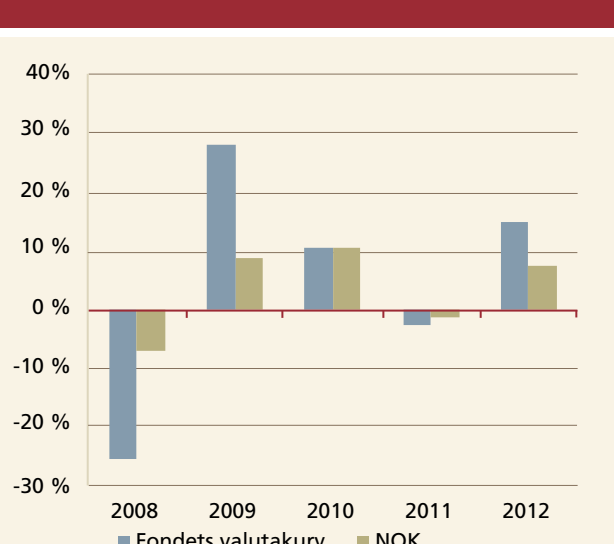
Kilde: Melding til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond, årene 2008–2012

Årlig nominell avkastning Statens pensjonsfond Norge målt i norske kroner



Kilde: Melding til Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond, årene 2008–2012

Årlig nominell avkastning Statens pensjonsfond utland



Kilde: Meld. St. 27 (2012-2013) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 19'

