



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2006–2007)

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



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra
Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 82-90811-78-0

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2006-2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Riksrevisjonen følger opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet av Stortinget. Dersom det ikke er synlige forbedringer etter tre år, følges saken opp igjen det påfølgende året.

Dokument nr. 3:8 (2001–2002) *Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingssaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet*, skulle etter planen følges opp i år og rapporteres til Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2006–2007). Riksrevisjonen har nylig igangsatt en hovedanalyse om departementets styring av UDI og UDIs egen virksomhetsstyring, som skal rapporteres til Stortinget høsten 2007. Oppfølgingen av Dokument nr. 3:8 (2001–2002) vil bli ivaretatt gjennom den nye undersøkelsen.

Dokument nr. 3:1 (2006–2007) omtaler oppfølgingen av fire forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. En av sakene foreslås fulgt opp videre, mens resten anses som avsluttet.

Riksrevisjonen, 22. november 2006

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2003	7
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand – Dokument nr. 3:4 (2002–2003)	9
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet – Dokument nr. 3:6 (2002–2003)	11
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen – Dokument nr. 3:3 (2002–2003)	14
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2004	17
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer – Dokument nr. 3:9 (2002–2003)	19

Forvaltningsrevisjoner behandlet av
Stortinget i 2003

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand – Dokument nr. 3:4 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:4 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand* ble oversendt Stortinget 8. november 2002. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 100 (2002–2003) 21. januar 2003, og Stortinget behandlet innstillingen 11. februar 2003.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at det ikke var utviklet et rapporteringssystem som synliggjorde resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden. Derfor kunne det reises spørsmål ved om informasjonen til Stortinget om hvordan midlene var benyttet, hadde vært tilfredsstillende. Komiteen viste til departementets svar og forutsatte at det vil bli foretatt en særlig kvalitetssikring av framtidige opplysninger på dette punkt. Videre forutsatte komiteen at departementet satte fortgang i arbeidet med å skaffe oversikt over hvor stor del av bistanden som benyttes til tiltak for å hindre miljøforringelser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg også undersøkelsens funn om at det ikke lot seg gjøre å foreta en kvantitativ fordeling av den miljørettede bistanden knyttet til de fire temaene som ble nedfelt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96):

- utvikling av bærekraftige produksjonssystemer
- vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- redusert forurensning av jord, luft og vann
- kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier

Komiteen pekte på at dette var opplysninger departementet burde oversendt Stortinget.

Komiteen konstaterte at det for tre av fire avsluttede tiltak som ble undersøkt, ikke hadde vært mulig å finne spor etter ivarettede miljøhensyn som forutsatt. Komiteen merket seg at Utenriksdepartementet ville benytte Riksrevisjonens innspill i sitt arbeid med å forbedre rutinene.

Komiteen var enig med departementet i at Riksrevisjonen og departementet burde finne frem til en felles forståelse av hvilket ansvar

Norad skal ha for kontroll og dokumentering av miljøhensyn når mottakerland i tråd med prinsippet om mottakeransvar har ansvaret for tiltaket.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge Norads integrering av miljøhensyn i ordinære bistandstiltak og de resultatene dette arbeidet kunne vise til. I tillegg var det et mål å kartlegge det økonomiske omfanget på den miljørettede bistanden, samt hvordan den miljørettede bistanden var innrettet geografisk og tematisk.

11 bistandstiltak i Tanzania og Sri Lanka innenfor sektorene energi, vei og boligbygging ble gjennomgått. Felles for sektorene var at de tilsa aktsomhet når det gjaldt hensynet til miljøet.

Undersøkelsen viste at miljøhensyn i noen grad var omtalt i tiltakenes dokumentasjon i forberedelsesfasen, og i mindre grad i gjennomføringsfasen og avslutningsfasen. Riksrevisjonen pekte i den forbindelse på at Norads ansvar for kontroll og dokumentasjon ikke falt bort, selv om prinsippet om mottakeransvar i bistanden ga samarbeidslandet ansvar for selve tiltaket.

Det lot seg ikke gjøre å fordele den miljørettede bistanden kvantitativt i forhold til de fire prioriterte temaene på bakgrunn av opplysninger fra Norads database. Norad har de senere årene rapportert i forhold til disse temaene kun i form av en overordnet beskrivelse.

Undersøkelsen viste imidlertid at bevilgningene til miljørettet bistand har ligget på et høyt nivå i perioden 1998 til 2000, men at det ikke lot seg gjøre å framskaffe oversikt over andelen av bistanden totalt som direkte brukes til tiltak for å hindre miljøforringelser.

Undersøkelsen ga grunn til å stille spørsmål ved om rapporteringen om miljørettet bistand tilbake til Stortinget gav tilfredsstillende informasjon om hvordan midlene er benyttet, og hvilke resultater som blir oppnådd.

Utenriksdepartementets oppfølging

I Riksrevisjonens brev av 28. april 2006 ble Utenriksdepartementet bedt om å gjøre rede for de endringer og tiltak som er iverksatt som følge av undersøkelsen.

Departementet redegjorde for dette i brev av 9. juni 2006, og i møte mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet 11. september 2006 ga departementet ytterligere opplysninger om status for tiltakene.

Utenriksdepartementet opplyser at rapporteringen til Stortinget på miljøområdet er lagt om, slik at den nå systematisk reflekterer de norske hovedmålsettingene for miljørettet bistand. Omleggingen av rapporteringssystemet omtales i St. prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet.

For å sikre at det utvikles et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden, har departementet iverksatt flere tiltak. Bedret opplæring av medarbeidere i bistandsforvaltningen står sentralt. Sentrale elementer i opplæringen er en revidert veileder for bruk av OECD/DACs klassifiseringssystem, samt bedret opplæring i miljø- og statistikklassifisering. Dette skal hindre framtidige feilrapporteringer, samt gi en oversikt over andelen av bistanden totalt som brukes til tiltak for å hindre miljøforringelse.

Ifølge departementet skal ambassadene rapportere særskilt på arbeidet med å integrere miljøhensyn i sin faste rapportering. Departementet arbeider med mer spesifikke krav til rapporteringsmalene slik at den særskilte rapporteringen på miljø skal bli tilfredsstillende.

Når det gjelder iverksatte tiltak som skal sikre at rutinene i Bistandshåndboka systematisk følges på dette området, og for at det dokumenteres tilfredsstillende, viser departementet til at den reviderte Bistandshåndboka fra mai 2005 er blitt tydeligere med hensyn til ivaretagelsen av bærekraftselementene, herunder miljø.

I tillegg skal Bistandshåndboka utdypes med en støttehåndbok for bærekraftselementene. Denne skal etter planen foreligge i desember 2006. Det vil da bli gitt opplæring i bruken av boka for ansatte på ambassadene og personell som forbereder utreise.

I forbindelse med forvaltningsgjennomgangene i hovedsamarbeidsland våren 2006 ble det, som et prøveprosjekt, gjennomført en egen kartlegging av i hvilken grad hensynet til miljø er vurdert og dokumentert i tråd med føringene i Bistands-håndboka.

Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid ble presentert i juni 2006 og vil være et viktig politisk styringsverktøy for regjeringen i satsingen på miljø. Handlingsplanen har et eget kapittel om miljøvurderinger, kvalitetssikring og resultatrapportering.

I tilknytning til handlingsplanen er det utarbeidet et opplæringsprogram for medarbeidere i bistandsforvaltningen. Programmet må ifølge departementet ses i sammenheng med opplæringen i bistandshåndboka, støttehåndboka for bærekraftselementer og arbeidet med miljøklassifisering.

Riksrevisjonenes vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å rette opp de svakhetene som undersøkelsen avdekket. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendige for å sikre at miljøhensyn synliggjøres bedre i bistanden.

De fleste tiltakene er imidlertid iverksatt så sent som i 2006, og det er derfor etter Riksrevisjonens oppfatning noe vanskelig å si om tiltakene fullt ut bidrar til en bedring på området. Riksrevisjonen vil derfor følge opp rapporteringen av tiltak rettet mot miljøhensyn i bistandsarbeidet i arbeidet med den årlige regnskapsrevisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet – Dokument nr. 3:6 (2002–2003)

Innledning

På bakgrunn av Riksrevisjonens Dokument nr. 3:6 (2002–2003) og brev til komiteen fra Miljøverndepartementet 17. februar 2003, avga kontroll- og konstitusjonskomiteen sin innstilling 25. februar 2003, jf. Innst. S. nr. 140 (2002–2003). Saken ble behandlet i Stortinget 20. mars 2003.

Komiteen viste til at omfanget av forurenset grunn var så stort at arbeidet med å redusere faren for alvorlige forurensningsproblemer til et minimum ble mer komplekst og omfattende enn tidligere antatt. Dette medførte at tidsfristene for oppryddingsarbeidet ble endret. Komiteen var likevel fornøyd med at det vil bli foretatt regelmessig statusrapportering for å følge opp gjennomføringsplanene for de gjenstående oppgavene med tilhørende tidsfrister.

Komiteen merket seg at Statens forurensningstilsyn (SFT) har vært tilbakeholden med å bruke forurensningslovens tvangsmidler fordi forvaltningspraksisen har vært under etablering. Komiteen var av den oppfatning at forurensningslovens tvangsmidler er et sentralt virkemiddel, og bifalt derfor at både SFT og Fylkesmannen legger opp til økt bruk av tvangsmulkt og pålegg der det er nødvendig for å oppnå ønsket resultat. Komiteen ba om at Stortinget blir holdt orientert om bruken av dette virkemiddelet gjennom de regelmessige statusrapporteringene fra regjeringen.

Komiteen hadde forståelse for at det kan være situasjoner der det ikke er mulig å identifisere noen ansvarlig som det er rimelig å rette et krav om opprydding mot. I slike tilfeller vil det være naturlig at staten gjennomfører og finansierer de nødvendige oppryddingstiltakene. Videre understreket komiteen at i enkelte unntakstilfeller kan det være urimelig å pålegge den ansvarlige å bære de fulle kostnadene ved tiltaket. I slike tilfeller vil det være behov for statlige bidrag til gjennomføring av tiltaket. Komiteen ba om at Stortinget blir holdt orientert om omfanget av slike saker, fordi det vil gjøre det enklere å vurdere bevilgningsnivået.

Komiteen viste til at Riksrevisjonens rapport viser at Miljøverndepartementet i liten grad har samordnet virkemiddelbruken rettet mot oppryddingsarbeidet. Manglende samordning og overordnet styring medvirker til at sektorene arbeider svært forskjellig for å løse sakene med forurensning fra tidligere tiders virksomhet. Med bakgrunn i Riksrevisjonens kritikk og de klare sektoroverskridende utfordringene innenfor dette området, ba komiteen om at regjeringen på en mer aktiv måte ansvarliggjør, involverer og koordinerer de berørte sektormyndighetene, og holder Stortinget orientert om dette i de regelmessige statusrapporteringene.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere myndighetenes innsats vedrørende opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet. Den overordnede målsettingen på området var innen 2000 å redusere til et minimum faren for alvorlige forurensningsproblemer som følge av tidligere tiders feildisponering av spesialavfall. Området viste seg å være mer omfattende enn antatt, og ambisjonsnivået og målsettingene ble endret i 1996 og 1999. Tidsfristen for at de alvorligste sakene skulle være avsluttet, og at hovedtyngden av steder som krever undersøkelser skulle være avklart, ble satt til utgangen av 2005.

Måloppnåelse og rapportering

Det er registrert 3390 steder med forurensning fra tidligere tiders virksomhet. Dette er bl.a. avfallsfyllinger og industrigrunn. Riksrevisjonen undersøkte de 151 sakene som myndighetene hadde gitt høyeste prioritet, og som representerte de alvorligste forurensningskildene.

Riksrevisjonens saksgjennomgåelse avdekket eksempler på saker som trolig ikke ville kunne avsluttes innen utgangen av 2005. Blant annet viste undersøkelsen at det fortsatt fantes deponier som var i aktiv bruk, og deponier som ville bli overvåket i lang tid. Undersøkelsen viste også at 24 lokaliteter hadde vært til undersøkelse i 10 år.

Dette kan tyde på at sakene er kompliserte med hensyn til ansvarsforhold og/eller tiltaksløsninger.

Miljøvernmyndighetene definerer saker som «avsluttet» dersom tiltak er utført i henhold til krav fra SFT. Riksrevisjonens undersøkelse avdekket eksempler på saker som var registrert som «avsluttet» i deponidatabasen, men hvor myndighetenes krav til tiltak ikke var gjennomført. Likevel ble sakene rapportert til Stortinget som avsluttede saker som om forurensningsproblemene var løst.

Bruken av virkemidler

Miljøvernmyndighetene anser pålegg etter forurensningsloven som det viktigste virkemiddelet i arbeidet med opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn. Riksrevisjonens undersøkelse viste at i saker der påleggene ikke blir fulgt opp, er miljøvernmyndighetene tilbakeholdne med å benytte seg av forurensningslovens tvangsvirkemidler.

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at den ansvarlige for forurensningen selv må betale kostnadene med å rydde opp. Miljøverndepartementet framholder at det er et politisk valg om staten skal gi tilskudd i enkelte tilfeller. I perioden 1999–2000 har Miljøverndepartementet totalt bevilget 289,4 mill. kroner til oppryddingstiltak.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 8. mai 2006 Miljøverndepartementet redegjøre for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 7. juni 2006.

Måloppnåelse for forurenset grunn

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.meld. nr. 8 (1999–2000) ble det gitt en grundig redegjørelse for resultatene som var oppnådd, og samtidig trukket opp en strategi for å forsterke og målrette arbeidet. Det ble her fastsatt to delmål for 2005:

- Det skal være gjennomført en nødvendig opprydding på rundt 100 prioriterte lokaliteter med forurenset grunn.
- Det skal være gjennomført nødvendige undersøkelser på rundt 500 andre utpekte lokaliteter for å vurdere behov for tiltak.

Etter å ha gjennomgått datamaterialet over lokaliteter med forurenset grunn, identifiserte SFT

93 lokaliteter med oppryddingsbehov og 510 lokaliteter hvor det var behov for nærmere undersøkelser.

Per februar 2006 var det gjennomført opprydding på 87 av de utpekte 93 lokalitetene med antatt oppryddingsbehov. På de seks gjenstående lokalitetene som er fordelt på to områder – Herøya og Raufoss – er det blitt forsinkelser fordi oppryddingsarbeidet har vært meget komplisert, men arbeidet er nå kommet godt i gang. Det er videre gjennomført undersøkelser på 508 av de 510 lokalitetene som skulle undersøkes. De to gjenstående lokalitetene er under klagebehandling hos henholdsvis departementet og Sivilombudsmannen. Lokalitetene vil bli fulgt opp videre så snart de rettslige sidene er avklart.

Arbeidet med forurenset grunn etter 2005

Miljøverndepartementet opplyser at for arbeidet med forurenset grunn etter 2005, er det blitt utformet en ny målformulering som ble lagt fram for Stortinget i St.meld. nr. 21 (2004–2005) våren 2005. Det nasjonale resultatmålet er nå at spredning av stoffer som er definert som miljøgifter, skal stoppes eller reduseres vesentlig, mens spredning av andre helse- og miljøfarlige kjemikalier skal reduseres på bakgrunn av en konkret risikovurdering.

Miljøverndepartementet opplyser videre at regjeringen har vedtatt en ny bestemmelse i forskrift om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider. For de områdene der det er blitt kartlagt grunnforurensninger som ikke antas å representere et forurensningsproblem gitt dagens arealbruk, men som må vurderes i forbindelse med aktuelle bygge- og gravearbeider, vil denne bli et nyttig hjelpemiddel. I den nye loven om eiendomsregistrering er det også innført en lov-hjemmel for å kunne registrere opplysninger om grunnforurensninger på eiendommen i det nye eiendomsregisteret som er under utarbeidelse. I tillegg er det blitt utviklet en nettside som inneholder informasjon om kjente lokaliteter med begrunnet mistanke om forurenset grunn. Dette er også beskrevet i St.meld. nr. 21 (2004–2005).

Bruk av tvangsmidler

Hovedvirkemiddelet i arbeidet med gamle forurensninger er pålegg i medhold av forurensningsloven om opprydding, undersøkelser eller andre tiltak. Slike pålegg gis med tidsfrist for gjennomføring av pålegget. Miljøverndepartementet opplyser at som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport har SFT og Fylkes-

mannen lagt opp til økt bruk av tvangsmulkt der det er nødvendig for å oppnå ønsket resultat. Dette sammen med tett oppfølging fra miljøvernmyndighetenes side, har vist seg som nyttige virkemidler for å oppnå at pålegget blir gjennomført innen satt frist.

Behov for statlige midler

Prinsippet om at forurenseren skal betale, ligger til grunn for arbeidet med forurenset grunn. Det vil imidlertid være tilfeller hvor den ansvarlige ikke er betalingsdyktig eller det ville være urimelig å pålegge den ansvarlige de fulle kostnadene ved tiltaket. I slike tilfeller er det aktuelt med statlige bidrag. Miljøverndepartementet opplyser at bevilgningene på kapittel 1441 post 39 er vesentlig styrket i tidsperioden. Fra 2003 til 2006 har bevilgningene på denne posten økt fra 50,8 mill. kroner til 93,0 mill. kroner.

Andre myndigheter

Miljøverndepartementet opplyser at det er viktig at miljøvernmyndighetene inntar en koordinerende og pådrivende rolle når ulike sektormyndigheter forvalter de sentrale virkemidlene for å oppnå miljøresultater. Når det gjelder arbeidet med forurenset grunn, er imidlertid det helt sentrale virkemiddelet pålegg etter forurensningsloven, som miljøvernforvaltningen selv forvalter i sin helhet.

Miljøverndepartementet opplyser at det følger opp at arbeidet med opprydding i forurenset grunn skjer i tråd med miljøvernmyndighetenes målsettinger og prioriteringer, uavhengig av hvilken sektor den ansvarlige tilhører. Miljøverndepartementet vurderer også løpende om det kan være områder hvor det kan være behov for ytterligere påtrykk fra miljøvernmyndighetenes side. Som et eksempel kan det nevnes at regjeringen skal legge fram handlingsplaner for henholdsvis forurenset jord i barnehager m.v. og for opprydding i forurenset sjøbunn, og Miljøverndepartementet vil her vurdere om det er behov for å kalle inn eller legge ekstra påtrykk på andre sektormyndigheter.

Forurenset sjøbunn

I St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav* fra våren 2002 ble det lagt fram en helhetlig og ambisiøs strategi for arbeidet med forurenset sjøbunn. Det har siden da vært gjennomført aktiviteter innenfor prioriterte innsatsområder. Det er

for eksempel blitt gjennomført oppfølging, undersøkelser og oppryddingstiltak på utpekte høyrisikoområder, og det er blitt utviklet tiltaksplaner for de 17 høyest prioriterte områdene. Det vil også bli lagt fram en nasjonal handlingsplan for arbeidet med forurenset sjøbunn i løpet av høsten 2006, som varslet i Soria Moria-erklæringen.

Miljøverndepartementet opplyser at miljøvernmyndighetene har bidratt med statlige midler både til utarbeidelse av tiltaksplaner, til gjennomføring av pilotprosjekter, forskning og overvåking, til oppretting av Nasjonalt råd for forurensete sedimenter og til konkret oppryddingsarbeid. Bevilgningene til arbeidet er økt betydelig i tidsperioden.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet i hovedsak har nådd det nasjonale resultatmålet om at de innen utgangen av 2005 skal ha avsluttet oppryddingen på de rundt 100 prioriterte lokalitetene med forurenset grunn og foretatt undersøkelser på de rundt 500 andre utpekte lokalitetene for å få avklart behovet for tiltak.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at miljøvernmyndighetene har hatt økt bruk av tvangsmulkt og pålegg der det har vært nødvendig for å oppnå ønsket resultat, og at statens bidrag til dekning av kostnadene til oppryddingsarbeidet har økt vesentlig.

Riksrevisjonen har ellers merket seg at departementet har rapportert om arbeidet med forurenset grunn og forurenset sjøbunn i St.meld. nr. 25 (2002–2003) og i St. meld. nr. 21 (2004–2005) og i departementets årlige budsjettproposisjoner.

Saken anses for avsluttet.

1) Tallene er saldert budsjett på kapitel 1441, post 39, hentet fra St.prp. nr. 1 for Miljøverndepartementet for budsjetterminene (2003–2004) og (2006–2007).

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen – Dokument nr. 3:3 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen* ble oversendt Stortinget 8. november 2002. På bakgrunn av åpen høring 24. mars 2003 og brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen fra Samferdselsdepartementet 19. februar 2003, avga komiteen sin innstilling 13. mai 2003, jf. Innst. S. nr. 193 (2002–2003). Saken ble behandlet i Stortinget 20. mai samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket at det også tidligere har skjedd overskridelser i store utbyggingsprosjekter. Komiteen var derfor opptatt av å forbedre kvalitetssikringen og gjennomføringen av framtidige prosjekter.

Komiteen sa seg enig i at den nye organiseringen av Statens vegvesen fra 1. januar 2003 vil kunne bidra til å forbedre gjennomføringen av slike komplekse prosjekter, men bemerket at det er helt avgjørende at man har personellressurser som har tilstrekkelig kompetanse.

Komiteen merket seg også at alle større prosjekter skal gjennomgå en ekstern kvalitetssikring før de blir igangsatt, men påpekte at det ikke fritar Vegdirektoratet og Statens vegvesen for det ansvaret som ligger hos disse etatene.

Flertallet uttrykte forventning om at miljømessige hensyn vektlegges ved valg av transportinvesteringer. Avslutningsvis viste flertallet til betydningen av et godt samarbeid mellom vegmyndighetene og kommunene, samt at det skal foreligge reguleringsplan og byggeplan før den konkrete delen av veganlegget blir satt i gang.

Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonen undersøkte fem store vegprosjekter utført av Statens vegvesen. Formålet var å vurdere om planprosessen, prosjektoppfølgingen og ressursallokeringen var organisert på en måte som fremmer effektiv prosjektgjennomføring. De fem vegprosjektene ble analysert ut fra en vurde-

ring av økonomisk størrelse og prosentvis overskridelse i forhold til opprinnelig kostnadsoverslag.

Undersøkelsen viste at vegutbyggingsprosjektene undersøkelsen omfattet, hadde vesentlige problemer med å holde kostnadsrammene og samtidig oppfylle kravene til kvalitet og nytteverdi.

Undersøkelsen avdekket sviktende plangrunnlag ved oppstarten av flere av prosjektene. For eksempel var reguleringsplanen for deler av et prosjekt ikke godkjent da prosjektet ble satt i gang. Videre var byggeplanene mangelfulle ved igangsetting for flere av prosjektene, og de manglet helt i ett av dem. Undersøkelsen avdekket omfattende omprosjekteringer og omreguleringer for flere av prosjektene, noe som førte til store kostnadsøkninger. Det var i liten grad tatt høyde for miljørelaterte utfordringer i planfasen. Det førte til at det ble nødvendig med spesielle miljøtiltak i gjennomføringsfasen for samtlige prosjekter.

Undersøkelsen viste også mangelfull oppfølging av prosjektene etter prosjektavslutning. Vegprosjektene slutt rapport er et svært viktig element i denne oppfølgingen. Det forelå i liten grad helhetlige slutt rapporter for prosjektene som var avsluttet. Videre manglet det et egnet verktøy for styring og økonomisk oppfølging av utbyggingsprosjekter.

Departements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. april 2006 Samferdselsdepartementet (SD) redegjøre for status for iverksatte tiltak og hvordan departementet vurderer effekten av dem. I tillegg ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for utviklingen av kostnads- og tidsrammen fra planprosess til status per i dag for enkelte prosjekter. Departementets svar ble gitt i brev av 29. mai 2006.

Følgende tiltak er gjennomført

Et nytt prosjektstyringsverktøy er tatt i bruk på de store prosjektene som har egen prosjektorganisasjon. Videre er det gjort tilpasninger i verk-

tøyet som senker brukerterskelen og gjør det mer egnet for enklere oppfølging og styring, noe som er ment å ville øke bruken på mindre prosjekter. SD framholder at det er all grunn til å anta at innføringen og bruken av det aktuelle prosjektstyringsverktøyet har gitt et viktig bidrag til bedre kvalitet på økonomistyringen i det enkelte prosjekt.

Departementet opplyser at styringslinjene er blitt enklere etter omorganiseringen av Statens vegvesen fra 1. januar 2003. Vegdirektoratet kan nå forholde seg til 5 regioner mot tidligere 19 vegkontorer. Ved omorganiseringen ble det samtidig tatt initiativ til å legge økt vekt på prosjektorganisering ved at mindre tiltak skulle samles og gjennomføres i større prosjekter. Det er dokumentert at antallet mindre tiltak som gjennomføres som enkeltprosjekter, er redusert, og prosessen med å samle mindre tiltak i større prosjekter pågår fremdeles høsten 2006.

Etter omorganiseringen av Statens vegvesen er det dessuten iverksatt opplæringstiltak for å utvikle byggherrekompentansen. En egen Byggherreskole startet opp høsten 2003. Videre ble det i samarbeid med NTNU gjennomført eksamensrettet utdanning av prosessledere ansatt i Statens vegvesen. Utarbeidelse av kostnadsoverslag står sentralt i utdannelsen. Innen fagområdet HMS har om lag 1000 personer gjennomgått tre dagers HMS-kurs. I tillegg til opplæring, utvikles kompetansen også på andre måter, bl.a. gjennom uttesting av nye kontraktstyper og utvikling av systemer, metoder og verktøy for byggherrefunksjonen. Det er også opprettet såkalte byggherrefora for å skape et nettverk som skal være en viktig bidragsyter til profesjonell og enhetlig opptreden på landsbasis. Med tiltakene som er nevnt ovenfor, mener SD at Statens vegvesen nå har en byggherrefunksjon med høyere kompetanse enn i 2003.

Statens vegvesen har utviklet et system med tilhørende elektronisk verktøy som skal sikre erfaringsoverføring mellom ulike vegprosjekter. SD opplyser imidlertid at Vegdirektoratet ikke er fornøyd med omfanget av teknisk sluttrapportering. Etaten har derfor nylig skjerpet kravet til teknisk sluttrapportering som skal oppfylles for alle utbyggingsprosjekter med sluttkostnad over 25 mill. kroner. Når det gjelder kostnadsbanken, er såkalt trinn 1 operativt, noe som skal gi økonomiske sluttrapporter på prosjektnivå. Opplæring av brukerne er gjennomført i alle regioner. SD opplyser at det nødvendigvis vil gå noe tid før

kostnadsbanken inneholder så mye data at den vil kunne gi særlig nytte.

Ifølge SD fungerer samarbeidet med kommunene svært godt. Statens vegvesen har gjennomført en ekstern evaluering av den nye organisasjonen. Denne viser at kommunene i hovedsak er godt fornøyd med samarbeidet med Statens vegvesen.

Av andre tiltak som er gjennomført, nevner SD at retningslinjene for utarbeidelse av kostnadsoverslag er blitt revidert/oppdatert i samarbeid med SINTEF/NTNU.

For å sikre at miljøhensyn blir ivaretatt i vegutbyggingsprosjekter, blir det stilt krav til utførelsen av arbeidet når det gjelder bl.a. støv, støy, rystelser, utslipp, gjenbruk, avfallshåndtering og kjemikalier. Videre er det gitt retningslinjer for behandling av miljøspørsmål i alle faser ved gjennomføring av prosjekter.

SD viser til at det er brukt store ressurser for å gjennomføre tiltakene, men at det i en stor organisasjon som Statens vegvesen trengs tid før tiltakene er implementert i alle aktuelle ledd i byggherreorganisasjonen. Statens vegvesen vil, ifølge departementet, prioritere høyt prosessen med implementering i tiden fremover.

SD viser dessuten til statistikk over avsluttede utbyggingsprosjekter som viser at avvik i sluttsum i forhold til opprinnelig kostnadsoverslag har vist gunstig utvikling siden 2003.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt av SD og Statens vegvesen i perioden etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens oppfatning nødvendige og relevante for å bedre planleggingsprosessen og oppfølgingen av store veganlegg.

Riksrevisjonen vil imidlertid bemerke at store vegutbyggingsprosjekter fortsatt trenger tett oppfølging av SD og Statens vegvesen. Riksrevisjonens løpende oppfølging av store vegutbyggingsprosjekter blir gjennomført i den årlige regnskapsrevisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av
Stortinget i 2004

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer – Dokument nr. 3:9 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:9 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer* ble oversendt Stortinget 16. september 2003.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 18. desember 2003, jf. Innst. S. nr. 102 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 15. januar 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at undersøkelsen avdekket at de fem museenes samlinger i mange tilfeller ble oppbevart under forhold som ga utilstrekkelig beskyttelse mot nedbrytbare faktorer (klima, lys, biologisk nedbryting, manglende renhold), og at de tiltakene som var truffet for å sikre samlingene mot risikoen for tyveri og plutselige ødeleggelser, til dels var utilstrekkelige.

Komiteen understreket at de undersøkte museene, sammen med landets øvrige museer, representerer institusjoner som har til hovedoppgave å forske i, samle, bevare og stille ut gjenstander og andre vitnesbyrd om natur-, kultur- og kunsthistorisk utvikling. Museene er viktige arenaer både for identitetsskaping og nyorientering, og samlingene er verdifulle deler av vår kulturarv. Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet at dersom museenes samlinger ikke blir bevart og sikret på en tilfredsstillende måte, kan viktige kulturelle, kunstneriske og naturhistoriske verdier gå tapt.

Komiteen merket seg også at Riksrevisjonen konkluderte med at Utdannings- og forskningsdepartementet og Kultur- og kirke departementet ikke hadde gode nok planer og rutiner for hvordan bevarings- og sikringsarbeidet skulle styres, og at departementene som overordnet myndighet i for liten grad ga føringer for bevaring og sikring av samlingene. Dette gjaldt spesielt for museene under Utdannings- og forskningsdepartementet. Komiteen understreket at departementene har det overordnede ansvaret for å påse at samlingene bevares og sikres på en forsvarlig måte, og forutsatte at det ville bli gjennomført styringsmessige forbedringer på alle nivåer i sty-

ringskjeden fra departement til museum. På bakgrunn av Riksrevisjonens påpekninger av forholdene ved universitetsmuseene, ba komiteen Utdannings- og forskningsdepartementet om å utforme mål- og resultatindikatorer på området.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge hvordan museenes samlinger ble sikret og bevart, og hvordan bevarings- og sikringsarbeidet ble styrt. Undersøkelsen omfattet de kulturhistoriske og de naturhistoriske museene ved Universitetet i Oslo, Bergen Museum, Nasjonalgalleriet og Arkeologisk museum i Stavanger.

Undersøkelsen av oppbevaringsforhold og samlingenes tilstand ble på oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomført av Norsk institutt for kulturminneforskning våren 2002. Undersøkelsen omfattet en så vesentlig del av museenes samlinger at den må kunne sies å gi klare indikasjoner på oppbevaringsforholdene ved museene generelt. Kartleggingen av oppbevaringsforhold og samlingenes tilstand ble gjennomført ved inspeksjon av bygninger og oppbevaringslokaler og ved visuelle vurderinger av samlingenes tilstand.

Undersøkelsen av styringen av museumsvirksomheten omfattet de berørte departementene, universitetene og det enkelte museum. Styringsundersøkelsen omfattet ikke Arkeologisk museum i Stavanger.

Undersøkelsen viste at oppbevaringsforhold og sikringstiltak i mange tilfeller var lite tilfredsstillende. Undersøkelsen viste også at både Utdannings- og forskningsdepartementet og ledelsen ved universitetene i liten grad ga faglige føringer for universitetsmuseenes virksomhet. Verken i departementets tildelingsbrev eller i universitetenes virksomhetsplaner eller i disponeringsskriv ble mål for arbeidet med bevaring og sikring av museenes samlinger fastsatt. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål ved om universitetsmuseene i tilstrekkelig grad fikk fastlagt rammer for og

krav til arbeidet med å bevare og sikre samlingene.

Ved Nasjonalgalleriet viste undersøkelsen at Kultur- og kirkedepartementet ga klarere føringer for sikringsarbeidet enn for bevaringsarbeidet. Riksrevisjonen stilte også spørsmål ved om departementet hadde lagt mindre vekt på bevaringen enn på sikringen av samlingene i styringen av museet. Riksrevisjonen stilte i tillegg spørsmål ved om Nasjonalgalleriets skulptursamling burde vektlegges i større grad. Det ble videre stilt spørsmål ved om museets rapportering ga departementet tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere måloppnåelsen innen bevaringsområdet.

Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. juni 2006 Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for oppbevaringsforhold og styring av arbeidet med bevaringen og sikringen av museenes samlinger. Kunnskapsdepartementet ble også bedt om å gjøre rede for om omorganiseringen ved universitetsmuseene i Oslo og Bergen har bidratt til de forbedringene departementet viste til i sitt svar til Riksrevisjonen.

Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 23. august 2006. Kultur- og kirkedepartementets svar ble gitt i brev av 9. august 2006. Riksrevisjonen ba i brev av 28. august 2006 departementet om å redegjøre for manglende punkter om Arkeologisk museum i departementets svarbrev. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 13. september 2006.

Kultur- og kirkedepartementets oppfølging

Oppbevaringsforholdene – gjennomførte tiltak og endringer

Nasjonalgalleriet gikk 1. juli 2003 inn i det nye Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Ifølge Kultur- og kirkedepartementet vil dette få positive konsekvenser ikke bare for Nasjonalgalleriets samlinger, men også for samlingene til de øvrige museene som inngår i Nasjonalmuseet. Departementet påpeker at gjennomføring av Nasjonalmuseets byggeprosjekter vil medføre en betydelig forbedring av bevaringsforholdene for samlingene. Blant annet vil ferdigstillelse av et nytt eksternt magasin og nye utstillingslokaler

gjøre bevaringssituasjonen både for utstilte og magasinerte kunstverk langt bedre enn i dag.

Departementet opplyser at kompetanseforholdene ved Nasjonalgalleriet er forbedret gjennom økt bemanning, og at kompetansen har økt når det gjelder håndtering, bevaring og frakt av gjenstander. Departementet påpeker imidlertid at museet fortsatt mangler kompetanse innen skulpturkonservering.

Departementet opplyser at det i påvente av nybygg er iverksatt enkelte tiltak for å bedre klimaforholdene i Nasjonalgalleriet. Det er blant annet innkjøpt flere luftfuktere for å øke luftfuktigheten i utstillingssalene. Det ble også påbegynt et pilotprosjekt i samarbeid med Statsbygg sommeren 2006 for å dempe varmen i utstillingssalene. Det opplyses også at for å bedre plassmangelen ved Nasjonalgalleriet, er fjernmagasinene utvidet med 1500 kvadratmeter.

Ifølge departementet har Riksrevisjonens konklusjon for Nasjonalgalleriets vedkommende fortsatt delvis gyldighet for Nasjonalgalleriets samlinger i Nasjonalmuseet. Sikringsforholdene er mer tilfredsstillende enn bevaringsforholdene. Gjennom planlagte byggeprosjekter skal det imidlertid legges til rette for å skape svært gode sikrings- og bevaringsforhold for hele institusjonen.

Når det gjelder Arkeologisk museum påpeker departementet at det fra siste halvdel av 1990-tallet har pågått et prosjekt for å bedre konserverings- og oppbevaringsforholdene ved museet. Departementet opplyser at Arkeologisk museum også har gjennomført noen tiltak med hensyn til brannsikring. Det er dessuten nedsatt en egen sikringskomité som jevnlig vurderer sikkerheten ved museet. Ifølge departementet har sikring og bevaring av samlingene høy prioritet ved Arkeologisk museum.

Registrering og oversikt over samlingene

Departementet opplyser at alle kunstverkene i Nasjonalgalleriet i dag er innført i kunstverkdatabasen Imago. Det opplyses også at Arkeologisk museum fikk styrket sin driftsbevilling med 1 mill. kroner i 2006 for å styrke arbeidet med gjenstandssikring og elektronisk kildesikring.

Styringen av arbeidet med bevaringen og sikringen av museenes samlinger

Ifølge departementet er det utarbeidet en strategiplan for Nasjonalmuseet og de ulike avdeling-

ene for perioden 2005–2008, mens en plan for perioden 2007–2009 er under arbeid. Sikringsarbeidet inngår som et eget punkt i planene.

Departementet påpeker dessuten at årsrapporten for Nasjonalgalleriet (Nasjonalmuseet) ikke omtaler systematisk oppnådde resultater innen bevaringsområdet.

Kunnskapsdepartementets oppfølging

Oppbevaringsforholdene – gjennomførte tiltak og endringer

Departementet har de siste fire årene tildelt totalt 72 mill. kroner i øremerkede tilskudd til universitetsmuseene. Utover øremerkede midler fra departementet, har universitetene tilført betydelige beløp fra egne rammer til sikrings- og bevaringsarbeidet. Universitetet i Oslo har inngått en langtidslieavtale for å etablere et nytt eksternt magasinbygg for samlingene ved Kulturhistorisk museum og Naturhistorisk museum. De øvrige museene melder også at de har brukt ekstra midler til oppgradering av magasiner og til flytting til nye, og at oppbevaringsforholdene i vesentlig grad er bedret. Museene har bevisst prioritert tiltak knyttet til sikring og bevaring framfor konservering

Registrering og digitalisering

Departementet har bidratt finansielt til digitalisering av universitetsmuseenes samlinger. Dette er delvis muliggjort gjennom Museumsprosjektet som er et omfattende tiltak for digitalisering av universitetsmuseenes samlinger.

Styringsmessige tiltak

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse ba kontroll- og konstitusjonskomiteen Utdannings- og forskningsdepartementet finne egnede måter å utforme mål- og resultatindikatorer på området. Departementet utnevnte en arbeidsgruppe som foreslo flere mål- og resultatindikatorer for bevaring og sikring av universitetsmuseenes samlinger. Universitetsmuseene arbeider med å tilrettelegge for at en metode utarbeidet av ABM-utvikling (statens senter for arkiv, bibliotek og museum) kan anvendes ved rapportering til departementet. Kunnskapsdepartementet har i

rundskriv forutsatt at en felles metodikk for rapportering til departementet skal være på plass i løpet av 2006.

Høsten 2004 satte departementet ned et utvalg som skulle se på universitetsmuseenes rolle i den nasjonale museumspolitikken. Utvalget leverte sin innstilling NOU 2006:8 *Kunnskap for fellesskapet* til departementet våren 2006. Utredningen har vært på høring, og ifølge Kunnskapsdepartementets brev av 23. august 2006 tar departementet sikte på å følge opp dette overfor Stortinget.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det gjennom de planlagte byggeprosjektene til Nasjonalmuseet tas sikte på å skape gode sikrings- og bevaringsforhold for Nasjonalgalleriet. Riksrevisjonen registrerer også de tiltakene som er satt i verk for å sikre og bevare samlingene ved Arkeologisk museum. Riksrevisjonen har i tillegg merket seg de tiltakene og virkemidlene som er gjennomført og igangsatt av Kunnskapsdepartementet for å sikre og bevare samlingene samt styringen av bevarings- og sikringsarbeidet.

Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at de påpekte svakhetene for Nasjonalgalleriets vedkommende når det gjelder oppbevaringsforholdene, fortsatt delvis har gyldighet. Riksrevisjonen registrerer også at Nasjonalgalleriets kompetanse innen skulpturkonservering fortsatt er mangelfull, og at sikringsforholdene framdeles er mer tilfredsstillende enn bevaringsforholdene.

Der er i tillegg fortsatt mangler ved Nasjonalgalleriets rapportering i forhold til oppnådde resultater innen bevaringsområdet. Departementet har således ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere måloppnåelsen innen bevaringsområdet. Rutiner for rapportering skal være bedret og museenes rapportering vil ifølge departementet først være fullstendig ved årsrapporteringen for 2006.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. november 2006

Jørgen Kosmo
Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub
Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Eirik Larsen Kvakkestad




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



241 491

Trykk: A/S o. Fredr. Arnesen 2005



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

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

www.riksrevisjonen.no



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