



Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk

Dokument 3:8 (2009–2010)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-066-1

Forsideillustrasjon: 07 Oslo AS

Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk

Dokument 3:8 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2009–2010)
*Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling
ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk.*

Riksrevisjonen, 29. april 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	11
5	Departementets svar	12
6	Riksrevisjonens uttalelse	14
Vedlegg: Rapport		17
1	Innledning	21
2	Metode	22
3	Revisjonskriterier	23
4	I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig styringsinformasjon om produksjon og kapasitet i dokumentkontrollen?	25
5	I hvilken grad er det etablert rutiner og prosedyrer for å sikre god saksbehandling?	32
	Referanseliste	40

Nærings- og handelsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk

1 Innledning

Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å være en synlig og tydelig aktør for sjøsikkerhet i et rent miljø. Sjøfartsdirektoratet skal bidra til at seilende skip overholder gjeldende regelverk.

Sikkerhet til sjøs er av samfunnsmessig og økonomisk vesentlig betydning. For å begrense omfanget av personulykker og dødsfall og økonomisk tap av fartøy og last er det viktig å legge et godt grunnlag for arbeidet med å øke sikkerheten til sjøs. Sikker sjøfart er også viktig for miljøet ettersom ulykker kan føre til farlig miljøutslipp. Fra 2001 til 2008 har Sjøfartsdirektoratet registrert en økning i antall ulykker til sjøs. Økningen i ulykker til sjøs understreker betydningen av god kontroll i forkant av at fartøy og sjøfolk får godkjenninger til å seile. For å bidra til trygge og sikre skip gjennomfører direktoratet dokumentkontroll av fartøy. Det kreves gode systemer og rutiner for å sikre god saksbehandling i gjennomføringen av dokumentkontrollen.

Med tanke på at direktoratet opplevde et stort kompetansetap i forbindelse med flyttingen av hovedkontoret fra Oslo til Haugesund i 2006 har det vært viktig å sikre at dette ikke har fått konsekvenser for kvaliteten på saksbehandlingen. I forbindelse med flyttingen har et stort antall ansatte sluttet. Dette har medført at direktoratet har hatt utfordringer med å rekruttere og bygge opp ny kompetanse. I tillegg til tap av kvalifisert personell har direktoratet samtidig opplevd en økning i oppgaver knyttet til tilsyn, kontroll og godkjenning av fartøy og sjøfolk på grunn av økt aktivitet i skipsnæringen. Den økte arbeidsmengden har ført til ytterligere press på personell- og ressurs situasjonen.

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Sjøfartsdirektoratet har nødvendige rutiner og systemer for å sikre at saksbehandlingen utøves i tråd med god saksbehandlingsskikk. Følgende problemstillinger er belyst:

- I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig styringsinformasjon om produksjon og kapasitet i saksbehandlingen?
- I hvilken grad har direktoratet etablert rutiner og prosedyrer for å sikre god saksbehandling?

Rapporten, som følger vedlagt, ble forelagt Nærings- og handelsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 16. desember 2009. Departementet har i brev av 21. januar 2010 gitt sine kommentarer til de forhold som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er i det vesentlige tatt inn i rapporten, samt i punkt 2 nedenfor.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer. Avdeling for fartøy og sjøfolk gjennomfører i hovedsak all dokumentkontroll i Sjøfartsdirektoratet, derfor er informasjonen rundt dokumentkontrollen hovedsakelig innhentet fra denne avdelingen. Da det tidlig i revisjonen ble funnet en del svakheter i saksbehandlingen ved Avdeling for fartøy og sjøfolk og i styringssystemene til Sjøfartsdirektoratet, valgte revisjonen å avslutte en bredere gjennomgang av organisasjonen. Dette ble gjort for å kunne gi en raskere rapportering om funnene.

For å belyse saksbehandlingsprosedyrer og -rutiner, er Sjøfartsdirektoratets intranett, kvalitetshåndbøker, rutiner, retningslinjer, veiledninger og prosedyrer for saksbehandling gjennomgått. I tillegg er det gjennomført intervju med både saksbehandlere og ledere på ulike nivå. Videre er 135 saksmapper gjennomgått for å få kunnskap om de ulike fagområdene og dokumentasjonen som Sjøfartsdirektoratet kontrollerer, samt hvordan dokumentkontroll av fartøy foregår. Gjennomgang av saksmapper har i tillegg gitt kunnskap om saksbehandlingspraksis, klagebehandling og saksbehandlingstid.

Informasjon om hvordan Sjøfartsdirektoratet styrer virksomheten, er innhentet gjennom dokumentanalyse av årsrapporter, strategiplaner, virksomhetsplaner og direktoratets kompetansestyringssystem. Videre er dokumenter som

belyser dokumentasjonsmengden som mottas og behandles, estimerer for saksbehandlingstid, antall årsverk og antall klager, gjennomgått. Informasjon om antall dispensasjoner for en underavdeling er innhentet.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Deler av regelverket er uklart

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet forvalter et omfattende regelverk. Det framgår av undersøkelsen at deler av regelverket som Sjøfartsdirektoratet forvalter, i noen tilfeller oppleves som uklart. Uklart regelverk kan medføre risiko for feiltolkninger, og at det dermed fattes ukorrekte vedtak. Ifølge undersøkelsen har ikke Sjøfartsdirektoratet etablert rutiner og prosedyrer for å sikre lik fortolkning av regelverket. Det framkommer i intervju at dette medfører at næringen kan få ulike tolkninger og svar om samme regelverk ved henvendelse til ulike saksbehandlere. Dette forsterker behovet for at det utvikles gode rutiner og prosedyrer for fortolkning av regelverket.

Undersøkelsen viser at direktoratet planlegger å igangsette en omstrukturering av regelverket for å samkjøre det maritime norske regelverket i henhold til det internasjonale regelverket.

3.2 Begrenset grad av skriftlige prosedyrer for saksbehandling

Undersøkelsen viser at det i liten grad er utarbeidet prosedyrer og sjekklister for saksbehandling ved de ulike underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Fire av syv underavdelinger har ikke utarbeidet egne prosedyrer og sjekklister for saksbehandling. Det er utarbeidet enkelte fellesprosedyrer for saksbehandling som gjelder alle underavdelingene. Fellesprosedyrene gir i begrenset grad støtte til konkret saksbehandling og vedtaksfatting. Grunnet manglende kapasitet og stort saksomfang har direktoratet prioritert dokumentkontroll av fartøy for å bidra til at skip skal seile, framfor å utarbeide skriftlige prosedyrer og sjekklister for saksbehandling.

Det er et ledelsesansvar at det tilrettelegges for og etableres prosedyrer og sjekklister for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. I fravær av offisielle sjekklister har enkelte saksbehandlere selv tatt ansvar for å utarbeide egne sjekklister og prosedyrer. Manglende rutiner og prosedyrer kan medføre risiko for svakheter i saksbehandlingen.

Ifølge undersøkelsen har direktoratet igangsatt et arbeid med å utarbeide skriftlige prosedyrer og sjekklister for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen av direktoratet har dette arbeidet blitt intensivert. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid med å ferdigstille og implementere de nye prosedyrene. Revisjonen vil peke på betydningen av at dette arbeidet prioriteres og følges opp av ledelsen.

Departementet har i kommentarer til rapporten erkjent at Sjøfartsdirektoratet har et forbedringspotensial for økt kvalitet i saksbehandlingen. Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet skal ha et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling som er i samsvar med forvaltningsloven.

3.3 Rutiner for å korrigere feil i saksbehandlingen mangler

Undersøkelsen viser uryddighet vedrørende hvordan saker har blitt håndtert når det er avdekket feil i vedtak. Sjøfartsdirektoratet har i flere tilfeller oppdaget eksempler på feiltolkninger av regelverket, og at det har blitt gitt godkjenninger som har vært i strid med regelverket.

I undersøkelsen framkommer det at et passasjerskip har fått en godkjenning som ikke er i tråd med regelverket. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er årsaken til den opprinnelige godkjenningen av fartøyet en feiltolkning av regelverket. Det framkommer av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet har gjennomført flere inspeksjoner og tilsyn av fartøyet uten at forholdene er blitt oppdaget, og at forholdene først ble oppdaget da svenske sjøfartsmyndigheter gjennomførte en havnestatskontroll. Dette viser at kvalitet i dokumentkontrollen er avgjørende, ettersom det er vanskelig å avdekke feil under tilsyn når godkjenning er gitt.

Et tilfelle viser at Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med sammenligning av revisjonsresultater i mars 2008, oppdaget at det var grunn til å stille spørsmål ved godkjenningen av fem passasjerskip. Selv om forholdene ble oppdaget i 2008, ble det ikke tatt affære før i mars 2009, da forholdene ble varslet. Det anses som uheldig at det har tatt lang tid fra forholdet ble oppdaget til saken ble vurdert på nytt.

I mai 2009 ble det sendt ut et nytt vedtak til rederiet med informasjon om at saken var

gjennomgått på nytt, og at de opprinnelige godkjenningene ikke var i tråd med regelverket. Ifølge den nye gjennomgangen var evakuerings-systemet til passasjerskipene av en slik karakter at hvis en feil skulle oppstå ved utsettelse av flåtene, ville ca. 150 passasjerer stå uten evakueringsmuligheter. Undersøkelsen viser at vedtaket om reduksjon i passasjerantall ikke var effektivt per november 2009.

Det framgår av undersøkelsen at nytt vedtak resulterte i et møte mellom direktoratet og rederiet. Undersøkelsen viser at det ikke foreligger referat fra møtet og at det heller ikke foreligger dokumentasjon på formell klagebehandling. Saksmappen inneholder ikke dokumentasjon som viser at det er utstedt et omgjøringsvedtak.

Departementet opplyser i kommentarer til rapporten at saken er avsluttet, og at de aktuelle fergene i desember 2009 mottok et vedtak om reduksjon i passasjerantallet.

Undersøkelsen viser at direktoratet har utelatt det korrigerende vedtaket fra 2009 fra offentlig postjournal. Begrunnelsen for å tilbakeholde vedtak var å gi rederiet mulighet til å områ seg. Unndragelse fra offentlig postjournal fratrar andre berørte parter muligheten til informasjon.

Departementet beklager i kommentarer til rapporten at det er konstatert manglende føring i offentlig postjournal. Departementet viser til at saken er omtalt i departementets tildelingsbrev for 2010, der det understreker viktigheten av å følge rutiner for registrering i offentlig postjournal.

3.4 Svakheter i kvalitetssikringen av saksbehandlingen

Undersøkelsen viser svakheter ved kvalitetssikringen av saksbehandlingen ved Avdeling for fartøy og sjøfolk. Undersøkelsen viser at omfanget av andregangssaksbehandlingen varierer mellom de ulike underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Det framkommer av undersøkelsen at det har blitt fattet flere vedtak som ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og som ikke har blitt oppdaget og korrigert i andregangssaksbehandling.

Undersøkelsen viser at det i liten grad er gjennomført interne revisjoner av saksbehandlingen i underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Kun to av sju underavdelinger har gjennomført interne revisjoner av saksbehandlingen. Sett bort

fra andregangsbehandling, er det ikke etablert andre systemer for å gjennomføre stikkprøver eller andre typer kontroller av saksbehandlingen eller vedtak fattet av Sjøfartsdirektoratet, som et ledd i å sikre kontinuerlig forbedring og utvikling.

Undersøkelsen viser at i perioden mars 2007 til november 2009 ble det meldt inn 65 avvik, hvorav 42 er lukket. Undersøkelsen viser også at det i liten grad skilles mellom hva som er avvik og hva som er forbedringsforslag. Konsekvensene av at avvik i liten grad følges opp og lukkes er at Sjøfartsdirektoratet i mindre grad oppnår læringseffekt.

3.5 Mangelfull styringsinformasjon

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet på flere områder mangler vesentlig styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentkontroll. Fravær av vesentlig styringsinformasjon medfører at Sjøfartsdirektoratet ikke har et godt grunnlag for å følge opp egne aktiviteter, ressursbruk og resultater.

Departementet opplyser i kommentarer til rapporten at det understrekes i tildelingsbrevet for 2010 at direktoratet må etablere et system som sikrer systematisk og god styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentkontroll.

Direktoratet mangler oversikt over antall inngående og utgående saker

Undersøkelsen viser at direktoratet ikke fører oversikt over antall saker som mottas og behandles. Det føres kun oversikt over antall inngående og utgående dokumenter. Oversikt over enkeltdokumenter gir liten informasjon om det reelle saksomfanget ettersom en sak kan inneholde flere dokumenter. Direktoratet har opplevd en vekst i inngående dokumenter på over 50 prosent i perioden 2004 til 2008.

På bakgrunn av oversikten over inngående og utgående dokumenter, utformer direktoratet restanselister. Restanselistene gir informasjon om ubehandlede dokumenter, men ettersom en sak kan inneholde flere dokumenter, gir ikke restanselistene informasjon om antall ubehandlede saker. Manglende oversikt over mottatte og behandlede saker gir direktoratet begrenset styringsinformasjon om saksmengden, og vanskeliggjør utarbeidelsen av korrekte restanselister.

Sjøfartsdirektoratet har siden 2008 publisert elektronisk offentlig postjournal på sine nettsider. Det framkommer i undersøkelsen at det i flere

tilfeller ikke har lyktes revisjonen å finne enkelte utgående vedtak i den offentlige postjournalen. Det framkommer videre at enkelte vedtak bevisst har blitt tilbakeholdt fra offentlig postjournal for å gi rederiet mulighet til å områ seg. Revisjonen vil understreke nødvendigheten av at det etableres systemer for å sikre fullstendig journalføring.

Direktoratet mangler oversikt over saksbehandlingstid

Undersøkelsen viser at direktoratet ikke har systemer for å utarbeide oversikt over reell gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Ettersom Sjøfartsdirektoratet ikke har oversikt over faktisk saksbehandlingstid, publiserer direktoratet estimater om saksbehandlingstid på sine hjemmesider.

Det framkommer av undersøkelsen at den reelle saksbehandlingstiden i flere tilfeller overstiger estimatene for saksbehandlingstid. Videre framgår det av undersøkelsen at direktoratet har utfordringer knyttet til overholdelse av forvaltningslovens frister om foreløpig svar innen fire uker.

Sjøfartsdirektoratet har i flere år rapportert om økt saksmengde og utfordringer med hensyn til å saksbehandle innsendt dokumentasjon i tide. Den omfattende saksmengden har medført at direktoratet i økt grad har utstedt midlertidige sertifikater til fartøy for å bidra til at skip skal seile. Undersøkelsen viser at direktoratet fortsatt har et etterslep på utstedelse av endelige sertifikater per november 2009.

Ved flyttingen fra Oslo til Haugesund, mistet direktoratet 84 prosent av bemanningen. Kombinasjonen av mange ubesatte stillinger i fagavdelingene og sterk vekst i næringen, har medført økt arbeidsbelastning på saksbehandlere. Videre har det medført utfordringer med hensyn til å møte interne estimerte krav til saksbehandlingstid. Manglende informasjon om saksbehandlingstid gir et dårligere grunnlag for å prioritere ressurser.

For å håndtere utfordringer knyttet til bemanning og kompetanse, fikk direktoratet ekstrabevilgninger i 2008, som ble videreført i budsjettet for 2009. Undersøkelsen viser at bemanningssituasjonen for Sjøfartsdirektoratet har bedret seg de senere årene, men at direktoratet fremdeles ikke er fullt bemannet i forhold til planlagt bemanning per november 2009.

Departementet opplyser i kommentarer til rapporten at på grunn av flytting og økt konkurranse om maritim arbeidskraft, har Sjøfartsdirektoratet opplevd tap av kompetanse. Departementet understreker at direktoratet har fått et betydelig antall nye og godt kvalifiserte medarbeidere som gis god opplæring på et komplisert fagfelt.

Uklarheter rundt hva som anses som en klage

Ifølge undersøkelsen fører ikke Sjøfartsdirektoratet oversikt over alle klager som mottas, men kun oversikt over antall klager som korresponderes med Nærings- og handelsdepartementet. Innkomne klager blir først gjennomgått av direktoratet. Hvis ikke klagen fører til en endring av vedtak, oversendes klagen Nærings- og handelsdepartementet eller Miljøverndepartementet. Det går fram av undersøkelsen at flere klager omgjøres i direktoratet, og oversendes ikke departementet. Ifølge direktoratets årsrapport for 2008 ble 59 klagesaker korrespondert med Nærings- og handelsdepartementet i både 2007 og 2008.

Det framkommer i flere intervjuer at det kan være uklart om henvendelser fra næringen skal anses og behandles som en klage på et vedtak. I enkelte tilfeller treffes avgjørelser uten formell klagesaksbehandling, og det framkommer også tilfeller hvor det er vanskelig å spore dokumentasjon fra klagebehandling. Revisjonen vil peke på betydningen av at det etableres et system som sørger for at klagebehandlingen utføres i tråd med god forvaltningskikk.

Sjøfartsdirektoratet har mulighet til å innvilge dispensasjoner fra regelverket, i den grad forskriftene gir mulighet for dette. Det framkommer av undersøkelsen at det i begrenset grad er utarbeidet sjekklister og prosedyrer over hvilke forhold som gir grunn for innvilgelse av dispensasjon fra regelverket. Videre går det fram av undersøkelsen at det ikke er utarbeidet oversikt over antall og hvilke dispensasjoner som er innvilget årlig, og at kun én av syv underavdelinger har systemer for å utarbeide oversikt over antall utstedte dispensasjoner.

Kapasitetsutfordringer har medført begrensede muligheter for å prioritere opplæringsaktiviteter

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet ikke har etablert et internt gjennomsnittlig mål for ressursandel som medarbeiderne årlig skal bruke på kompetanseutvikling. Flere saksbehandlere opplever at det er en velvilje fra ledelsen for å delta på kurs, men grunnet kapasitetsutfordringer

har medarbeidere hatt begrensede muligheter for å prioritere opplæringsaktiviteter. Videre framgår det at saksbehandlere i varierende grad har fått opplæring i fortolkning og bruk av regelverk, og at det i liten grad er gitt generell opplæring i kontrollmetodikk eller fagspesifikke rutiner.

Flytting av direktoratet til Haugesund medførte utfordringer med rekruttering av tilstrekkelig kompetanse. Sjøfartsdirektoratet har etablert et samarbeid med Høyskolen Stord/Haugesund om opplæring av marinteknisk personale, og forlenget pendlerordningen til november 2010. Sjøfartsdirektoratet har nylig innført et kompetansestyringssystem. Styringssystemet er ikke i ordinær drift, men det pågår et arbeid med å ta systemet i bruk.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet mangler nødvendige prosedyrer og sjekklister i dokumentkontrollen av fartøy og sjøfolk. Manglende prosedyrer og sjekklister medfører risiko for saksbehandlingsfeil. Riksrevisjonen vil påpeke at når saksbehandling skjer uten prosedyrer og sjekklister, samtidig som det er vanskelig å etterprøve saksbehandlingen, kan dette medføre at det fattes ukorrekte vedtak. Sjøfartsdirektoratet forvalter i tillegg et omfattende regelverk, og det framgår av undersøkelsen at deler av regelverket oppleves som uklart. Sjøfartsdirektoratet har ikke etablert rutiner og prosedyrer for å sikre lik fortolkning av regelverket, noe som etter Riksrevisjonens vurdering forsterker risikoen for at det fattes ukorrekte vedtak.

Undersøkelsen viser at det har forekommet feil i saksbehandlingen ved dokumentkontrollen av fartøy, og at det er blitt utstedt korrigerende vedtak som følge av tidligere saksbehandlingsfeil. Det framgår at korrigerende vedtak har fått utsettende virkning uten at Sjøfartsdirektoratet har utstedt omgjøringsvedtak. Riksrevisjonen anser det som uheldig at Sjøfartsdirektoratet utsetter iverksettelse av vedtak uten å følge formelle prosedyrer, og vil peke på nødvendigheten av at det etableres et system som gir retningslinjer for hvordan saksbehandlingsfeil skal korrigeres. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet for 2010 har understreket viktigheten av at direktoratet skal ha et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at det utføres en forsvarlig saksbehandling i tråd med forvaltningsloven.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet har utelatt utgående korrespondanse i offentlig postjournal. Begrunnelsen for å utelate korrespondansen har vært å gi rederiet mulighet til å områ seg. Ifølge undersøkelsen er det også avdekket tilfeller hvor saksmappene ikke inneholder all nødvendig dokumentasjon. Riksrevisjonen ser alvorlig på at informasjon unndras fra offentlig journal, og vil understreke betydningen av å arkivere all dokumentasjon som er vesentlig for saken, for å sikre etterrettelighet og etterprøvbarhet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet for 2010 ber direktoratet sørge for at rutiner knyttet til registrering i offentlig postjournal, følges.

Det framgår av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet mangler vesentlig styringsinformasjon om saksbehandlingen. Ifølge undersøkelsen mangler direktoratet oversikt over antall behandlede og ubehandlede saker, og det føres ufullstendige oversikter over antall klager og dispensasjoner fra lov. Det framgår også at direktoratet ikke har oversikt over saksbehandlingstiden, og publiserer derfor informasjon om estimert saksbehandlingstid til sine brukere.

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet i lengre tid har manglet kvalifisert personell, og har opplevd en økning i arbeidsmengde. God styringsinformasjon i slike situasjoner er spesielt avgjørende for å styre ressursbruken på en hensiktsmessig måte. Riksrevisjonen anser det som nødvendig at Sjøfartsdirektoratet etablerer et system for å innhente vesentlig styringsinformasjon som gjør direktoratet i stand til å følge opp egne aktiviteter, ressursbruk og resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet for 2010 ber direktoratet om å etablere et system som sikrer systematisk og god styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentkontrollen.

Sjøfartsdirektoratet mistet 84 prosent av bemanningen ved flytting av hovedkontoret fra Oslo til Haugesund. For å lære opp nytt personell, har Sjøfartsdirektoratet etablert et samarbeid med Høyskolen Stord/Haugesund om opplæring av marinteknisk personale. Det framgår imidlertid av undersøkelsen at direktoratet ikke har etablert interne mål om kompetanseutvikling for medarbeiderne. Riksrevisjonen anser det som viktig at direktoratet systematisk prioriterer arbeidet med kompetanseutvikling.

Riksrevisjonen vil understreke departementets rolle og ansvar for å følge opp virksomheten, herunder etterspørre vesentlig styringsinformasjon og tilrettelegge for kvalitet i saksbehandlingen. Riksrevisjonen vil også påpeke at departementet har et ansvar for å påse at direktoratet har en vel-fungerende regelverksstruktur som effektiviserer implementeringen av nye krav og endringer i bestemmelser.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 25. februar 2010 svart:

"Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk

Jeg viser til brev av 3. februar 2010 hvor Dokument nr. 3:8 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk oversendes departementet til uttalelse.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke i hvilken grad Sjøfartsdirektoratet har nødvendige rutiner og systemer for å sikre at saksbehandlingen utøves i tråd med god saksbehandlingsskikk.

Med bakgrunn fra sentrale amerikanske regnskaps-, revisjons- og ledelses organisasjoner ble det igangsatt et prosjekt hvor formålet var å skape et grunnlag for anbefalinger når det gjelder internkontroll. Resultatet av prosjektet er den såkalte COSO-rapporten fra 1992 (the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Rapporten skisserer et rammeverk for internkontroll, den såkalte COSO-modellen. COSO-modellen er lagt til grunn for departementets hovedinstrukser til underliggende virksomheter. Begrepene internkontroll, egenart, vesentlighet, risiko og risikostyring er sentrale i Nærings- og handelsdepartementets interne retningslinjer for etatsstyring. Sjøfartsdirektoratets internkontrollsystem består av flere elementer, herunder risikostyring. Nærings- og handelsdepartementet understreker at disse elementene må ses i sammenheng for å kunne oppnå en tilfredsstillende intern kontroll. Departementet er derfor opptatt av helheten i internkontrollsystemet, og mener at det kan være misvisende å se for ensidig på de enkelte faktorene isolert.

Nærings- og handelsdepartementets styring av Sjøfartsdirektoratet er basert på en helhetlig tilnærning til hele internkontrollsystemet, herunder risikostyring, kontrollaktivitet, informasjon og kommunikasjon samt oppfølging/revisjon av direktoratets interne styringssystemer. Dette gjenspeiles i departementets tildelingsbrev til direktoratet hvor det tydelig fremgår at risikostyring skal være en integrert del av etatsstyringsdialogen. En slik integrering forutsetter at Sjøfartsdirektoratet foretar risikovurderinger i alle viktige prosesser, bl.a. ved operasjonalisering av tildelingsbrev og utforming av virksomhetsplan og budsjettforslag. Videre må endringer i risikobildet fanges opp slik at det kan iverksettes tiltak for å sikre at målene i tildelingsbrevet nås. Nærings- og handelsdepartementet har konstatert at Sjøfartsdirektoratet har enkelte utfordringer. Dette er omtalt i tildelingsbrevet for 2010, og følges opp i styringsdialogen.

Nærings- og handelsdepartementet orienterte Stortinget i St.prp. nr. 59 (2007–2008) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008 om stor nybyggingsaktivitet innen skipsfartsnæringen og at dette medførte merarbeid og økte utgifter for Sjøfartsdirektoratet knyttet til tilsyn, kontroll og godkjenning. På grunnlag av informasjon fra Sjøfartsdirektoratet var det Nærings- og handelsdepartementets vurdering at personellsituasjonen i 2008 ikke representerte en umiddelbar sikkerhetsrisiko, men at tiltak burde settes inn for å forhindre at sikkerheten til sjøs skulle reduseres på sikt.

For å sikre tilstrekkelige ressurser og faglig kompetanse til å gjennomføre fastsatte målsettinger på sentrale arbeidsområder innen sjøsikkerhet og miljø, foreslo Regjeringen en styrking av Sjøfartsdirektoratets driftsbevilgning med 28 mill. kroner i 2008. Styrkingen av Sjøfartsdirektoratets driftsbudsjett er videreført i 2009 og 2010. Dette har bidratt til økt rekruttering og bedre balanse mellom oppgaver og ressurser.

Sjøfartsdirektoratets mål

Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å være en synlig og tydelig aktør for sjøsikkerhet i et rent miljø. Målet søkes oppnådd ved at Sjøfartsdirektoratet skal være en sentral og viktig myndighetsaktør for utvikling av maritim virksomhet i Norge. Hovedoppgaven er å bidra til at skip kan seile, og at alle forhold knyttet til sikkerhet og miljø ivaretas på en betryggende måte.

Regelverksarbeid, tilsyn og kontroll, samt motivasjons-, holdningsskapende og atferdsmotiverende tiltak er sentrale virkemidler i Sjøfartsdirektoratets virksomhet. Sikkerhetstenkningen er i kontinuerlig utvikling, og kunnskap om dette skal formidles på en effektiv måte. Jeg ser i liten grad at forhold som er avgjørende for sjøsikkerheten omtales i Dokument 3:8 (2009–2010).

Merknader til Dokument 3:8 (2009–2010)

Jeg er av den oppfatning at rapporten verken gir et balansert bilde av Sjøfartsdirektoratets virksomhet, eller av den helhetlige internkontrollen.

Sjøfartsdirektoratet består av en rekke kompetente medarbeidere, som arbeider med et svært komplekst fagområde i ulike avdelinger. En vurdering av enkelte underavdelinger i avdelingen for fartøy og sjøfolk viser ikke nødvendigvis at avdelingen eller Sjøfartsdirektoratet som helhet ikke har nødvendige rutiner og systemer for å sikre at saksbehandlingen utøves i tråd med god forvaltningskikk. Etter mitt syn foretar Riksrevisjonen i for stor grad en generalisering av enkelte funn i disse underavdelingene.

Noe av bakgrunnen for Sjøfartsdirektoratets utfordringer, kan etter min vurdering, knyttes til at flyttingen av direktoratet til Haugesund har vært sammenfallende med en vekstperiode i næringen. Direktoratet har vært i en presset situasjon med ekstra stor tilgang av nye saker, samtidig som de har opplevd et kompetansetap og ressursmangel knyttet til personell med maritim/teknisk kompetanse.

Innledning

I Dokument 3:8 (2009–2010) gjøres det innledningsvis et poeng ut av at Sjøfartsdirektoratet har registrert en økning av antall ulykker til sjøs i perioden 2001–2008. Jeg understreker at de bakenforliggende årsakene til en ulykke er sammensatte, og berører ulike myndigheter, rederi og mannskap. Ny skipssikkerhetslov trådte i kraft 1. juli 2007. Det fremgår klart av loven at rederiet har hovedansvaret for å oppfylle lovens krav. Loven innfører blant annet tvangsmulkt og tilbaketrekking av sertifikater som nye reaksjonsformer, og krav til kvalitetssikringssystemer for alle rederier og skip. I arbeidet med å styrke sjøsikkerheten er det svært viktig at rederiene utvikler en god og systematisk sikkerhetskultur i alle ledd, både på land og på skip.

Rutiner for å korrigere feil i saksbehandlingen mangler

Riksrevisjonen har gjennomgått 135 saksmapper. Riksrevisjonen mener i Dokument 3:8 (2009–2010) å illustrere uryddighet i saksbehandlingen i Sjøfartsdirektoratet ved å vise til en konkret sak. Jeg understreker at saken er avsluttet fra Sjøfartsdirektoratets side, og at de aktuelle passasjerfergene i desember 2009 mottok et vedtak om reduksjon av passasjerantallet.

Svakheter i kvalitetssikringen av saksbehandlingen

Riksrevisjonen uttaler at det fremkommer av undersøkelsen at det har blitt fattet flere vedtak som ikke er i samsvar med gjeldende regelverk, og som ikke har blitt oppdaget og korrigert i andregangssaksbehandling. Riksrevisjonen unnlater å vise til konkrete saker. Etter mitt syn etterlater dette et inntrykk av at Sjøfartsdirektoratet i hovedsak fatter vedtak som ikke er tråd med gjeldende regelverk. Etter det jeg kan vurdere er Riksrevisjonens påstand basert på to enkeltsaker, noe som ikke gir et riktig bilde av kvaliteten på saksbehandlingen i Sjøfartsdirektoratet generelt.

Direktoratet mangler oversikt over antall inngående og utgående saker

Riksrevisjonen uttaler at enkelte vedtak bevisst har blitt tilbakeholdt fra offentlig postjournal for å gi rederiet mulighet til å områ seg. Det er beklagelig at Riksrevisjonen har konstatert manglende føring på offentlig postjournal, men jeg viser til at Riksrevisjonen i sin hovedanalyse omtaler et enkelt tilfelle, ikke enkelte vedtak.

Direktoratet mangler oversikt over saksbehandlingstid

Riksrevisjonen kommenterer Sjøfartsdirektoratets utstedelse av midlertidige sertifikater. Jeg understreker at Sjøfartsdirektoratet ikke utsteder midlertidige sertifikater dersom det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig. Sjøfartsdirektoratet fremhever at en praksisendring ikke vil styrke sikkerheten, men derimot medføre en betydelig økonomisk belastning for næringen som ikke kan drive virksomhet uten at fartøyet har sertifikatene i orden.

Riksrevisjonen viser til at Sjøfartsdirektoratet fortsatt ikke er fullt bemannet i forhold til planlagt bemanning per november 2009. Sjøfartsdirektoratet hevder nå at de er fullbesatt, men at det til enhver tid vil være enkelte ubesatte stillinger på grunn av normal turnover.

Riksrevisjonen fokuserer, etter mitt syn, ensidig på antall ansatte. Vurderinger knyttet til gjenværende kompetanse etter flytting og eksisterende kompetanse mangler.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen konkluderer med at Sjøfartsdirektoratet ikke har systematisk styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentasjonskontroll.

Sjøfartsdirektoratet har, på grunn av flytting og økt konkurranse om maritim arbeidskraft opplevd tap av kompetanse. Jeg understreker imidlertid at Sjøfartsdirektoratet har et betydelig antall nye og godt kvalifiserte medarbeidere som gis god opplæring på et komplisert fagfelt.

Skipsfart er en internasjonal næring, og vårt nasjonale regelverk er i stor utstrekning basert på regelverk fremforhandlet i IMO. Jeg viser til at en revisjonsgruppe oppnevnt av FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, gjennomførte en revisjon av Norge som flagg- og havnestat i 2007. Revisjonen skjedde innenfor IMOs frivillige opplegg om revidering av IMOs medlemsstater. For Sjøfartsdirektoratets del omfattet revisjonen bl.a. en gjennomgang av hvordan IMOs regelverk er blitt implementert i norsk rett. Revisjonen avdekket ingen avvik i forhold til direktoratets implementering av internasjonalt regelverk. Følgende fremgår av rapportens konklusjon:

"The auditors concluded that the maritime administration of Norway substantively meets the obligations imposed upon it by the mandatory instruments it has ratified and falling within the scope of the audit."

Videre viser jeg til at Norge er medlem i havnestatskontrollregime Paris Memorandum of Understanding on Port State Control. Paris MoU ble undertegnet av representanter for 14 europeiske skipsfartsadministrasjoner i 1982. I dag er totalt 27 land med i samarbeidet. Paris MOU har som mål å minske antallet "sub-standard" skip ved å etablere et harmonisert og effektivt system for kontroll. Målsettingen er at hver havnestat årlig skal inspisere 25 prosent av det totale anløpet av fremmede fartøyer. Kontrollen retter seg mot alle fartøyer som anløper partenes havner, uavhengig av hvilken flaggstat det tilhører.

Basert på gjennomførte kontroller utarbeider Paris MoU en hvit-/grå-/svartliste, som

klassifiserer skipenes standard. Norge er på hvitlisten, noe som viser at det er få tilbakeholdelser av norske skip som ledd i havnestatskontroll i andre stater. Dersom Sjøfartsdirektoratet ikke hadde gjennomført vedtatt sikkerhetsstandard som ledd i sin sertifisering av norske skip ville flere skip blitt tilbakeholdt i utlandet.

ESA (EFTA Surveillance Authority) ved EMSA (European Maritime Safety Agency) gjennomførte revisjon av Sjøfartsdirektoratets havnestatskontroll i 2009. Det ble ikke avdekket vesentlige mangler i denne revisjonen.

Riksrevisjonen konkluderer med at Sjøfartsdirektoratet må prioritere arbeidet med å få på plass/etablere rutiner og sjekklister for saksbehandlingen. Jeg erkjenner at Sjøfartsdirektoratet har et forbedringspotensial for økt kvalitet i saksbehandlingen. Nærings- og handelsdepartementet har i tildelingsbrevet for 2010 understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet skal ha et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling, som er i samsvar med forvaltningsloven."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens rapport omfatter kun deler av Sjøfartsdirektoratets virksomhet fordi det tidlig i undersøkelsen ble avdekket vesentlige mangler i internkontrollen og i styringssystemene. Etter Riksrevisjonens vurdering var det derfor mest hensiktsmessig å avslutte revisjonen og rapportere funnene slik at forbedringsarbeidet kunne starte umiddelbart. Riksrevisjonen har også merket seg at flere av forholdene som påpekes i Dokument 3:8 (2009–2010) er tatt inn i tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet for 2010.

Riksrevisjonen registrerer at departementet er av den oppfatning at forholdene som omtales i Dokument 3:8 (2009–2010) i liten grad er avgjørende for sjøsikkerheten. Riksrevisjonen mener at gode saksbehandlingsrutiner i dokumentkontrollen for å sikre at fartøyer og sjøfolks kvalifikasjoner er i tråd med regelverket, har stor betydning for sjøsikkerheten.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering bekymringsfullt at Sjøfartsdirektoratet i begrenset grad har utviklet prosedyrer og sjekklister for dokumentkontroll av fartøyer og sjøfolk. Riksrevisjonen vil peke på nødvendigheten av gode rutiner og

prosedyrer for å sikre god kvalitet og etterprøvbarehet i saksbehandlingen samt redusere risikoen for saksbehandlingsfeil og feil i vedtak. Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 har understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet skal ha et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling som er i samsvar med forvaltningsloven.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av tilstrekkelig styringsinformasjon som grunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater. Det framgår av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet mangler vesentlig styringsinformasjon om saksbehandlingen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet for 2010 ber direktoratet om å etablere et system som sikrer systematisk og god styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentkontrollen.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering alvorlig at informasjon unndras fra offentlig journal, og vil

understreke betydningen av å arkivere all dokumentasjon som er vesentlig for saken for å sikre etterrettelighet og etterprøvbarehet. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at vedtak har fått utsettende virkning uten at Sjøfartsdirektoratet har utstedt omgjøringsvedtak. Riksrevisjonen anser det som alvorlig at Sjøfartsdirektoratet utsetter iverksettelse av vedtak uten å følge formelle saksbehandlingsprosedyrer.

Riksrevisjonen vil understreke Nærings- og handelsdepartementets rolle og ansvar for å følge opp kravene som er satt til virksomheten i tildelingsbrevet, herunder etterspørre vesentlig styringsinformasjon og tilrettelegge for kvalitet i saksbehandlingen.

Saken sendes Stortinget.

Riksrevisor Arve Lønnum fratradte under behandlingen av saken.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. mars 2010

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av Sjøfarts-
direktoratets saksbehandling ved
dokumentkontroll av fartøy og
sjøfolk

Vedlegg til Dokument 3:8 (2009–2010)

Innhold

1	Innledning	21	5.3.3	Overordnede styringsdokumenter	36
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	21	5.4	Er det etablert rutiner for kvalitets sikring av saksbehandling?	37
1.2	Mål og problemstillinger	21	5.4.1	Andregangssaksbehandling	37
2	Metode	22	5.4.2	Interne revisjoner	37
2.1	Dokumentanalyse	22	5.4.3	Avvikssystem	38
2.2	Intervjuer	22	5.5	Vurderinger	38
3	Revisjonskriterier	23		Referanseliste	40
3.1	Sjøfartsdirektoratets ansvar og oppgaver	23			
3.2	Krav til god saksbehandling	23			
3.3	Styring og kontroll i statlige virksomheter	23			
3.3.1	Styringsinformasjon som grunnlag for mål- og resultatstyring	23			
3.3.2	Risikostyring og internkontroll	24			
4	I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig styringsinformasjon om produksjon og kapasitet i dokumentkontrollen?	25			
4.1	Hvordan er ressurs situasjonen i Avdeling for fartøy og sjøfolk?	26			
4.2	Hvor mange saker behandles?	27			
4.3	Hvor lang tid tar saksbehandlingen i Avdeling for fartøy og sjøfolk?	28			
4.4	Hvor mange klager resulterer vedtakene i?	29			
4.5	Hvor mange dispensasjoner fra regelverket utstedes?	29			
4.6	Hvordan sikres de ansattes kompetanse?	30			
4.7	Vurderinger	31			
5	I hvilken grad er det etablert rutiner og prosedyrer for å sikre god saksbehandling?	32			
5.1	I hvilken grad er Sjøfartsdirektoratets regelverk klart definert?	32			
5.2	Eksempler på feiltolkning av regelverk	33			
5.3	I hvilken grad er det etablert saksbehandlingsverktøy for å sikre god saksbehandling?	34			
5.3.1	Tilgjengelig saksbehandlingsverktøy på de ulike fagområdene	35			
5.3.2	Innholdet i saksbehandlingsverktøyet	36			

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å være en synlig og tydelig aktør for sjøsikkerhet i et rent miljø. Sjøfartsdirektoratet skal bidra til at seilende skip er i tråd med gjeldende regelverk.

Sikkerhet til sjøs er av samfunnsmessig og økonomisk vesentlig betydning. Det er viktig å legge et godt grunnlag for arbeidet med å øke sikkerheten til sjøs for å begrense omfanget av personulykker og dødsfall, samt økonomisk tap av fartøy og last. Sikker sjøfart er også viktig for miljøet ettersom ulykker kan føre til farlige miljøutslipp. Fra 2001 til 2008 har Sjøfartsdirektoratet registrert en økning i antall ulykker til sjøs. Denne økningen understreker betydningen av god kontroll i forkant av at fartøy og sjøfolk får godkjenninger til å seile. For å bidra til trygge og sikre skip, gjennomfører direktoratet dokumentkontroll av fartøy. Dokumentkontrollen krever gode systemer og rutiner for å sikre god saksbehandling i gjennomføringen av kontrollen.

I forbindelse med flyttingen av hovedkontor fra Oslo til Haugesund i 2006, opplevde direktoratet at et stort antall ansatte sluttet, noe som medførte frafall av erfaringskompetanse. For direktoratet var det viktig å sikre at kompetansetapet ikke fikk konsekvenser for kvaliteten på saksbehandlingen. Direktoratet har hatt utfordringer med å rekruttere og bygge opp ny kompetanse. I tillegg til tap av kvalifisert personell har direktoratet samtidig opplevd økte oppgaver knyttet til tilsyn, kontroll og godkjenning av fartøy og sjøfolk på grunn av økt aktivitet i skipsnæringen. Den økte arbeidsmengden har ført til ytterligere press på personell- og ressurs situasjonen.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Sjøfartsdirektoratet har nødvendige rutiner og systemer for å sikre at saksbehandlingen i dokumentkontrollen utøves i tråd med god saksbehandlingsskikk.

Problemstillinger

- I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig styringsinformasjon om produksjon og kapasitet i saksbehandlingen?
 - Hvordan er ressurs situasjonen i Avdeling for fartøy og sjøfolk?
 - Hvor mange saker behandles?
 - Hvordan er saksbehandlingstiden i Avdeling for fartøy og sjøfolk?
 - Hvor mange klager resulterer vedtakene i?
 - Hvor mange dispensasjoner utstedes?
 - Hvordan sikres de ansattes kompetanse?
- I hvilken grad er det etablert rutiner og prosedyrer for å sikre god saksbehandling?
 - I hvilken grad er det etablert saksbehandlingsverktøy for å sikre god saksbehandling?
 - Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av saksbehandlingen, herunder internkontroll?

2 Metode

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer. Avdeling for fartøy og sjøfolk gjennomfører i hovedsak all dokumentkontroll ved Sjøfartsdirektoratet, derfor er informasjon rundt dokumentkontrollen hovedsakelig innhentet fra denne avdelingen.

dokumentanalysen og saksbehandlingsrutinene i Sjøfartsdirektoratet. Alle intervjuene er transkriberte.

2.1 Dokumentanalyse

Sjøfartsdirektoratets intranett, kvalitetshåndbøker, rutiner, retningslinjer, veiledninger og prosedyrer for saksbehandling er undersøkt. I tillegg er årsrapporter, strategiplaner, virksomhetsplaner og direktoratets kompetansestyringsystem (KOMPIS) gjennomgått. Videre er det gjennomgått en rekke dokumenter som belyser dokumentasjonsmengden som mottas og behandles, estimerer for saksbehandlingstid, antall årsverk, antall klager og antall dispensasjoner for én underavdeling.

Det er gjennomgått 135 saksmapper. Saksmappene omhandler lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy. Innholdet har variert mellom ulike fagområder som skrog, lastelinje, redningsmidler og brannsikring. Hensikten med gjennomgangen av fartøymappene har vært å få større kunnskap om de ulike fagområdene og dokumentasjonen som Sjøfartsdirektoratet kontrollerer, samt hvordan dokumentkontroll av fartøy foregår. Videre har gjennomgang av saksmapper gitt kunnskap om saksbehandlingspraksisen i Sjøfartsdirektoratet.

2.2 Intervjuer

For en nærmere undersøkelse av saksbehandlingen i Sjøfartsdirektoratet, er det gjennomført intervju med saksbehandlere og ledere på ulike nivå i Sjøfartsdirektoratet i Haugesund. Det ble i perioden nov.–des. 2009 gjennomført intervju med fire av sju underavdelinger i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Intervju med saksbehandlere ble gjennomført som gruppeintervjuer etter at Sjøfartsdirektoratet selv valgte ut saksbehandlere. Intervjuene med lederne foregikk enkeltvis. Intervjuene hadde til hensikt å gi utdypende kunnskap om funn fra

3 Revisjonskriterier

3.1 Sjøfartsdirektoratets ansvar og oppgaver

Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø.¹

For å medvirke til trygge og sikre skip, skal Sjøfartsdirektoratet gjennomføre dokumentkontroll i forbindelse med nybygg, ombygging og innflagging av skip. På bakgrunn av dokumentkontroll skal Sjøfartsdirektoratet utstede sertifikater til både fartøy og sjøfolk. Sjøfartsdirektoratet skal være en synlig og tydelig aktør og pådriver i det nasjonale og internasjonale regelverksarbeidet. Videre skal direktoratet medvirke til at sjøfolk på norske skip er godt kvalifiserte. Direktoratets oppgaver omfatter også utarbeiding av forskrifter.²

I forbindelse med utarbeidelse av den nye skips-sikkerhetsloven av 2007, uttalte næringskomiteen at det er viktig at man tar tak i foreldet lovverk og får innført nytt som er i tråd med det samfunnet som lovverket skal betjene.³

3.2 Krav til god saksbehandling

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) inneholder regler for saksbehandling for offentlige organer. Ifølge forvaltningsloven § 11a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningsorganet som mottok henvendelsen snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som unødvendig. Videre framgår det at i saker som angår enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt.

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre plikter statlige direktorater som har hele landet som virkeområde, å tilgjengeliggjøre journaler på Internett, jf. offentleglova § 10 og Forskrift til offentleglova, nr. 1119 av 2008.

Kravet om forsvarlig saksbehandling er en selvstendig og ulovfestet rettsregel som eksisterer uavhengig av reglene i forvaltningsloven.⁴ God forvaltningsskikk inneholder krav til hensynfullhet, orden og rask saksbehandling. Disse kravene ligger til grunn for en del av forvaltningslovens regler om veiledning, skriftlighet og krav om at saker skal forberedes og avgjøres så raskt som mulig.⁵ "Det hører for eksempel til god forvaltningsskikk å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold, å ta gjenparter av brev som går ut og å sørge for slik journalføring og arkivering at man kan holde rede på hva man har gjort."⁶

3.3 Styring og kontroll i statlige virksomheter

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) har blant annet som formål å sikre at statlige virksomheters fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at statlige midler brukes effektivt. Økonomireglementet gir retningslinjer for hvordan aktivitetene i statlige forvaltningsorganer skal styres.⁷

3.3.1 Styringsinformasjon som grunnlag for mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter. Virksomhetens ledelse skal planlegge å utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som virksomheten har ansvaret for.

1) Innst. S. nr. 120 (2008–2009), s. 82.

2) Prop. 1 S (2009–2010) for Nærings- og handelsdepartementet, s. 80–82.

3) Innst. O. nr. 35 (2006–2007), s. 16.

4) Bernt og Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, Fagbokforlaget, s. 119.

5) Graver (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget, s. 289.

6) Eckhoff (1992) *Forvaltningsrett*, 4. utgave, Tano, s. 405.

7) Nevnte revisjonskriterier bygger i hovedsak på bestemmelsene i økonomireglementet.

Virksomheten må etablere gode styringsparametre som sikrer at styringsinformasjonen gir det nødvendige grunnlaget for å følge aktivitetene, ressursene og resultatene. Videre skal det etableres systemer for rapportering og oppfølging av virksomhetens resultater.

at virksomhetens internkontroll skal gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse, for at selskapet etterlever lover og regler og for at regnskapsrapportering og annen resultatrapportering er korrekt.

I forbindelse med flyttingen av Sjøfartsdirektoratet fra Oslo til Haugesund, påpekte et flertall i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen at Sjøfartsdirektoratets evne til å drive et målrettet forebyggende strategisk arbeid for å hindre skipsforlis, arbeidsulykker og miljøkatastrofer, ikke måtte bli svekket. Det ble videre pekt på at flytteprosessen ikke måtte føre til økt behandlingstid, forskjellsbehandling og lavere kvalitet på saksbehandling for nybygg, ombygginger, innkjøp av skip, sertifikater til sjøfolk og skip, refusjonsordningen for sjøfolk, fastsetting av minstebemannings, godkjenningsordningen for fritidsbåter m.m. Det samme flertallet pekte også på at Sjøfartsdirektoratets deltakelse i internasjonale fora ikke må gå tapt.⁸

3.3.2 Risikostyring og internkontroll

Alle statlige virksomheter skal ha internkontroll, jf. økonomireglementet § 14. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, samt sikre at måloppnåelse og resultater er i tråd med fastsatte krav og at ressursbruken er effektiv. Vesentlige avvik skal avdekkes, og det skal foretas nødvendig korrigerende tiltak.

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Blant annet stilles det krav til virksomheten om å sikre kompetanse til å utføre resultatoppfølging og kontroll. Det skal også identifiseres risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og det skal iverksettes korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Utfyllende standarder for internkontroll og risikostyring er gitt i prinsipper for god eierstyring i staten.⁹ Disse standardene er ment å sikre at selskapet når fastsatte mål og strategier, og gir en grunnleggende beskrivelse av god intern styring. COSO-modellen legger til grunn

8) Innst. S. nr. 222 (2002–2003), s. 33

9) Nedfelt i "Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk", COSO 2004–2005.

4 I hvilken grad har Sjøfartsdirektoratet tilstrekkelig styringsinformasjon om produksjon og kapasitet i dokumentkontrollen?

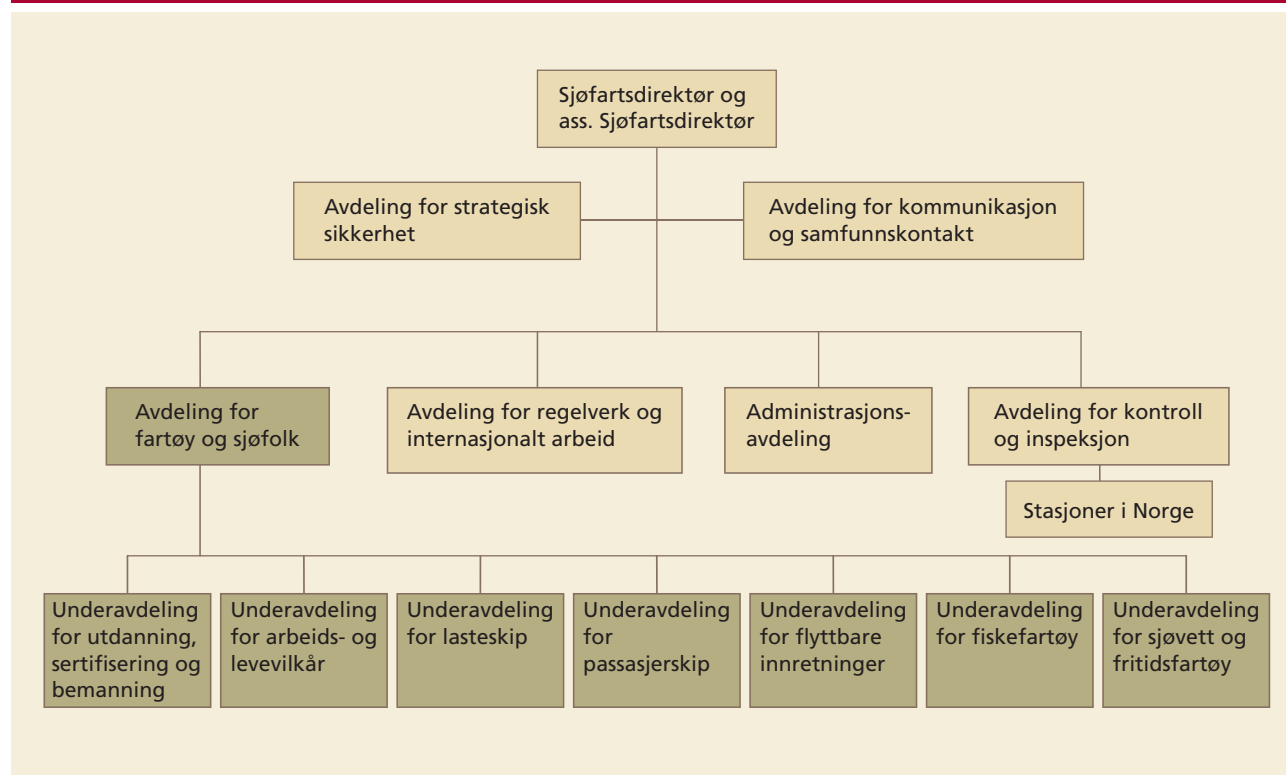
Sjøfartsdirektoratet skal påse og medvirke til at norske skip og rederier holder høy sikkerhets- og miljømessig standard. Videre skal direktoratet påse og medvirke til at sjøfolk på norske skip har gode kvalifikasjoner og arbeids- og levevilkår. For å sikre at sjøfolk og fartøy er i tråd med gjeldende regelverk, gjennomfører Sjøfartsdirektoratet dokumentkontroll.

Sjøfartsdirektoratet er inndelt i seks avdelinger, hvor Avdeling for fartøy og sjøfolk gjennomfører dokumentkontroll i forbindelse med godkjenning og kontroll av fartøy og sjøfolk.¹⁰ Denne avdelingen er delt inn i syv underavdelinger. Av disse syv underavdelingene gjennomføres hoveddelen av dokumentkontrollen i underavdeling for passasjerskip, underavdeling for lasteskip, underavdeling for fiskefartøy og i underavdeling for utdanning, sertifisering og

bemanning (USB). Dokumentkontroll består av kontroll av fartøyet og dets installasjoner som tegninger, beregninger, design, skrog, maskineri, stabilitet, redningsmidler, radiokommunikasjon, navigasjonshjelpemidler og bemanning.

Hoveddelen av dokumentkontrollen av et fartøy foretas ved nybygg, ombygging og innflagging av fartøy. I tillegg utsteder direktoratet et stort omfang personlige sertifikater, og gjennomfører revisjon av rederiers sikkerhetsstyringssystem etter International Safety Management Code (ISM-koden).

Figur 1 Organisasjonskart, Sjøfartsdirektoratet



Kilde: Sjøfartsdirektoratets hjemmeside

10) I tillegg gjennomfører de ulike utestasjonene og Kontroll- og inspeksjonsavdelingen kontroll, bevitning og testing som en del av saksbehandlingen før det utstedes sertifikater.

4.1 Hvordan er ressursituasjonen i Avdeling for fartøy og sjøfolk?

I Sjøfartsdirektoratets risikovurdering for 2008 omtales mangelen på kvalifisert personell som alvorlig. Mangel på ressurser og kompetanse har vært en utfordring for direktoratet i lengre tid.¹¹

Ifølge årsrapporten for 2008 manglet direktoratet totalt 15 stillinger i forhold til planlagt bemanning per 31. desember 2008. I begynnelsen av 2009 tilhørte 13 av disse ubesatte stillingene Avdeling for fartøy og sjøfolk. Totalt i direktoratet har det vært en nedgang i antall ubesatte stillinger siden 2007, da direktoratet hadde 31 ubesatte stillinger. Dette utgjorde 10 prosent av den totale planlagte bemanningen.

Tabell 1 viser utviklingen i planlagt bemanning og ubesatte og besatte stillinger fordelt på fire underavdelinger i Avdeling for fartøy og sjøfolk.¹² Tabellen viser at underavdelingene i perioden fra 2005 til 2009 har vært underbemannet i forhold til planlagt bemanning. Ifølge tabellen har det vært en nedgang i antall ubesatte stillinger i samtlige avdelinger fra 2008 til 2009. Videre framgår det av tabellen at den planlagte bemanningen i underavdelingene lasteskip,

passasjerskip og fiskefartøy ble vesentlig redusert mellom 2006 og 2007, med henholdsvis 12,7 og 6 årsverk.

For å gi direktoratet bedre muligheter til å rekruttere og beholde kompetent personell, fikk direktoratet i 2008 en tilleggsbevilgning på 24 mill. kroner.¹³ Rundt halvparten av bevilgningen skulle bidra til å gjøre Sjøfartsdirektoratet mer konkurransedyktig på arbeidsmarkedet og til å rekruttere og beholde personell, spesielt med maritim og teknisk kompetanse. I tillegg ble det benyttet om lag 3 mill. kroner ekstra i 2008 til nøkkelpersonell som omfattes av en forlenget pendlerordning. 7 mill. kroner av bevilgningen ble benyttet i forbindelse med kjøp av tjenester fra klasseselskap.¹⁴ Bevilgningen ble videreført i budsjettet for 2009.¹⁵

For å få oversikt over ubesatte stillinger har direktoratet etablert et organisasjonskart med oversikt over bemanningsstatus på den enkelte avdeling, og en statusoversikt over ledige stillinger i direktoratet. Denne oppdateres fortløpende.¹⁶ Det framgår at Avdeling for fartøy og sjøfolk fremdeles ikke er fullt bemannet i forhold til planlagt bemanning.

Tabell 1 Planlagt bemanning i fire underavdelinger i Avdeling for fartøy og sjøfolk per 1.1 i følgende år (i årsverk)

		2005	2006	2007	2008	2009
Lasteskip	Planlagt bemanning	33	33	19	19	19
	Besatt	29	27	15	12	16
	Ubesatt	4	6	4	7	3
Passasjerskip	Planlagt bemanning	29	29	22	22	22
	Besatt	26	28	15	15	16
	Ubesatt	3	1	7	7	6
Fiskefartøy	Planlagt bemanning	18	18	12	12	12
	Besatt	17	15	10	9	11
	Ubesatt	1	3	2	3	1
USB	Planlagt bemanning	17	17	16	16	16
	Besatt	16	17	14	13	13
	Ubesatt	1	0	2	3	3
SUM	Planlagt bemanning	97	97	69	69	69
	Besatt	88	87	54	49	56
	Ubesatt	9	10	15	20	13

Kilde: Sjøfartsdirektoratet

11) Manglende ressurser har vært korrespondert med NHD i brev og årsrapporter.
12) Utvalgsriterier for underavdelingene i tabellen har vært en kombinasjon mellom antall utgående dokumenter og omfanget av kontrollopp-gaver.

13) Innst. S. nr. 270 (2007–2008), s. 312.

14) St.prp. nr. 59 (2007–2008), side 79–80.

15) Prop. 1 S (2009–2010) for Nærings- og handelsdepartementet, s. 80.

16) Dokumentasjonsgjennomgang og intervju.

4.2 Hvor mange saker behandles?

I perioden 2005–2009 har Sjøfartsdirektoratet opplevd en stor økning i arbeidsmengde grunnet vekst i den maritime sektoren. Årsrapporten for 2008 viser at Avdeling for fartøy og sjøfolk mottar mesteparten av den samlede inngående dokumentasjonen til Sjøfartsdirektoratet. I 2007 og 2008 mottok avdelingen henholdsvis 80 og 76 prosent av Sjøfartsdirektoratets totale inngående dokumentasjon.

Sjøfartsdirektoratet mener at antall dokumenter gir et tilstrekkelig bilde av arbeidsmengden, og har derfor ikke etablert systematisk oversikt over antall innkomne og utgående saker. Det framgår at det ikke konsekvent skilles mellom dokumenter som er innsendt i forbindelse med en ny eller allerede eksisterende sak, ettersom både nye og eldre dokumenter kan bli lagret på samme saksnummer. Dette gjør det vanskelig å utarbeide oversikt over mottatte og behandlede saker.

Direktoratet mottar en rekke dokumenter fra rederier i forbindelse med de ulike kontroll- og godkjenningssystemene av et fartøy.¹⁷ Innholdet i et dokument kan variere mellom en tegning, et brev, en teknisk fartøysmåling, en søknad mv. Dokumentene tilhører enten en allerede pågående sak på fartøyet eller kan innebære igangsettelse av en ny sak på fartøyet. Det er stor variasjon i hvor mye arbeid et enkelt dokument medfører for saksbehandleren.

Direktoratet benytter Doculive som arkivsystem for sin saksbehandling, hvor innkomne og utgående dokumenter registreres på hvert enkelt fartøy i egne fartøymapper med tilhørende saksmapper på ulike fagområder.¹⁸

USB er eneste underavdeling i Avdeling for fartøy og sjøfolk som fører oversikt over antall saker som behandles årlig.¹⁹ Mens USB fører

oversikt over antall saker som behandles, fører arkivet oversikt over antall innkomne og utgående dokumenter. Dette medfører at arkivets oversikter viser flere dokumenter enn antall saker som behandles i USB.

I årsrapporten for 2008 rapporterte Sjøfartsdirektoratet at USB mottok 25 568 dokumenter og hadde 21 099 utgående dokumenter. Til sammenligning viser USB sitt saksbehandlingssystem at underavdelingen behandlet 17 421 saker i 2008. Tall viser tilsvarende forskjell mellom antall saker og antall dokumenter for 2007, med henholdsvis 27 229 inngående dokumenter og 26 809 utgående dokumenter, og 19 682 behandlede saker.²⁰ Grunnet manglende informasjon om antall innkomne og utgående saker, viser Sjøfartsdirektoratet derfor til oversikter over totalt antall journalførte dokumenter i sine årsrapporter, jf. tabell 2.

Ifølge tabell 2 har det vært en vekst i inngående dokumenter til direktoratet i perioden 2004–2008 på over 50 prosent. Tabellen viser videre at den prosentvise endringen i utgående dokumenter ikke har vært like sterk som inngående dokumenter i samme periode. Ettersom en sak kan inneholde store mengder dokumenter, gir en oversikt over antall dokumenter liten informasjon om antall saker som behandles.

Sjøfartsdirektoratet utarbeider oversikter over restanser på bakgrunn av informasjonen i tabell 2. Disse restansetallene gir et forholdstall mellom inngående og utgående dokumenter, noe som gir informasjon om ubehandlede dokumenter, men ikke om ubehandlede saker.

Kombinasjonen mellom økt saksmengde og begrenset kapasitetssituasjon har medført at tidspunkt for levering av fartøy fra verft til rederi har vært avgjørende for hvilken rekkefølge Sjøfartsdirektoratet har behandlet saker.

Tabell 2 Journalførte dokumenter for Sjøfartsdirektoratets hovedkontor

	2004	2005	2006	2007	2008	Prosentvis endring fra 2004 til 2008
Inn	38 613	51 369	62 129	59 315	59 880	55 %
Ut	38 561	40 620	48 500	48 965	40 546	5 %

Kilde: Sjøfartsdirektoratets årsrapport for 2008

17) Ofte mottas dokumentasjonen fra verft og konsulent på vegne av rederiet.

18) Eksempelvis skrog, maskineri, brann osv.

19) USB behandler blant annet søknader om personlige sertifikater.

20) Dokumentasjonsgjennomgang.

Fartøy med kort leveringsfrist har vært prioritert til fordel for fartøy med lang leveringsfrist.²¹

Økt saksmengde har medført økt bruk av overtidarbeid og økt kjøp av tjenester fra klassifikasjonsselskap. I 2008 satte direktoratet ut kontrollarbeidet med totalt 48 offshorefartøy og seks passasjerskip til klassifikasjonsselskap. I 2009 økte kjøpet av tjenester fra klassifikasjonsselskap til 50 offshorefartøy og 11 passasjerskip.

Faktaboks 1

Et klassifikasjonsselskap er et privat, uavhengig kontrollorgan for fartøy. Klassifikasjonsselskapene godkjenner fartøyenes konstruksjoner og har oppfølging med både bygging og drift av fartøyene. Sjøfartsdirektoratet har avtale om kjøp av tjenester med fem ulike klassifikasjonsselskap; Det Norske Veritas, Lloyd's Register, America Bureau of Shipping, Bureau Veritas og Germanischer Lloyd.

4.3 Hvor lang tid tar saksbehandlingen i Avdeling for fartøy og sjøfolk?

Sjøfartsdirektoratet har siden 2005 rapportert om økt saksmengde og utfordringer med hensyn til å saksbehandle innsendt dokumentasjon i tide.²² I årsrapportene meldes det om at den økte saksmengden har medført at Sjøfartsdirektoratet har hatt vanskeligheter med å oppfylle interne estimerte krav til saksbehandlingstid.

Den omfattende saksmengden har medført at direktoratet i økt grad har utstedt midlertidige sertifikater²³ til fartøy for å bidra til at skip skal

seile. En utfordring for direktoratet er å få utstedt endelige sertifikater før utløp av de midlertidige. Ifølge halvårsrapporten for 2009 har direktoratet prioritert å utstede endelige sertifikater til de som har seilt med midlertidige sertifikater. I halvårsrapporten for 2009 melder direktoratet at det forventes å være å jour med dette arbeidet innen utgangen av 2009. Det framkommer i intervju at direktoratet fortsatt har et etterslep på utstedelse av endelige sertifikater per november 2009.²⁴

Tabell 3 gir et estimat på saksbehandlingstid innen ulike fagområder i ulike avdelinger i Sjøfartsdirektoratet.²⁵ Sjøfartsdirektoratet publiserer estimater om saksbehandlingstid på sine hjemmesider, ettersom direktoratet ikke har systemer for å utarbeide oversikter med informasjon om reell gjennomsnittlig saksbehandlingstid.²⁶ Ifølge Sjøfartsdirektoratet vurderer hver enkelt saksbehandler saksbehandlingstiden for den enkelte sak, og sender eventuelt ut et foreløpig svar til bruker. Manglende oversikter medfører at direktoratet ikke har kjennskap til den faktiske saksbehandlingstiden.

Det ble pekt på at saksbehandlingstiden i flere tilfeller overstiger estimatene i tabell 3. Videre pekes det på utfordringer knyttet til overholdelse av forvaltningslovens frister om foreløpig svar innen fire uker.²⁷

Omfattende korrespondanse angående innsendelse av nødvendig dokumentasjon påvirker saksbehandlingstiden, og det pekes på at det i flere tilfeller må etterspørres ytterligere dokumentasjon, noe som medfører økning i

Tabell 3 Estimert saksbehandlingstid

Avdeling	Område	Saksbehandlingstid
Avdeling for fartøy og sjøfolk	Nautiske saker	6–9 uker
Avdeling for fartøy og sjøfolk	Tekniske saker	11–13 uker
Avdeling for fartøy og sjøfolk	Saker om endelige sertifisering	12–14 uker
Avdeling for fartøy og sjøfolk	Saker av mer generell karakter	15–17 uker
Avdeling for fartøy og sjøfolk	Saker om utdanning, sertifisering og bemanning	6 uker
Kontroll- og inspeksjonsavdelingen	Klagesaker	6 uker
Administrasjonsavdelingen	Refusjonsordningen	7–9 uker
Administrasjonsavdelingen	Klagesaker på refusjonsordningen	8–10 uker

Kilde: Sjøfartsdirektoratets hjemmeside

21) Årsrapport for 2005, 2006, 2007, 2008 og halvårsrapport fra 2009.

22) Årsrapport for 2005, 2006, 2007, 2008 og halvårsrapport for 2009.

23) Hvis det kun gjenstår enkelte godkjenningsforhold som ikke berører fartøyets sikkerhet, utstedes midlertidige sertifikater for en periode på inntil seks måneder, så framti Sjøfartsdirektoratet finner at fartøyet oppfyller gjeldende regelverk.

24) Intervju.

25) Intervju.

26) Intervju

27) Saksmappe, intervju og dokumentgjennomgang.

saksbehandlingstid.²⁸ Videre pekes det på at direktoratet mistet 84 prosent av bemanningen i forbindelse med flyttingen, og at nytt personell med mindre erfaring har medført økning i saksbehandlingstiden.²⁹

Det er variasjon i arbeidsmengden mellom underavdelingene.³⁰ Underavdeling for lasteskip og underavdeling for passasjerskip har større arbeidspress på enkelte av sine fagområder, sammenlignet med de andre underavdelingene.³¹ Disse underavdelingene er også blant de med høyest bruk av overtid i direktoratet, og har høye restanser på dokumentgjennomgang.³² Det pekes på at en stor del av restansene dreier seg om endelig sertifisering og endelige stabilitetsberegninger.³³ Mangel på endelige stabilitetsberegninger trekkes fram som hovedårsak til at fartøy ikke får utstedt endelig fartøysertifikat.³⁴

4.4 Hvor mange klager resulterer vedtakene i?

Antall klagesaker benyttes som måleparameter på kundetilfredshet og kvalitet på Sjøfartsdirektoratets saksbehandling.³⁵ Når Sjøfartsdirektoratet har fattet et vedtak, kan mottaker klage til direktoratet, som deretter vurderer klagen før den eventuelt sendes Nærings- og handelsdepartementet eller Miljøverndepartementet, som er klageorgan for Sjøfartsdirektoratet.³⁶

Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet en prosedyre for klagesaksbehandling. Det framkom i intervju at når Sjøfartsdirektoratet mottar en klage, gjennomgås saken på nytt i direktoratet. Hvis direktoratet mener at klagen må tas til følge, omgjør direktoratet vedtaket uten at klagen sendes til departementet. Dersom direktoratet opprettholder sitt opprinnelige vedtak, videresendes klagen til det aktuelle departement.

I intervju ble det pekt på flere årsaker til at klager omgjøres i direktoratet og ikke oversendes departementet. En årsak er at vedtak omgjøres på bakgrunn av argumenter i klagen. Sjøfartsdirektoratet opplyser at det i noen tilfeller gis ny og utfyllende informasjon, slik at tidligere vedtak omgjøres. En

annen årsak er at klagen blir trukket tilbake etter at direktoratet klargjør regelverket nærmere. Det ble pekt på at direktoratet ikke ofte omgjør sine vedtak.

Sjøfartsdirektoratet rapporterer årlig til Nærings- og handelsdepartementet om antall klager som er sendt departementet. Ettersom direktoratet ikke fører en egen oversikt over antall klager som mottas, søker direktoratet i arkivsystemet for å finne fram til antall klager.³⁷ Ifølge direktoratet medfører denne framgangsmåten en rekke utfordringer ettersom framgangsmåten kan resultere i at søkerresultatet inneholder klagesaker som har pågått i mange år. Dette gjør det vanskelig å identifisere antall nye klagesaker hvert år.³⁸ I årsrapport for 2008 rapporterer Sjøfartsdirektoratet om at 59 klagesaker ble oversendt Nærings- og handelsdepartementet i både 2007 og 2008.³⁹ Det framkom i intervju at direktoratet ikke utarbeider oversikter over hvor mange klager som blir omgjort årlig i direktoratet.

I intervju ble det pekt på at det i flere tilfeller er uklart om henvendelser fra næringen skal anses og behandles som en klage på et vedtak. Dette medfører at det ofte må avklares om innsendt brev fra næringen er å anse som en klage. Undersøkelsen viser eksempler på at det innsendes henvendelser til direktoratet med forespørsel om ny vurdering av saker. På bakgrunn av slike henvendelser gjennomgår direktoratet sakene på nytt. Det kan medføre at det i enkelte tilfeller tas avgjørelser uten formell klagesaksbehandling.⁴⁰ Gjennomgang av saksmapper viser tilfeller hvor det er vanskelig å etterspore behandlingen og resultatet av innsendte klager.

4.5 Hvor mange dispensasjoner fra regelverket utstedes?

Sjøfartsdirektoratet har mulighet til å innvilge dispensasjoner fra regelverket, i den grad forskriftene gir mulighet for dette. Det må identifiseres spesielle grunner for at dispensasjonen er nødvendig, og dispensasjonen må være sikkerhetsmessig forsvarlig. I tillegg kan dispensasjonen ikke være i strid med internasjonale overenskomster Norge har sluttet seg til.⁴¹

28) Intervju.

29) Intervju.

30) Intervju.

31) Intervju.

32) Dokumentgjennomgang og intervju.

33) Intervju.

34) Intervju.

35) Sjøfartsdirektoratets kvalitetshåndbok.

36) Finans- og tolldepartementet er klageorgan i saker som omhandler gebyr og avgifter.

37) Dokumentgjennomgang.

38) Dokumentgjennomgang.

39) Sjøfartsdirektoratets årsrapport for 2008.

40) Intervju.

41) Intervju.

Avdeling for fartøy og sjøfolk har ikke utarbeidet en samlet oversikt over antall dispensasjoner som er innvilget årlig. Kun én underavdeling har mulighet til å utarbeide oversikter over antall innvilgede dispensasjoner gjennom sitt saksbehandlingssystem.⁴²

Bare én av syv underavdelinger har utarbeidet sjekklister og prosedyrer over hvilke forhold som gir grunn for innvilgelse av dispensasjon fra regelverket.⁴³ Søknader om dispensasjoner vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle, ettersom direktoratet mener det ikke vil være mulig å lage sjekklister for hver enkelt tilfelle.

4.6 Hvordan sikres de ansattes kompetanse?

Direktoratets behov for kompetanse skal vurderes fortløpende. Den enkelte avdeling har ansvar for å kartlegge og rapportere kompetansebehov til personalavdelingen, som skal koordinere og samordne kompetanseutviklingen.⁴⁴

Sjøfartsdirektoratet innførte kompetansestyrings-systemet KOMPIS i mai 2009. KOMPIS er forankret i Sjøfartsdirektoratets strategiplan og skal bidra til å fremme medarbeiderutvikling, klarhet i arbeidsoppgaver og helhetlig medarbeideroppfølging. Sjøfartsdirektoratet opplyser at styringsverktøyet kun har vært tilgjengelig for ordinær bruk i kort tid, og at det arbeides med å ta systemet i bruk samt å tilpasse det til direktoratets behov.⁴⁵

Direktoratet har ikke utarbeidet en overordnet oversikt over hvilke kurs som tilbys i direktoratet, men har utarbeidet kurs og opplæringsplaner på ulike avdelingsnivå. Direktoratet tilbyr enkelte sentralstyrte kurs innenfor emner som brannsikring, stabilitet, konsekvensanalyser og klagesaksbehandling. Sjøfartsdirektoratet opplyser at Det Norske Veritas' kompetansekursplaner har blitt sirkulert årlig i fagavdelingene.

Gjennomgang av kompetansestyringssystemet viser at direktoratet kan hente ut rapporter over ansattes kompetanse samlet og på avdelingsnivå. I intervju med Avdeling for fartøy og sjøfolk framkom det at det ikke systematisk uthentes kompetanserapporter.⁴⁶ Sjøfartsdirektoratet opplyser at det er igangsatt et arbeid med å utarbeide

et forvaltningsdokument som omhandler kompetansestyringsverktøyet KOMPIS, hvor blant annet uttak av rapporter skal systemiseres.

Direktoratet kan også hente ut rapporter som definerer direktoratets kompetansebehov som grunnlag for rekruttering i kompetansestyringssystemet. Direktoratet har i tillegg utformet en prosedyre for rekruttering som skal bidra i rekrutteringsprosessen.⁴⁷

Flytting av direktoratet til Haugesund medførte utfordringer med rekruttering av tilstrekkelig kompetanse også for Avdeling for fartøy og sjøfolk. Sjøfartsdirektoratet har etablert et samarbeid med Høyskolen Stord/Haugesund om opplæring av marinteknisk personale. Videre er pendlerordningen, som ble opprettet for å sikre nøkkelkompetanse i forbindelse med flyttingen, forlenget til november 2010.

Ved ansettelser skal leder definere den enkeltes opplæringsbehov, og det skal utformes en opplæringsplan i KOMPIS for den nyansatte.⁴⁸ Det framgår at ikke alle ansatte ved Avdeling for fartøy og sjøfolk kjenner til om det er utarbeidet individuelle opplæringsplaner.⁴⁹ Nyansatte får tildelt en fadder som deltar i opplæringen av den nye medarbeideren. Gjennom intervju framkommer det at ikke alle saksbehandlere ved Avdeling for fartøy og sjøfolk har fått tildelt en fadder.⁵⁰

Det framgår i intervju at direktoratet ikke har etablert et internt gjennomsnittlig mål for ressursandel som medarbeiderne skal bruke på kompetanseutvikling årlig. Det kommer fram gjennom intervju at den enkelte selv må bidra til å definere behovet for hvilke kurs som er relevante for sin egen opplæring. Når den enkelte medarbeider signaliserer interesse for deltakelse på kurs, meldes behovet til ledelsen, og flere saksbehandlere opplever at det er en velvilje fra ledelsen for å delta på kurs.⁵¹ Grunnet kapasitetsutfordringer har medarbeidere hatt begrensede muligheter for å prioritere opplæringsaktiviteter. Videre pekes det på at saksbehandlere i varierende grad har fått opplæring i fortolkning og bruk av regelverk, og at det i liten grad er gitt generell opplæring i fagspesifikke rutiner.⁵²

42) Intervju.

43) Intervju.

44) Sjøfartsdirektoratets sentrale kvalitetshåndbok.

45) Dokumentasjonsgjennomgang.

46) Intervju.

47) Prosedyre for rekruttering.

48) Dokumentgjennomgang.

49) Intervju.

50) Intervju.

51) Intervju.

52) Intervju.

4.7 Vurderinger

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet ikke har systematisk styringsinformasjon om saksbehandlingen vedrørende dokumentkontroll. Dette innebærer manglende informasjon om saksbehandlingstid, manglende informasjon om antall inngående og utgående saker, manglende oversikter over antall mottatte og behandlede klager internt i direktoratet samt manglende oversikt over utstedte dispensasjoner.

Direktoratet fører bare oversikt over inngående og utgående dokumenter. På bakgrunn av disse tallene utformes det også restanselister knyttet til enkeltdokumenter. Ettersom en sak kan inneholde flere dokumenter, gir en oversikt over antall dokumenter liten informasjon om det reelle saksomfanget. Restansetallene gir også begrenset informasjon om totalt antall ubehandlede saker.

Fravær av systematisk styringsinformasjon medfører at Sjøfartsdirektoratet ikke har det nødvendige grunnlaget for å følge opp egne aktiviteter og resultater. Manglende styringsinformasjon medfører også utfordringer knyttet til å sikre effektiv drift. Det bør derfor snarest etableres systemer som sikrer god styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at direktoratet har hatt et omfattende tap av kvalifisert personell etter flyttingen til Haugesund. Kombinasjonen av reduksjon i antall ansatte i fagavdelingene og sterk vekst i næringen har medført økt arbeidsbelastning på saksbehandlere og utfordringer med hensyn til å møte interne estimerte krav til saksbehandlingstid.

For å håndtere utfordringer knyttet til bemanning og kompetanse, fikk direktoratet ekstrabevilgninger i 2008 som ble videreført i budsjettet for 2009. Undersøkelsen viser at bemannings-situasjonen for Sjøfartsdirektoratet har bedret seg de senere årene, men at Avdeling for fartøy og sjøfolk fremdeles ikke er fullt bemannet i forhold til planlagt bemanning.

Undersøkelsen viser at direktoratet ikke har satt interne mål for kompetanseutvikling for den enkelte medarbeider, og at det i begrenset grad tas ut rapporter i kompetansestyringssystemet som samlet belyser kompetanse og rekruttering i direktoratet. Videre pekes det på at saksbehandlere i varierende grad har fått opplæring i fortolkning og bruk av regelverk. Det er i liten

grad gitt opplæring i fagspesifikke rutiner. Det pekes videre på at medarbeidere ikke har hatt mulighet til å prioritere kompetanseutvikling grunnet kapasitetsutfordringer.

Undersøkelsen viser videre at det i flere tilfeller er uklårheter rundt hva som anses som en klage, og hvordan klager behandles. Det framgår også at det i enkelte tilfeller er vanskelig å spore dokumentasjon fra klagebehandling. Revisjonen anser det som viktig at det etableres et system som sørger for at klagebehandlingen utføres i tråd med god forvaltningsskikk.

5 I hvilken grad er det etablert rutiner og prosedyrer for å sikre god saksbehandling?

Sjøfartsdirektoratet har ansvar for å kontrollere at norske fartøy og sjøfolks kvalifikasjoner oppfyller norsk og internasjonalt maritimt regelverk. Ved nybygg, ombygging av vesentlig karakter og innflagging av fartøy skal Sjøfartsdirektoratet gjennomføre dokumentkontroll for å påse at fartøyet oppfyller gjeldende regelverk. Når dokumentkontrollen er gjennomført, utsteder Sjøfartsdirektoratet sertifikater til fartøyet som bevis på at det tilfredsstiller gjeldende regelverk på området.

Sjøfartsdirektoratet forvalter et omfattende regelverk. Direktoratet har fått delegert myndighet fra Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet til å utarbeide forskrifter til de fleste bestemmelser i Skipssikkerhetsloven av 2007.⁵³

5.1 I hvilken grad er Sjøfartsdirektoratets regelverk klart definert?

Regelverket som Sjøfartsdirektoratets saksbehandlere må forholde seg til, oppleves som svært omfattende og byr på tolkningsutfordringer.

I brev til Justis- og politidepartementet påpeker Sjøfartsdirektoratet at oppbyggingen av den norske forskriftsstrukturen ikke er i tråd med den nye skipssikkerhetsloven. Dette fordi gjeldende forskriftsstruktur i stor grad er bygget opp etter strukturen til den tidligere sjødyktighetsloven, som ikke er tidsmessig korrekt og framstår som uoversiktlig.⁵⁴

Det internasjonale regelverket er skrevet på engelsk med kompliserte skipstekniske uttrykk. I brev til Justis- og politidepartementet påpekes det at Sjøfartsdirektoratet har implementert internasjonalt regelverk både ved transformasjon og inkorporasjon. Sjøfartsdirektoratet har erfart at disse to implementeringsmetodene har medført uheldige og utilsiktede virkninger. Når det gjelder transformasjon har man i flere tilfeller hatt feil

oversettelse slik at det oppstår tolkningstvil.⁵⁵ Direktoratet opplyser at det alltid er siste versjon av SOLAS med underliggende koder som skal benyttes i saksbehandlingen.⁵⁶

I Sjøfartsdirektoratets brev til Justis- og politidepartementet pekes det på at svakhetene i regelverket medfører betydelige tolkningsspørsmål blant saksbehandlere i Sjøfartsdirektoratet, og mellom direktoratet og næringen. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er det behov for å legge om dagens regelverksstruktur for å få et tidsmessig og brukervennlig regelverk.

Gjennom intervju framgår det også at deler av det norske regelverket oppleves som uklart formulert, og at uklare formuleringer kan medføre ulik fortolkning blant saksbehandlere. For å unngå at forskrifter fortolkes ulikt, understrekes betydningen av god kommunikasjon om innholdet i forskriftene.⁵⁷ I de tilfeller hvor regelverket er vagt, pekes det på at det er etablert en mangeårig praksis for hvordan regelverket skal tolkes, men dette er i varierende grad skriftlig nedfelt.⁵⁸ Det framgår i intervju at Sjøfartsdirektoratet ikke har etablert en systematisk presedensoversikt som hjelpemiddel i saksbehandlingen.

I noen tilfeller kan det også være uklart hvilket regelverk som skal anvendes, ettersom forskjellig regelverk kan omhandle det samme fagområdet.⁵⁹ I intervju pekes det eksempelvis på utfordringer som kan oppstå i forbindelse med å avgjøre hvilke lovverk eldre skip som oppdateres og bygges om, skal forholde seg til. Det framkommer gjennom intervju at uklart regelverk medfører stor grad av tolkning, vurdering og tilpasning av saker til regelverket for å fatte riktig vedtak.

Sjøfartsdirektoratet har ikke etablert rutiner og prosedyrer for å sikre lik fortolkning av

53) Jf. Forskrift nr. 171, 31. mai 2007, Delegering av myndighet til Sjøfartsdirektoratet etter skipssikkerhetsloven og forskrift nr. 849, 29. juni 2007, Delegering av myndighet til Sjøfartsdirektoratet etter skipssikkerhetsloven, og lov om fritids- og småbåter.

54) Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Justis- og politidepartementet, sendt 4. nov 2009, s. 2.

55) Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Justis- og politidepartementet, sendt 4. nov 2009, s. 1.

56) SOLAS (Safety Of Life At Sea) er en internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv og fartøy til sjøs. Konvensjonen er underlagt IMO (International Maritime Organization). Norge ratifiserte SOLAS-konvensjonen i 1977.

57) Intervju.

58) Intervju.

59) Intervju.

regelverket. Det framkommer i intervju at dette medfører at næringen kan få ulike svar og ulike tolkninger av samme regelverk ved henvendelse til ulike saksbehandlere.

Det framgår at i en presset kapasitetssituasjon har saksbehandling blitt prioritert framfor å omstrukturere regelverket.⁶⁰ I de tilfellene hvor regelverket har vært uklart, har direktoratet utformet rundskriv hvor tolkning av bestemmelser har blitt klargjort.⁶¹

For å utbedre disse utfordringene, planlegger Sjøfartsdirektoratet å igangsette et regelverksprosjekt. Prosjektet innebærer endring av regelverksstrukturen, slik at det norske regelverket mer presist reflekterer det internasjonale regelverket.⁶² Direktoratet peker på at en omstrukturering av regelverket vil være en betydelig og tidkrevende oppgave. Det framkommer at det kanskje vil ta flere år før Sjøfartsdirektoratets regelverk er av en slik karakter at det er fullt ut tilfredsstillende for brukerne og Sjøfartsdirektoratet.⁶³

5.2 Eksempler på feiltolkning av regelverk

Direktoratet peker på at det har blitt oppdaget utstedte godkjenninger som ikke er i tråd med gjeldende regelverk.⁶⁴ Ved innflagging av et fartøy til Norge gjennomførte Sjøfartsdirektoratet dokumentkontroll av passasjerskipet uten å oppdage at fartøyet ikke var i tråd med regelverket. Manglende oppfyllelse av regelverket ble oppdaget av svenske sjøfartsmyndigheter under en havnestatskontroll. Etter påtrykk fra svenske sjøfartsmyndigheter har Sjøfartsdirektoratet gjennomgått regelverket på nytt, og funnet at passasjerskipets godkjenning ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Dette har medført at direktoratet har pålagt rederiet å holde fartøyet til kai inntil påleggene er utbedret.⁶⁵

Ifølge Sjøfartsdirektoratet er årsaken til den opprinnelige godkjenningen av fartøyet en feiltolkning av SOLAS-regelverket. Regelverket sier at det skal være et brannskott om bord i alle passasjerskip, og at det kan være 40 meter mellom hvert brannskott. Det aktuelle passasjer-

skipet er under 40 meter langt, og regelverket har derfor blitt tolket slik at fartøyet ikke behøver brannskott.⁶⁶ Det framgår at Sjøfartsdirektoratet har gjennomført flere inspeksjoner og tilsyn av fartøyet uten at forholdene er blitt oppdaget.⁶⁷

Et annet tilfelle viser at i 2006 og 2007 utstedte Sjøfartsdirektoratet sikkerhetssertifikater til fem passasjerskip, hvor det ble gitt tillatelse til å føre rundt 600 passasjerer. Ved utstedelse av sikkerhetssertifikatene godkjente Sjøfartsdirektoratet at fartøyene tilfredsstilte alt regelverk, herunder krav til nødvendig flåtekapasitet for evakuering av passasjerer.

I mai 2009 ble det sendt ut et nytt vedtak til rederiet med informasjon om at sakene var gjennomgått på nytt, og at de opprinnelige godkjenningene av flåtekapasitetene ikke var i tråd med regelverket. Ifølge vedtaket må rederiet redusere passasjerantallet på ferjene med 300 passasjerer inntil rederiet har funnet en løsning som er i henhold til regelverket.⁶⁸ Ifølge Sjøfartsdirektoratet ble det ved en inkurie skrevet i vedtaket at passasjerantallet måtte reduseres med 300 passasjerer. Direktoratet opplyser at dette ikke var riktig, men at det riktige antallet er 150 passasjerer.

Revisjonen viser at vedtaket om reduksjon i passasjerantall ikke er effektivt og at passasjerskipene per november 2009 har tillatelse til å seile med opprinnelig passasjerkapasitet.⁶⁹ Sjøfartsdirektoratet peker på at årsaken til manglende effektivisering av vedtak er at det pågår et arbeid med å samle inn informasjon fra andre sjøfartsnasjoner om hvordan det aktuelle regelverket skal tolkes.⁷⁰

På bakgrunn av utstedt vedtak i mai 2009, sendte rederiet en forespørsel til Sjøfartsdirektoratet, hvor det ble bedt om at saken ble gjennomgått på nytt. Dette medførte et møte mellom direktoratet og rederiet. Det foreligger ikke referat fra møtet.⁷¹ Gjennomgang av saksmappe viser at det ikke foreligger dokumentasjon på formell klagebehandling fra Sjøfartsdirektoratets side. Saksmappen inneholder ikke dokumentasjon som viser at det er utstedt et omgjøringsvedtak. Gjennom intervju ble det bekreftet at

60) Intervju.

61) Intervju.

62) Intervju.

63) Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Justis- og politidepartementet, sendt 4. nov 2009, s. 1.

64) Intervju.

65) Intervju.

66) Intervju.

67) Gjennomgang av kontrollsystemet.

68) Saksmappegjennomgang.

69) Intervju.

70) Intervju.

71) Intervju.

henvendelsen fra rederiet ikke ble behandlet som en klage.

Bakgrunnen for det nye vedtaket var at det tilfeldigvis ble oppdaget forhold som reiste spørsmål ved om godkjennelsen av det marine evakueringsystemet var i tråd med gjeldende regelverk. Forholdene ble oppdaget i forbindelse med sammenligning av revisjonsresultater i mars 2008, men saken ble ikke fulgt opp før forholdet ble varslet i mars 2009.⁷²

På bakgrunn av varselet satte Sjøfartsdirektoratet ned en arbeidsgruppe for å vurdere om fartøyet oppfylte regelverket på området. Arbeidsgruppen var tverrfaglig sammensatt med maritimteknisk og juridisk kompetanse, og hadde som mandat å vurdere det faglige innholdet i saken. Konklusjonen fra arbeidsgruppens gjennomgang var at evakueringsystemet ikke tilfredstilte regelverket og at passasjerskipene derfor måtte redusere passasjerantallet. Ifølge arbeidsgruppens gjennomgang er evakueringsystemet av en slik karakter at hvis en feil skulle oppstå ved utsettelse av flåtene, vil ca. 150 passasjerer stå uten evakueringsmulighet.

Ifølge Sjøfartsdirektoratet er det i tillegg til de fem aktuelle passasjerskipene, også andre fartøy som seiler med tilsvarende flåter for evakuering av passasjerer. Per november 2009 har de andre fartøyene med tilsvarende flåter ikke blitt orientert om de aktuelle forholdene. Sjøfartsdirektoratet opplyser at det i desember 2009 ble sendt ut et nytt vedtak til rederiet om reduksjon i passasjerantallet på de fem aktuelle passasjerskipene.

Direktoratet har siden 2008 publisert offentlige postjournaler med informasjon om inngående og utgående dokumenter på sine nettsider. Ved gjennomgang av direktoratets elektroniske postjournal har det ikke lyktes revisjonen å finne enkelte utgående vedtak, herunder vedtaket utstedt mai 2009 angående reduksjon av passasjerantall. Det framkommer gjennom intervju at dette vedtaket bevisst ble tilbakeholdt fra offentlig postjournal. Begrunnelsen for å tilbakeholde vedtak har vært å gi rederiet mulighet til å omrø seg.⁷³

72) Saksmappegjennomgang.

73) Intervju.

5.3 I hvilken grad er det etablert saksbehandlingsverktøy for å sikre god saksbehandling?

Det er stor variasjon på mengden dokumentasjon som innsendes direktoratet i forbindelse med kontroll av fartøy.⁷⁴ Dokumentasjonsmengden varierer mellom ulike kontrolloppgaver.

Ifølge saksbehandlere og ledere er det stor variasjon på mengden og kvaliteten på innsendt dokumentasjon mellom ulike verft, konsulenter og rederier. Direktoratet har i flere tilfeller utfordringer med å få hentet inn all nødvendig dokumentasjon fra næringen. Flere saksbehandlere og ledere peker på betydningen av å ha gode saksbehandlingsverktøy i form av maler, rutiner, sjekklister, prosedyrer og dokumentasjonslister for å sikre god saksbehandling.⁷⁵

Sjøfartsdirektoratet uttaler i sin risikovurdering for 2009 at det er viktig å utarbeide prosedyrer for dokumentkontroll for å effektivisere saksbehandlingen. I risikovurderingen blir dokumentkontroll i forbindelse med nybygging, ombygging og innflagging omtalt som en betydelig risikofaktor for å oppnå målet om trygge og sikre skip.

Sjøfartsdirektoratet etablerte en felles prosessbeskrivelse for saksbehandling i fagavdelingene i Sjøfartsdirektoratet i 2005.⁷⁶ Bakgrunnen for etableringen av prosessbeskrivelse for saksbehandling var et behov for å samkjøre saksbehandlingen ved å systematisere og kvalitetssikre arbeidet gjennom å lage prosedyrer, sjekklister og veiledninger. Dette behovet var spesielt viktig med tanke på at mange kompetente medarbeidere ville slutte i forbindelse med flyttingen av direktoratet fra Oslo til Haugesund.⁷⁷

Den felles prosessbeskrivelsen for saksbehandling i fagavdelingene gir en beskrivelse av gangen i saksbehandlingen. Prosessbeskrivelsen gir imidlertid ingen veiledning til saksbehandler om hvordan man skal vurdere, utforme og fatte vedtak på de ulike fagområdene.

I 2008 gjennomgikk Sjøfartsdirektoratet saksbehandlingspraksisen i enkelte av underavdelingene ved Avdeling for fartøy og sjøfolk. Gjennomgangen avdekket ulik saksbehandlingspraksis.⁷⁸ Denne kartleggingen var med på å synliggjøre

74) Intervju.

75) Intervju.

76) Prosessbeskrivelsen var resultatet av et prosjekt som ble opprettet i 2004. Prosessbeskrivelsen ble revidert i november 2008.

77) Intervju og dokumentgjennomgang.

78) Intervju og dokumentgjennomgang.

Tabell 4 Oversikt over tilgjengelige prosedyrer på Sjøfartsdirektoratets intranett

Underavdelinger	Antall	Antall reviderte prosedyrer
Fellesprosedyrer	9	
Underavdeling for lastefartøy	1	
Underavdeling for utdanning, sertifisering og bemanning	16	
Underavdeling for arbeids- og levevilkår	9	1
Underavdeling for passasjerskip	0	
Underavdeling for flyttbare innretninger	0	
Underavdeling for sjøvett og fritidsfartøy	0	
Underavdeling for fiskefartøy	0	
Totalt	35	1

Kilde: Sjøfartsdirektoratets intranett

behovet for å utarbeide standardiserte rutiner og prosedyrer, men direktoratet har ennå ikke ferdigstilt prosedyrer for alle underavdelingene.⁷⁹

5.3.1 Tilgjengelig saksbehandlingsverktøy på de ulike fagområdene

Sjøfartsdirektoratets prosesser skal være dokumentert og tilgjengelig for alle ansatte via intranettet. Kun elektroniske dokumenter er å betrakte som kontrollerte dokumenter, og er siste oppdaterte versjon.⁸⁰ Sjøfartsdirektoratet opplyser at prosedyrene for saksbehandling som er godkjente ligger tilgjengelig på intranettet, og at det finnes prosedyrer på følgende områder:⁸¹

- underavdeling for utdanning, sertifisering og bemanning
- underavdeling for lasteskip
- underavdeling for arbeids- og levevilkår
- enkelte fellesprosedyrer

Det pågår et arbeid med å etablere flere prosedyrer som de ulike underavdelingene har meldt behov for. Per november 2009 var disse prosedyrene ikke ferdige og godkjente. Prosedyrene er listet opp i en intern oversikt med informasjon om hvilke som er under utarbeidelse og status for framdrift.⁸²

Tabell 4 viser hvilke saksbehandlingsprosedyrer som ligger tilgjengelig på intranett for saksbehandlere i Avdeling for fartøy og sjøfolk. De fleste prosedyrene ble utarbeidet i 2009, bortsett fra ni fellesprosedyrer som ble utarbeidet i 2006, samt en prosedyre som ble utarbeidet i 2008.

Tabell 4 viser at USB og underavdeling for arbeids- og levevilkår har flest prosedyrer tilgjengelig på intranettet. Videre har fire av syv underavdelinger i Avdeling for fartøy og sjøfolk ikke utarbeidet prosedyrer, rutiner og sjekklister for saksbehandling. En forklaring som trekkes fram som årsak til manglende utarbeidelse av prosedyrer og rutiner for saksbehandling, er stor arbeidsmengde de senere årene.⁸³ I intervju framkommer det at flere saksbehandlere har, i fravær av formelle sjekklister, utarbeidet sine egne sjekklister og rutiner. USB opprettet enkelte prosedyrer og sjekklister i forbindelse med at underavdelingen ble akkreditert i henhold til ISO-standarder.⁸⁴

Ved intervju framkommer det at fellesprosedyrene i begrenset grad gir støtte til konkret saksbehandling. Grunnet manglende kapasitet og stort saksomfang har direktoratet prioritert dokumentkontroll av fartøy for å bidra til at skip skal seile, framfor å utarbeide rutiner og prosedyrer for saksbehandling. Intervju viser at utarbeidelse av rutiner og prosedyrer har blitt ytterligere prioritert i forbindelse med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av direktoratet.

Det er etablert ni kompetansefora som skal bistå med spisskompetanse på ulike fagområder. Intervju viser at disse kompetanseforaene i varierende grad er operative. Sjøfartsdirektoratet opplyser at kompetanseforaene som ligger under Avdeling for fartøy og sjøfolk, i stor grad kun har tatt for seg faglige problemstillinger knyttet til saker under behandling, og bare unntaksvis diskutert forbedringer og utvikling av saksbehandlingen.

79) Dokumentgjennomgang.

80) Sjøfartsdirektoratets kvalitetshåndbok, s. 8

81) Dokumentgjennomgang.

82) Dokumentgjennomgang.

83) Intervju.

84) Intervju.

5.3.2 Innholdet i saksbehandlingsverktøyet

Saksbehandlere peker på nødvendigheten av rutiner, sjekklister og prosedyrer for saksbehandlingen på ulike fagområder for å sikre god kvalitet i dokumentkontrollen og enhetlig saksbehandling.⁸⁵ I tillegg til at sjekklister bidrar til at nødvendig dokumentasjon faktisk blir kontrollert, pekes det på at dersom prosedyrene og sjekklis- tene skal være hensiktsmessige verktøy i saks- behandlingen, må de inneholde framgangsmåter for saksbehandlingen og ikke bare henvise til regelverket.⁸⁶ I intervju framkommer det at innen noen fagområder oppleves det som utfordrende å utarbeide gode rutiner og veiledninger for saks- behandling.

I enkelte av prosedyrene og rutine- ne for saksbe- handling som er godkjente og tilgjengelige, vises det til dokumentasjonslister. Listene er verktøy i saksbehandlingen og skal brukes som grunnlag for innhenting av dokumentasjon. Dokumenta- sjonslistene gir en oversikt, både for næringen og direktoratet, over hvilken informasjon som skal sendes inn og kontrolleres av direktoratet.⁸⁷

Det er etablert dokumentasjonslister for tilnærmet alle typer fartøy, men bruken av de etablerte dokumentasjonslistene varierer mellom de ulike underavdelingene. Enkelte av dokumentasjons- listene er ikke oppdaterte i forhold til eksisterende regelverk.⁸⁸

I enkelte tilfeller opplever saksbehandlere usik- kerhet rundt hvordan kontrollansvaret til Sjøfarts- direktoratet skal praktiseres. Usikkerheten er knyttet til hvorvidt direktoratet har ansvar for å sikre at all dokumentasjon som innsendes er korrekt, og på hvilket detaljnivå direktoratet skal godkjenne dokumentasjonen for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet.⁸⁹

I intervju ble det pekt på at direktoratet i enkelte tilfeller mottar flere hyllemeter med dokumenta- sjon, og det uttales i den sammenheng at det ikke er mulig å lese all dokumentasjon like grundig. Saksbehandlere må derfor prioritere hvilke dokumenter som skal kontrolleres. Det ble pekt på i intervju at det kan være utfordrende å komme gjennom det store antall dokumenter innen fartøyet er ferdig bygget, og at saksbehand- lerne ikke alltid opplever å ha mulighet til å gå dypt inn i den innsendte dokumentasjonen.

85) Intervju.

86) Intervju.

87) Intervju.

88) Dokumentgjennomgang og intervju.

89) Dokumentgjennomgang og intervju.

I 2006 igangsatte Sjøfartsdirektoratet et arbeid med å innføre en ny tjenesteorientert IT- arkitektur. Formålet med den nye IT-arkitekturen er å utvikle nye IT-systemer for å integrere de nåværende fagsystemene med hverandre. I tillegg til å erstatte funksjoner som finnes i dagens kontrollsystem, skal det nye systemet inneholde følgende elementer:

- elektronisk innrapportering
- tegnings- og dokumentasjonslister
- regelverksdatabase
- arbeidsflytstøtte etter behov

Direktoratet har i 2009 fortsatt arbeidet med utvikling av et nytt kontrollsystem; TA-2. Ferdigstilling av TA-2 ventes i midten av 2010.

5.3.3 Overordnede styringsdokumenter

Sjøfartsdirektoratet har etablert kvalitetshånd- bøker for de enkelte underavdelingene, som inne- holder oversikt over avdelingens organisasjon, ansvarsområder, oppgaver, kompetanse og grensesnitt mot andre interne og eksterne aktører.⁹⁰

Gjennomgang av Sjøfartsdirektoratets intranett viste at Sjøfartsdirektoratet først i slutten av oktober 2009 hadde utarbeidet kvalitets- håndbøker for samtlige avdelinger. Mange av kvalitetshåndbøkene ble først utarbeidet etter at Riksrevisjonen etterspurte dem. 30. oktober 2009 fikk Riksrevisjonen oversendt kvalitetshåndbøker for de avdelingene som ikke kunne vise til kvalitetshåndbøker på Sjøfartsdirektoratets intranett.⁹¹

Tabell 5 viser en oversikt over hvilke kvalitetshåndbøker som er tilgjengelig for Sjøfartsdirektoratets medarbeidere på intranett, samt når de ble utarbeidet og når de er blitt revidert. Ifølge tabellen ble det ikke utarbeidet kvalitetshåndbøker for Avdeling for fartøy og sjøfolk og fire av underavdelingene før mot slutten av 2009.

Det framkommer at kvalitetshåndbøkene ikke kan anses som verktøy for saksbehandlingen, men at de i større grad gir en oversikt over de ulike avdelingenes struktur.⁹² Kvalitetshånd- bøkene gir en kort oppsummering av under- avdelingenes ansvar og oppgaver, samt en oversikt over internt og eksternt grensesnitt.

90) Dokumentasjonsanalyse av kvalitetshåndbøker.

91) Kvalitetshåndbøkene ble gjort tilgjengelig for Sjøfartsdirektoratets medarbeidere på intranettet november 2009.

92) Gjennomgang av kvalitetshåndbøkene og intervju.

Tabell 5 Oversikt over Sjøfartsdirektoratets kvalitetshåndbøker

Kvalitetshåndbok	Utarbeidet	Revidert	Revidert	Revidert
Sjøfartsdirektoratets kvalitetshåndbok	04.01.2007	25.07.2008		
Avdeling for strategisk sikkerhet	05.01.2007	01.07.2008	31.08.2009	
Avdeling for regelverk og internasjonalt arbeid	04.01.2007	16.01.2007	12.02.2007	03.10.2008
Avdeling for kommunikasjon og samfunnskontakt	04.01.2007	20.03.2007	26.01.2009	
Administrasjonsavdeling	22.01.2007	24.12.2007	03.11.2008	
Avdeling for kontroll og inspeksjon	22.06.2009			
Avdeling for fartøy og sjøfolk	29.10.2009			
Avdeling for lasteskip og underavdelinger for passasjerskip	30.10.2009			
Avdeling for fiskefartøy	30.10.2009			
Avdeling for flyttbare innretninger	24.09.2009			
Avdeling for sjørett og fritidsfartøy	30.10.2009			
Avdeling for arbeids- og levevilkår	15.01.2007	02.04.2009		
Avdeling for utdanning, sertifisering og bemanning	23.12.2008	19.02.2009	04.05.2009	

Kilde: Sjøfartsdirektoratets intranett

Gjennom intervju pekte enkelte ledere og saksbehandlere på at det fortsatt eksisterer uklarheter med hensyn til ansvars- og oppgaveforhold mellom avdelinger.⁹³

Det varierer i hvilken grad de ulike underavdelingene har etablert skriftlige fullmaktsoversikter der det framkommer hvilke områder den enkelte har ansvar for og hvilken myndighet den enkelte medarbeider innehar. Enkelte underavdelinger har nedfelt skriftlig hvilke saksbehandlere som har ansvar for ulike områder og hvilke saksbehandlere som har myndighet til å andregangsbehandle. Andre underavdelinger har ikke dette nedfelt skriftlig og har etablert en mer uformell oversikt.⁹⁴

5.4 Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av saksbehandling?

5.4.1 Andregangssaksbehandling

For å kvalitetssikre saksbehandlingen i fagavdelingene skal det gjennomføres andregangssaksbehandling for å kontrollere at saksbehandlingen har blitt gjennomført på riktig måte.⁹⁵ I andregangssaksbehandling skal de samme forhold som er vurdert første gangen, vurderes på nytt. Det skal sjekkes om alle forhold i saken er blitt vurdert, og saken skal gjennomføres av den som har fullmakt til å foreta slik saksbehandling.⁹⁶ Hvis andregangssaksbehandler

avdekker feil i saksbehandlingen og det skal gjøres endringer i vedtaksutkastet, får saksbehandler saken i retur for korrigerende. Det skal også gis tilbakemelding om hvordan behandling av lignende saker skal foregå.⁹⁷

Hvor omfattende andregangssaksbehandlingen er, varierer mellom de ulike underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Det framkommer i intervju at det varierer i hvilken grad dokumentasjonen gjennomgås på nytt. Dokumentgjennomgang og intervju viser at det har blitt fattet flere vedtak som ikke er i tråd med gjeldende regelverk og som ikke har blitt oppdaget og korrigert i andregangssaksbehandling.

5.4.2 Interne revisjoner

Ifølge Sjøfartsdirektoratets sentrale kvalitets-håndbok skal ledelsen årlig vurdere kvalitets-systemets funksjonalitet og tilstrekkelighet. Det skal gjennomføres interne revisjoner, og den enkelte avdeling skal årlig gjennomgå relevante prosedyrer og prosessbeskrivelser, og gjennomføre nødvendige endringer som et ledd i en forbedringsprosess. Aktiviteter og tiltak skal gjøres på en planmessig og dokumenterbar måte. Det skal årlig utarbeides en revisjonsplan over de interne revisjoner som skal gjennomføres. Avdeling for strategisk sikkerhet er ansvarlig for at revisjoner planlegges, gjennomføres og rapporteres. Avvik og observasjoner fra revisjonene registreres og følges opp av ansvarlig avdeling. Gjennomføring og verifisering av at

93) Intervju.

94) Intervju.

95) Prosessbeskrivelse for saksbehandling i fagavdelingene og intervju.

96) Prosessbeskrivelse for saksbehandling i fagavdelingene og intervju.

97) Prosessbeskrivelse for saksbehandling i fagavdelingene og intervju.

korrigeringene har hatt ønsket effekt, skal gjennomføres. Resultatet fra revisjonene skal gjennomgås av Sjøfartsdirektoratets ledelse.⁹⁸

Intervju viser at det ikke er gjennomført noen interne revisjoner av saksbehandlingen i underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk, bortsett fra underavdeling arbeids- og levevilkår, og USB som har gjennomført ekstern revisjon i forbindelse med sin akkreditering.⁹⁹ Det er ikke etablert andre systemer for å gjennomføre stikkprøver eller andre typer kontroller av saksbehandlingen, som et ledd i å sikre kontinuerlig forbedring og utvikling.

5.4.3 Avvikssystem

Sjøfartsdirektoratet har etablert et system for innrapportering av avvik, hvor avvik fra etablerte rutiner og prosedyrer skal rapporteres. Det er utarbeidet en prosedyre for registrering og oppfølging av avvik og forbedringsforslag, hvor et avvik defineres som "mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav". Prosedyren inneholder eksempler på ulike typer avvik, herunder avvik fra lover og regler, avvik fra forskrifter og prosedyrer og fra avtaler og forpliktelser.

Avvikssystemet ligger elektronisk tilgjengelig på Sjøfartsdirektoratets intranett. I avvikssystemet kan både avvik og forbedringsforslag meldes inn, noe som gjør at det i liten grad skiller mellom avvik og forbedringsforslag. Når avvik og forbedringsforslag legges inn i avvikssystemet, blir det videresendt til en som blir ansvarlig for å lukke avviket.

Sjøfartsdirektoratet opplyser at i perioden 2007–2009 er det meldt inn 65 avvik. Av de 65 innmeldte avvikene, er 42 avvik lukket. 23 av avvikene er identifisert i interne revisjoner og 42 av avvikene er meldt inn av ansatte. Konsekvensen av at ikke alle avvik følges opp og lukkes, er at Sjøfartsdirektoratet i mindre grad oppnår læringseffekt.

5.5 Vurderinger

Undersøkelsen viser at Sjøfartsdirektoratet i liten grad har etablert rutiner, prosedyrer og sjekklister for saksbehandlingen ved de ulike underavdelingene i Avdeling for fartøy og sjøfolk. Manglende prosedyrer, rutiner og sjekklister kan medføre risiko for svakheter i

saksbehandlingen. Svakheter i saksbehandlingen kan medføre at det fattes feilaktige vedtak, i tillegg til vanskeligheter med å etterprøve allerede fattede vedtak.

Direktoratet har igangsatt et arbeid med å utarbeide rutiner og prosedyrer for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen av direktoratet har dette arbeidet blitt intensivert. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid med å ferdigstille og implementere de nye prosedyrene. Etter revisjonens vurdering er det viktig at dette arbeidet prioriteres og følges opp av ledelsen.

Undersøkelsen viser videre at regelverket som Sjøfartsdirektoratet forvalter, i noen tilfeller oppleves som uklart. Dette kan innebære risiko for feiltolkninger av regelverket, noe som også medfører risiko for at det fattes ukorrekte vedtak. Direktoratet planlegger å igangsette en omstrukturering av regelverket for å samkjøre det norske regelverket i henhold til det internasjonale regelverket.

Undersøkelsen viser uryddighet vedrørende hvordan saker har blitt håndtert når det er avdekket feil i vedtak. Etter revisjonens vurdering bør det etableres klare systemer for hvordan feil saksbehandling skal korrigeres.

Sjøfartsdirektoratet har i flere tilfeller oppdaget eksempler på feiltolkninger av regelverket, og at det har blitt gitt godkjenninger som har vært i strid med regelverket. I undersøkelsen framkommer det at flere passasjerskip har fått godkjenninger som ikke er i tråd med regelverket. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er årsaken til de opprinnelige godkjennelsene av fartøyene en feiltolkning av regelverket.

I et tilfelle framkommer det av undersøkelsen at Sjøfartsdirektoratet gjennomførte flere inspeksjoner og tilsyn av et fartøy uten at brudd på regelverket ble oppdaget, og at forholdene først ble oppdaget når svenske sjøfartsmyndigheter gjennomførte en havnestatskontroll.

Et annet tilfelle viser at Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med sammenligning av revisjonsresultater i mars 2008 oppdaget forhold som ga grunn til å stille spørsmål ved godkjennelsen av fem passasjerskip. Forholdene ble oppdaget i 2008, men det ble ikke tatt affære før i mars 2009, etter at forholdene ble varslet. Revisjonen

98) Sjøfartsdirektoratets kvalitetshåndbok, s. 11.

99) Intervju.

anser det som uheldig at det har tatt lang tid fra forholdet ble oppdaget til saken ble vurdert på nytt.

I mai 2009 ble det sendt ut et nytt vedtak til rederiet med informasjon om at saken var gjennomgått på nytt, og at den opprinnelige godkjenningen ikke var i tråd med regelverket. Ifølge vedtaket måtte passasjerskipene redusere sin passasjerkapasitet. Undersøkelsen viser at vedtaket om reduksjon i passasjerantall fra mai 2009 ikke var effektivt per november 2009. Det er uheldig at det har blitt utsatt iverksettelse av vedtak uten at Sjøfartsdirektoratet har utstedt omgjøringsvedtak.

Sjøfartsdirektoratets begrunnelse for ikke å iverksette vedtak har vært at det måtte samles inn ytterligere dokumentasjon. Det anses som kritikkverdig at direktoratet utsteder vedtak uten å sikre at alle forhold er belyst.

Det framgår av undersøkelsen at nytt vedtak resulterte i et møte mellom direktoratet og rederiet. Undersøkelsen viser at det ikke foreligger referat fra møtet, og at det heller ikke foreligger dokumentasjon på formell klagebehandling. Saksmappen inneholder ikke dokumentasjon som viser at det er utstedt et omgjøringsvedtak. Revisjonen vil understreke betydningen av å arkivere all dokumentasjon som er vesentlig for saken, for å sikre etterrettelighet og etterprøvbarehet.

Undersøkelsen viser at direktoratet har utelatt det korrigerende vedtaket fra 2009 fra offentlig postjournal. Begrunnelsen for å tilbakeholde vedtaket var å gi rederiet mulighet til å områ seg. Slik unndragelse medfører at ikke alle berørte parter får tilgang til all informasjon vedrørende saker. Revisjonen anser det som uheldig at direktoratet har utelatt utgående korrespondanse i offentlig postjournal, og anser det som nødvendig at det etableres systemer for å sikre fullstendig journalføring og ivaretagelse av offentlighetslov og forskrift.

Undersøkelsen viser svakheter ved kvalitets sikringen av saksbehandlingen. Ifølge undersøkelsen har få avdelinger gjennomført interne revisjoner av saksbehandlingen. Undersøkelsen viser videre at på tross av andregangssaksbehandling har det blitt fattet ukorrekte vedtak. Det framgår videre at det er svakheter i direktoratets avvikssystem. Alle avvikene følges ikke

opp og lukkes, noe som medfører begrenset læringseffekt.

Referanseliste

Proposisjoner

- Prop. 1 S (2009–2010) for Nærings- og handelsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Nærings- og handelsdepartementet.
- St.prp. nr. 59 (2007–2008) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008*.

Innstillinger

- Innst. S. nr. 120 (2008–2009) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*.
- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*.
- Innst. S. nr. 270 (2007–2008) *Innstilling frå finanskomiteen om tilleggsføringar og omprioriteringar i statsbudsjettet for 2008*.
- Innst. O. nr. 35 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*.

Andre kilder

- NOU (2005:14) *På rett kjø. Ny skipssikkerhetslovgivning*.
- Bernt, Jan Fridthjof og Rasmussen, Ørnulf (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1. Fagbokforlaget.
- Eckhoff, Torstein (1992) *Forvaltningsrett*, 4. utgave. Oslo: Tano.
- Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk (2004–2005)* COSO, Norges Interne Revisorers Forening.
- *Reglementet for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006* (økonomireglementet).
- Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Justis- og politidepartementet, 4. november 2009.
- Dokument nr. 4 (2008–2009) Melding for året 2008 fra Sivilombudsmannen, ombudsmannssak 2007/1253.
- <http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/stilling-som-brannbaatfoerer-brannvesenet-i-soer-rogaland-iks-og-sjoefartsdirektoratet-article493-114.html>.

Styringsdokumenter


- Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2005.
- Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2006.
- Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2007.
- Sjøfartsdirektoratets årsrapport 2008.
- Sjøfartsdirektoratets halvårsrapport 2009.



2 365 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344



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