



Innst. S. nr. 44

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:1 (2007-2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Stortinget fikk 18. oktober 2007 overlevert Riksrevisjonens oppfølging av ni forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Dokument nr. 3:1 (2007-2008)).

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

1.1 Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret - Dokument nr. 3:7 (2002-2003)

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:7 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret (GOLF-prosjektet) ble oversendt Stortinget 11. april 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 12. februar 2004, jf. Innst. S. nr. 126 (2003-2004), og saken ble behandlet i Stortinget 11. mars 2004.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen la vekt på nødvendigheten av at man har full kontroll både over kostnader og framdrift for GOLF-prosjektet. Flertallet av komiteen understreket at framdriftsplanlegging, effektivitet i beslutningsprosesser, risikostyring og kost/nyttevurderinger vil være sentrale områder for å sikre kvaliteten på prosjektet.

Ved St.meld. nr. 10 (2005-2006) Om økonomisk styring i Forsvaret ble det informert om Forsvarsdeparte-

mentets beslutning om at Program Golf endret navn til LOS-programmet. De to gjenstående leveranseprosjektene for å få realisert felles forvaltningssystemer innenfor logistikkområdet er Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet. Forsvarskomiteen uttalte at LOS-programmet er et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for moderniseringen av Forsvaret i henhold til Stortingets vedtak, jf. Innst. S. nr. 87 (2006-2007).

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse Forsvarets arbeid med å innføre IT-baserte forvaltningssystemer, og å kunne påpeke eventuelle svakheter i prosjektplanleggingen og -gjennomføringen. Undersøkelsen omfattet Prosjekt og Program Golf fram til utgangen av første halvår 2002 samt forutgående prosjekter.

PROSJEKTENES RESULTATER

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det under Forsvarets arbeid med å innføre nye felles forvaltningssystemer er foretatt flere strategiendringer. Prosjekter er avsluttet og videreført i nye prosjekter. Etter den siste strategiendringen høsten 2001 hvor Golf ble omdefinert fra prosjekt til program, ble det etablert et prosjekt med hovedmålsetting å gjennomføre Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet, samt det påfølgende Lønns- og økonomiprojektet. Alle prosjektene har hatt som formål å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.

De gjentatte endringene i prosjektoppdragene medførte forsinkelser og manglende måloppnåelse.

Undersøkelsen viste at det f.o.m. 1997 t.o.m. første halvår 2002 medgikk 268 mill. kroner til prosjektene. Dette er prosjektkostnader som har påløpt før nye systemer er ferdig utviklet og satt i drift.

PROSJEKTPLANLEGGING OG -GJENNOMFØRING

Undersøkelsen avdekket tre sentrale årsaker til at forløperne til Golf ikke nådde sine mål. Årsakene var 1)

manglende forankring i organisasjonen og ledelsen, 2) uklare ansvarsforhold og uklar organisering, og 3) manglende koordinering av IT-aktiviteter. Undersøkelsen har vist at de forsinkelsene som har påløpt, har bidratt til et sterkt tidspress når det gjelder innføring av nye informasjonssystemer.

Forsvarsdepartementets oppfølging

Forsvarsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 29. mai 2007 redegjort for endringer og tiltak som er iverksatt.

Tiltakene som Forsvarsdepartementet har innført for å redusere usikkerheten i LOS-programmet, er blant annet følgende:

- Programdirektivet for LOS-programmet er revidert.
- Sjef LOS-programmet har fått innpass i de viktigste lederfora i Forsvarets militære organisasjon.
- Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon har fått et styrket ledelsesapparat med hensyn til økonomistyring.
- Mottaksprosjektet for Økonomiprojektet er etablert og bemannet.
- LOS-programmet er fokusert på gjennomføring av Økonomiprojektet, og har ikke mange andre aktiviteter som pågår parallelt.
- Forsvarssjefen har besluttet at Økonomiprojektet skal gis høyeste prioritet i FMO i den perioden prosjektet gjennomføres. Det er også gjennomført en ekstern kvalitetssikring av Økonomiprojektet.
- Tidsfasing og prioritering av løpende aktivitet er i Forsvaret og Økonomiprojektet blir vurdert i sammenheng slik at man i størst mulig grad unngår flaskehals.
- Forsvarsdepartementet og Forsvaret legger stor vekt på ledelsesforankring og beslutningslojalitet, bl.a. gjennom informasjon, involvering, kompetanseheving og relasjonsbygging i hele Forsvarets organisasjon.

Forsvarsdepartementets vurdering er at disse tiltakene har hatt god effekt i forhold til å sikre en vellykket fremtidig innføring av Økonomiprojektets leveranser, både med tanke på ytelse, tid og kostnad. I Forsvaret har program FOKUS, som er forvarssjefens enhet for bl.a. å overvåke omstillingsvedtakene, som spesiell oppgave å følge opp at de nevnte tiltakene blir gjennomført.

Når det gjelder ledelsesforankring, viser Forsvarsdepartementet videre til at det etter at Riksrevisjonen har gjennomført sin undersøkelse, har skjedd vesentlige endringer både med hensyn til organisering av Forsvarets militære organisasjon (FMO) og styring av prosjektet. Forsvarets logistikkorganisasjon har fått en enhetlig ledelse, og fokus på fellesløsninger er styrket i de deler av organisasjonen der Riksrevisjonen gjennom undersøkelsen fant motstand mot de nye felles informasjonssystemene. Likeledes er nå sjef for Forsvarsstaben både programansvarlig for LOS-programmet og leder av programstyret.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å innføre felles forvaltningssystemer i Forsvaret videreføres i LOS-programmet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det er gjennomført omfattende risikovurderinger og iverksatt flere tiltak for å redusere usikkerheten i arbeidet. Riksrevisjonen ser det som positivt at det blant annet er lagt vekt på ledelsesforankring og klarere ansvarsforhold ved den videre gjennomføring av LOS-programmet. Når det gjelder gjennomføringen av Økonomiprojektet, må det anses som positivt at det har vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring av prosjektet.

Riksrevisjonens oppfølging av LOS-programmet blir gjennomført i den årlige regnskapsrevisjonen. Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, har merket seg at Riksrevisjonen også i budsjettåret 2006 har avdekket mangler ved bruk av verktøy for økonomistyring og oppdragsrapportering i Forsvarets Militære Organisasjon, jf. Dokument nr. 1 (2007-2008).

Komiteen deler imidlertid Riksrevisjonens vurdering av at det er iverksatt tiltak som gjør det forsvarlig å avslutte behandlingen av Dokument nr. 3:7 (2002-2003) og foreta den videre oppfølging av LOS-programmet gjennom den årlige regnskapsrevisjonen.

1.3 Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene - Dokument nr. 3:8 (2002-2003)

Innledning

Dokument nr. 3:8 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene ble lagt fram for Stortinget 19. mai 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2004, jf. Innst. S. nr. 108 (2003-2004), og saken ble behandlet i Stortinget 6. februar 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var i innstillingen tilfreds med at regjeringen hadde nedsatt et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet.

Komiteens flertall hadde merket seg at undersøkelsen viste at det skjedde en del feil i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene til Sosialdepartementet. Flertallet merket seg at Sosialdepartementet ville arbeide videre sammen med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg for psykisk utviklingshemmede i kommunene, og at en på kort sikt blant annet

ville vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene.

Flertallet i komiteen viste til at Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede konstitusjonelle ansvaret for fordeling av skjønnstilskudd. Flertallet la derfor til grunn at departementet på egnet måte holdt seg orientert om fylkesmennes praktisering av regelverket for tildelingen.

Oppsummering av undersøkelsen

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd fra staten til kommunene og fylkeskommunene. Formålet med undersøkelsen var å belyse om rammetilskuddet ble fordelt på en riktigst mulig måte.

Av undersøkelsen gikk det fram at variasjonen i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene ikke ble fanget godt nok opp av inntektssystemet, spesielt vedrørende arbeidsledige og innvandrere.

Undersøkelsen viste at det i løpet av relativt få år kunne skje store endringer i hva som hadde betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene, og at det derfor kunne være behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn om lag hvert tiende år, slik departementet opplyste at de hadde lagt opp til.

Undersøkelsen viste at det syntes å være forskjellig praksis i innrapporteringen fra kommunene av antall psykisk utviklingshemmede. Undersøkelsen viste også at det kunne være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til. Undersøkelsen viste at skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene hadde økt fra om lag 3,2 mrd. kroner i 1986 (2002-kroner) til nærmere 4,4 mrd. kroner i 2002, inkludert det ekstraordinære skjønnstilskuddet. Undersøkelsen viste at Kommunal- og regionaldepartementet ikke hadde fulgt opp fylkesmennes fordeling av skjønnsmidler mellom kommunene.

Undersøkelsen viste at det kan være vanskelig for fylkesmennene å få til en likebehandling av kommunene på grunn av forskjellene i skjønnssammene mellom fylkene.

Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 31. mai 2007 redegjort for endringer og tiltak som er iverksatt.

UTGIFTSUTJEVNINGEN

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at de i sin oppfølging av Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring) vil foreta oppdaterte beregninger av utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp. Departementet vil i sine beregninger av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp benytte tall for sosialhjelpsutgifter fra 2006. Den reviderte kostnadsnøkkelen vil inngå i forslaget til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner som legges fram våren 2008.

Kommunal- og regionaldepartementet redegjør i brevet for sine rutiner knyttet til innrapportering av psykisk utviklingshemmede i kommunene. Sosial- og helsedirektoratet gjennomfører på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en årlig telling av antall psykisk utviklingshemmede i hver enkelt kommune.

Alle kommuner rapporterer årlig inn tall for psykisk utviklingshemmede i kommunen. Det kreves dokumentasjon fra kommunen på at det er gjort enkeltvedtak og tildelt tjenester etter sosialtjenestelovens bestemmelser, og at vedkommende er å anse som psykisk utviklingshemmet. Diagnosen må være fastsatt av lege, eller bygge på annen dokumentasjon som viser at andre fagpersoner har vurdert dette.

Kommuner som ikke har levert innrapporteringen til direktoratet innen fristen, kommuner som har store endringer i innrapporterte tall sammenlignet med tidligere års innrapporteringer eller tilfeldig utvalgte kommuner, må gjennomføre revisjon av sine innrapporterte tall. Dersom det er avvik mellom kommunenes innrapporterte tall og innrapporterte tall fra kontrollen, blir det foretatt grundige vurderinger av direktoratet med hensyn til hvilke tall som skal legges til grunn.

Sosial- og helsedirektoratet videregir de ferdige tallene til Kommunal- og regionaldepartementet. I likhet med øvrige kriteriedata sendes tallene til kommunene for gjennomsyn.

Kommunal- og regionaldepartementet mener Sosial- og helsedirektoratet er påpasselig med å orientere kommunene om de frister og krav som gjelder i forbindelse med rapporteringen. Når departementet sender ut dataene til kommunene på høring om høsten, har departementet de siste årene vært meget påpasselig med å presisere at eventuelle merknader til dataene må gjelde feil på tidligere innrapporterte tall innenfor de gitte frister, og at det ikke er adgang til å innrapportere nye tall. Departementet mener dette har bidratt til at rapporteringen nå fungerer tilfredsstillende, og at ordningen nå er kjent og innarbeidet på en bedre måte i kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet sier at de er klar over at det er svakheter knyttet til denne typen kriterier, men at gruppen psykisk utviklingshemmede samtidig må bli ivaretatt i kommunenes inntektssystem.

SKJØNNSTILSKUDET

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det i perioden 2002-2006 har blitt en gradvis tilnærming til en mer lik fordeling av skjønnsmidler per innbygger. I 2005 ble det foretatt en omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylker med et høyt skjønnstilskudd per innbygger til fylker med et lavt skjønnstilskudd per innbygger. I 2006 og 2007 ble basisrammen redusert med 10 prosent årlig for å legge grunnlaget for en mer målrettet bruk av skjønnsmidlene.

Skjønnssammene har også blitt redusert som følge av blant annet gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift og utfasing av ekstraordinært skjønn som ble gitt i forbindelse med omleggingen av inntektssystemene i 1997.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at fylkesmennene har fått delegert myndighet til å fastsette de kommunevise skjønnsrammene i tråd med retningslinjene for skjønnsdeling som revideres hvert år i dialog mellom fylkesmennene og departementet. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommuner med samme problemer i skjønnsdelingen i alle landets fylker.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at reduksjonen i basisrammen har ført til at den delen av rammetilskuddet som fordeles etter faste kriterier, har økt, og at skjønns-elementet har blitt redusert. Reduksjonen av skjønns-potten innebærer at fylkesmennene må være enda mer målrettet i sin fordeling av skjønnsmidlene. Fra 2002 har fylkesmennene også hatt anledning til å sette av en ufordelt pott av den fylkesvise rammen til fordeling gjennom året. Disse endringene har etter departementets vurdering gitt fylkesmennene et godt utgangspunkt for fordeling av skjønnsmidlene.

Kommunal- og regionaldepartementet er av den oppfatning at fylkesmennenes kunnskap om lokale forhold er en vesentlig forutsetning for å få til en best mulig fordeling av skjønnsmidlene. De er derfor gitt stor frihet ved denne fordelingen. Departementet vil normalt være tilbakeholdent med å etterprøve fylkesmennenes skjønnsutøvelse. Samtidig påpeker departementet at de har jevnlig dialog med embetet om økonomisaker og andre saker som berører kommunesektoren.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med en ny kostnadsnøkkel for sosialhjelpsutgifter i forbindelse med forslaget til et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, som legges fram våren 2008. Riksrevisjonen konstaterer at det er vurdert alternative kriterier for psykisk utviklingshemmede, men at det ikke er funnet noen bedre kriterier enn de eksisterende.

Kommunal- og regionaldepartementet har i sitt svarbrev redegjort for de eksisterende kontrollordningene, som skal sikre at dataene for antall psykisk utviklingshemmede er mest mulig fullstendige og korrekte. Riksrevisjonen har merket seg departementets beskrivelse av rutiner om rapporteringen av psykisk utviklingshemmede, og at departementet mener at ordningen nå er mer kjent og innarbeidet i kommunene. Riksrevisjonen har videre merket seg at skjønnsstilskuddet har blitt redusert de siste årene, og mener at dette bidrar til en mer målrettet fordeling av midlene. Riksrevisjonen konstaterer at fylkesmennene er gitt stor frihet ved fordelingen av skjønnsmidlene. Dette innebærer at departementet normalt vil være tilbakeholdent med å etterprøve fylkesmennenes skjønnsutøvelse, og at departementet holder seg orientert om fylkesmennenes praktisering av regelverket for tildeling av skjønnsstilskuddet gjennom jevnlig dialog. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har jevnlig dialog med fylkesmennene om økonomisaker og andre saker som berører kommunesektoren, og at det foretas en årlig ajourføring av retningslinjene.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.4 Komiteens merknader

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det skjedde feil i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede og at dette førte til at noen kommuner fikk for lite tilskudd mens andre kom urettmessig godt ut.

Komiteen registrerer at det er vurdert alternative kriterier for registrering av psykisk utviklingshemmede, men uten at bedre kriterier enn de eksisterende er funnet.

Komiteen forutsetter at Kommunal- og regionaldepartementet aktivt informerer kommunene om gjeldende kriterier, slik at kommunene tilkommer den støtte de har krav på.

Komiteen tar for øvrig Riksrevisjonens vurdering til etterretning.

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

Innledning

Dokument nr. 3:9 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer ble oversendt Stortinget 16. september 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 18. desember 2003, jf. Innst. S. nr. 102 (2003-2004). Saken ble behandlet i Stortinget 15. januar 2004. Riksrevisjonens oppfølging av Dokument nr. 3:9 ble oversendt Stortinget 22. november 2006, jf. Dokument nr. 3:1 (2006-2007). Saken ble behandlet i Stortinget 6. februar 2007.

Komiteen har merket seg at både Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å sikre og bevare samlingene. Komiteen har også merket seg at de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt om oppbevaringsforholdene med hensyn til Nasjonalgalleriet, fortsatt er til stede. Det er også fremdeles mangler ved Nasjonalgalleriets rapportering i forhold til oppnådde resultater innen bevaringsområdet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin tilslutning til at Riksrevisjonen følger saken videre.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfattet de kulturhistoriske og de naturhistoriske museene ved Universitetet i Oslo, Bergen Museum, Nasjonalgalleriet og Arkeologisk museum i Stavanger. Undersøkelsen omfattet en så vesentlig del av museenes samlinger at den må kunne sies å gi klare indikasjoner på oppbevaringsforholdene ved museene generelt. Kartleggingen av oppbevaringsforhold og samlingenes tilstand ble gjennomført ved inspeksjon av bygninger og oppbevaringslokaler og ved visuelle vurderinger av samlingenes tilstand. Styringsundersøkelsen omfattet ikke Arkeologisk museum i Stavanger.

Undersøkelsen viste at oppbevaringsforhold og sikringstiltak i mange tilfeller var lite tilfredsstillende. Undersøkelsen viste også at både Utdannings- og forskningsdepartementet og ledelsen ved universitetene i liten grad ga faglige føringer for universitets-

museenes virksomhet. Verken i departementets tildelingsbrev eller i universitetenes virksomhetsplaner og i disponeringsskriv ble mål for arbeidet med bevaring og sikring av museenes samlinger fastsatt. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål om universitetsmuseene i tilstrekkelig grad fikk fastlagt rammer for og krav til arbeidet med å bevare og sikre samlingene.

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

Departementenes oppfølging

Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen høsten 2006 redegjort for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt.

Kultur- og kirkedepartementets oppfølging

OPPBEVARINGSFORHOLDENE - GJENNOMFØRTE TILTAK OG ENDRINGER

Ifølge Kultur- og kirkedepartementet har Riksrevisjonens vurdering fortsatt delvis gyldighet i 2006 for Nasjonalgalleriets samlinger i Nasjonalmuseet. Sikringsforholdene er mer tilfredsstillende enn bevaringsforholdene.

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

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

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

gelen ved Nasjonalgalleriet, er fjernmagasinene utvidet med 1 500 kvadratmeter.

STYRINGEN AV ARBEIDET MED BEVARINGEN OG SIKRINGEN AV MUSEENES SAMLINGER

Ifølge departementet er det utarbeidet en strategiplan for Nasjonalmuseet og de ulike avdelingene for perioden 2005-2008, mens en plan for perioden 2007-2009 var under arbeid. Sikringsarbeidet inngår som et eget punkt i planene.

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

Kunnskapsdepartementets oppfølging

OPPBEVARINGSFORHOLDENE - GJENNOMFØRTE TILTAK OG ENDRINGER

Departementet har tildelt totalt 72 mill. kroner i øremerkede tilskudd til universitetsmuseenes sikrings- og bevaringsarbeid. Utover øremerkede midler fra departementet har universitetene tilført betydelige beløp fra egne rammer til dette arbeidet. Universitetet i Oslo har inngått en langtidsleieavtale for å etablere et nytt eksternt magasinbygg for samlingene ved Kulturhistorisk museum og Naturhistorisk museum. De øvrige museene melder også at de har brukt ekstra midler til oppgradering av magasiner og til flytting til nye. Museene har bevisst prioritert tiltak knyttet til sikring og bevaring framfor konservering.

STYRINGSMESSIGE TILTAK

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse ba kontroll- og konstitusjonskomiteen Utdannings- og forskningsdepartementet finne egnede måter å utforme mål- og resultatindikatorer på området. Departementet utnevnte en arbeidsgruppe som foreslo flere mål- og resultatindikatorer for bevaring og sikring av universitetsmuseenes samlinger. Universitetsmuseene arbeidet i tillegg i 2006 med å tilrettelegge for at en metode utarbeidet av ABM-utvikling (statens senter for arkiv, bibliotek og museum) kan anvendes ved rapportering til departementet.

Riksrevisjonens vurdering

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

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:9 (2002-2003), jf. Innst. S. nr. 102 (2003-2004), ble det pekt på betydningen av at museenes samlinger forvaltes på en slik måte at de er best mulig beskyttet mot kontinuerlig nedbrytende prosesser og plutselige ødeleggelse. Samlingene skal kunne benyttes i forskning og formidling i et lengst mulig perspektiv.

Riksrevisjonen har på bakgrunn av ovenstående satt i gang en ny undersøkelse av bevaringen og sikringen

av samlingene ved de statlige museene. Undersøkelsen vil omfatte en kartlegging av oppbevaringsforholdene og samlingenes tilstand i museenes utstillingslokaler og magasiner, samt en styringsundersøkelse fra departement til museum og internt ved museene. Målet med arbeidet er å undersøke om det har skjedd forbedringer på området.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet i Dokument nr. 3:1.

1.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til Kultur- og kirkedepartementets redegjørelse for gjennomførte tiltak for å sikre og bevare Nasjonalmuseets samlinger og registrerer departementets påpeking av at årsrapporten for museet ikke systematisk omtaler oppnådde resultater innen bevaringsområdet. Komiteen forutsetter at departementet sørger for at slik informasjon for fremtiden fremgår av årsrapporten.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen har satt i gang en ny undersøkelse av bevaringen og sikringen av samlingene ved de statlige museene og vil understreke vårt felles ansvar for å sikre kulturskattene for etterleken.

1.7 Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet - Dokument nr. 3:10 (2002-2003)

Innledning

Dokument nr. 3:10 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet ble oversendt Stortinget 16. september 2003. Det ble avholdt åpen høring om rapporten 12. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2004, jf. Innst. S nr. 106 (2003-2004). Saken ble behandlet i Stortinget 5. februar 2004. Ved behandlingen av saken ba Stortinget regjeringen om å bli orientert om hvordan de feil og mangler som påpekes i rapporten, er rettet opp. Orienteringen ble gitt i St.prp. nr. 65 (2004-2005) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i innstillingen samfunnets ansvar for at barn under offentlig forvaring gis et trygt og kvalitativt godt tilbud. Dette er barn med et svært vanskelig utgangspunkt, med stor sårbarhet og hvor feilaktige disposisjoner kan gjøre uopprettelig skade. Komiteen påpekte at samfunnets ansvar for å etablere et sikkert system med gode kontrollrutiner, er uomtvistelig. På denne bakgrunn karakteriserte komiteen manglene presentert i Riksrevisjonens undersøkelse som alvorlige.

Komiteen merket seg opplysningene om at mange barn i den kommunale barnevernstjenesten manglet tiltaksplaner. Komiteen understreket at staten har et overordnet ansvar for å sørge for at barnevernet i kommunene fungerer i henhold til gjeldende regelverk, og påpekte departementets ansvar for å holde seg løpende orientert om hvorvidt regelverket overholdes. Komiteen uttrykte forbauselse over manglende oppfølging fra statlige myndigheters side, og stilte seg undrende til

at statens egne kontrollrutiner ikke hadde avdekket svakhetene.

Komiteen stilte seg kritisk til den mangelfulle oppfølgingen av barn i fosterhjem og ga også uttrykk for sin bekymring for mangelfullt tilsyn med institusjoner og fosterhjem. Komiteens flertall hevdet at departementet i sin vektlegging av oppgaver i tildelingsbrevet til fylkesmennene ikke i tilstrekkelig grad tilkjennega alvorret i den oppgaven som er tillagt embetene.

Komiteen anså det som uakseptabelt at mange av fylkeskommunene ikke har opprettet tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, og at rundt halvparten av fylkene opplyser at de ikke alltid plasserer barn i de mest egnede tilbudene. Komiteen påpekte at de vil følge resultatene av statens overtakelse av oppgaver i barnevernet fra fylkeskommunene, og understreket viktigheten av klare retningslinjer for arbeidet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan staten, fylkeskommunen og de kommunale barnevernstjenestene ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner.

Både den nasjonale kartleggingen og kommunebesøkene viste at barn i en rekke tilfeller manglet tiltaksplan, og at det var grunn til å stille spørsmål ved om barnas omsorgsbehov ble tilstrekkelig vurdert. Undersøkelsen viste at ca. 13 prosent av barn plassert utenfor hjemmet manglet tiltaksplan. Kommunebesøkene i de ni utvalgte kommunene viste at omsorgsplan forelå i to av 46 aktuelle saker.

Undersøkelsen viste at det var grunn til å stille spørsmål ved om Barne- og familiedepartementet hadde sikret et tilstrekkelig og forsvarlig institusjonstilbud for de barn som plasseres utenfor hjemmet. Mange av fylkeskommunene hadde ikke et tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, og rundt halvparten av fylkeskommunene opplyste i spørreundersøkelsen at de ikke alltid plasserte barn i det mest egnede tilbudet.

Av undersøkelsen gikk det fram at det var problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner ved plasseringer, blant annet når det gjaldt tidspunkt for etablering av kontakt, faglige vurderinger og spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Undersøkelsen viste at det var grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt lovens intensjon om jevnlig oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet i tilstrekkelig grad ble ivaretatt.

Det ble stilt spørsmål i undersøkelsen om tilsynsførerordningen gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Ni prosent av fosterbarna i undersøkelsen var uten tilsynsfører høsten 2001.

Undersøkelsen viste at de fleste fylkesmennene hadde problemer med å følge opp det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barnevernsinstitusjoner. Enkelte embeter hadde i 2000 i hovedsak gjennomført anmeldte institusjonstilsyn, noe som ikke er i samsvar med barnevernlovens krav om at halvparten av besøkene skal være uanmeldte.

Det ble i undersøkelsen påvist en rekke mangler i fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner. Det eksisterte heller ikke retningslinjer knyttet til hvor ofte den enkelte kommune skulle ha forvaltningstilsyn, og hvordan forvaltningstilsynet skulle gjennomføres.

ENDRINGER I RAMMEBETINGELSER OG VIRKEMIDLER

Noen av svakhetene påpekt i Riksrevisjonens rapport var rettet mot andrelinjetjenestens oppgaver, herunder fylkeskommunenes tidligere oppgaver innen barnevernet. Fra 1. januar 2004 ble disse oppgavene overført til staten ved Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufetat). Riksrevisjonens løpende revisjon har gjennom flere år påvist svakheter omkring Bufetats arbeid på barnevernsområdet. Det er derfor igangsatt en forvaltningsrevisjon av Bufetat i Riksrevisjonen der blant annet utvikling av tiltaksapparatet, etablering og drift av institusjoner, rekruttering og formidling av fosterhjem og samarbeid mellom Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten vil bli berørt. Rapporten fra denne revisjonen vil bli oversendt Stortinget ved årsskiftet 2007-2008.

Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging

Barne- og likestillingsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen sommeren 2007 redegjort for tiltak departementet har gjennomført i forhold til svakhetene som forvaltningsrevisjonsrapporten avdekket om det kommunale barnevernet og om fylkesmannsembetenes tilsyn.

TILTAK RETTET MOT KOMMUNENE

Departementet viser til at krav om internkontroll for barnevernstjenesten i kommunene ble innført fra 1. januar 2006. Dette innebærer at kommunene må utarbeide et system som dokumenterer hvordan krav som er stilt i lover og forskrifter, blir overholdt. Departementet påpeker at fylkesmennene vil ha et særlig ansvar for å følge opp plikten til å etablere internkontroll i kommunene, gjennom sitt veilednings- og tilsynsansvar.

Barne- og likestillingsdepartementet viser til at det i 2004-2005 ble initiert et arbeid for å utvikle et godt veiledningsmaterieil og rutinehåndbøker på viktige og sentrale områder i kommunens arbeid på barnevernsområdet. Departementet ga våren 2006 ut to rutinehåndbøker, tre veiledere og en cd-rom som ble sendt ut til alle kommuner. Departementet har satt nye rapporteringskrav til kommunene i deres halvårslige rapportering til departementet. Fra 2007 skal kommunene rapportere om andelen barn med gyldige tiltaks- eller omsorgsplaner, antall tilsynsbesøk i fosterhjem og måloppnåelse i forhold til lovkrav. Departementet påpeker at slike rapporteringspunkter gir kommunene et signal om hvor viktig denne lovpålagte plikten er, og at kommunene i større grad må prioritere dette arbeidet.

Det er foretatt en presisering i barnevernloven om barnevernstjenestens ansvar for oppfølging av biolo-

giske foreldre etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at de i årene framover vil styrke kompetansen til ansatte i det kommunale barnevernet.

TILTAK FOR Å STYRKE FYLKESMENNENES TILSYN

Departementet påpeker at de siden 2003-2004 har satset målrettet på å styrke tilsynskompetansen i fylkesmannsembetene, og viser til redegjørelsen som ble gitt i St.prp. nr. 65 (2004-2005). Kompetansestyrkingen har først og fremst skjedd gjennom grunnopplæring i systemrevisjon av ansatte ved embedene som fører tilsyn i barnevernet. Fra 1. januar 2004 ble det innført nye bestemmelser når det gjelder fylkesmannsembetenes tilsyn med institusjonene, blant annet med krav om systemrevisjon i tillegg til individrettet tilsyn. Fra 1. januar 2004 ble det også innført en godkjennings- og kvalitetsforskrift for institusjonene, som blant annet bidrar til at institusjonene får et styrket tilsyn.

Departementet viser til at det siden 2003-2004 har vært satset målrettet på å styrke fylkesmennenes tilsynskompetanse. Departementet opplyser videre at de har etablert et tilsynsforum for fylkesmennene. Departementet viser til at det også er etablert et regelmessig samarbeid med Statens Helsetilsyn for kunnskapsdeling og samkjøring av tilsynsopplegg og metoder. Departementet har videre utviklet et veiledningsmaterieil til bruk ved fylkesmannsembetene i deres tilsyn med både institusjonene og barnevernstjenestene i kommunene.

EFFEKTER AV TILTAK

Departementet viser til fylkesmannsembetenes landsomfattende tilsyn i 2004 og 2005 der hensikten var å se på hvordan kommunene utfører sine oppgaver. Resultatene fra tilsynene bekrefter i hovedsak Riksrevisjonens konklusjoner og viser at situasjonen fremdeles ikke er tilfredsstillende. Departementets halvårslige rapportering fra kommunene for årene fra 2004 til 2006 viser heller ingen markant endring når det gjelder antall barn som har fått oppnevnt tilsynsfører. Departementet mener de kritiske områdene i den kommunale barnevernstjenesten på mange måter er identifisert, og peker spesielt på tiltaks- og omsorgsplaner, oppfølging av fosterhjemmene, forvaltningsmessig og faglig kompetanse, fristbestemmelsene og praksis når det gjelder henleggelse av saker.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser videre at det individrettede tilsynet med barnevernsinstitusjoner som ble gjennomført i 2006, er i samsvar med regelverket i 12 av 18 fylkesmannsembeter. Tre embeder hadde en måloppnåelse på 96-99 prosent, to embeder hadde en måloppnåelse på 90 prosent, mens ett embede hadde en måloppnåelse på 85 prosent. De fleste fylkesmannsembetene har gjennomført systemrevisjon av barnevernsinstitusjoner i henhold til regelverket.

Departementet opplyser at alle fylkesmannsembetene gjennomførte forvaltningstilsyn med utvalgte kommuner i 2006.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Barne- og likestillingsdepartementet har iverksatt tiltak for å sikre at den kommunale barnevernstjenesten ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at de påpekte svakhetene i den kommunale barnevernstjenesten fortsatt er til stede. Barne- og likestillingsdepartementets tiltak rettet mot den kommunale barnevernstjenesten er iverksatt i 2006 og 2007, og Riksrevisjonen har derfor ikke et godt nok informasjonsgrunnlag ennå til å si om gjennomførte tiltak er effektive i forhold til de mangler som fremdeles finnes på området.

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene som er iverksatt av departementet for å forbedre fylkesmannsembetenes tilsyn med barnevernet. Tiltakene er etter Riksrevisjonens oppfatning relevante og målrettede med tanke på å bedre tilsynet med barnevernsinstitusjoner og de kommunale barnevernstjenestene. Det har vært en bedring i fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn, og departementet oppgir at alle fylkesmannsembetene har hatt forvaltningstilsyn med utvalgte kommuner i 2006. Riksrevisjonen anser at fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn og forvaltningstilsyn har hatt en kvalitetsmessig forbedring.

Departementet har satt nye rapporteringskrav til kommunene i 2007. Rapporteringen fra kommunene for 2007 vil kunne gi informasjon om hvorvidt det har vært forbedringer på området. Riksrevisjonen vil i forbindelse med planleggingen av revisjonen i 2008 vurdere hvorvidt det er grunnlag for å sette i gang en ny undersøkelse rettet mot barnevernstjenestenes arbeid, dersom kommunenes rapporteringer viser at situasjonen på området ikke har blitt bedre.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.8 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har igangsatt en forvaltningsrevisjon av Bufetat hvor blant annet utvikling av tiltaksapparat, institusjoner og forholdet til den kommunale barnevernstjenesten vil bli berørt. Komiteen forutsetter at rapporten vil omhandle de viktigste problemområdene i forhold til barnevernet og slutter seg på denne bakgrunn til Riksrevisjonens anbefaling om at nærværende sak avsluttes.

1.9 Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB - Dokument nr. 3:4 (2003-2004)

Innledning

Dokument nr. 3:4 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB ble oversendt Stortinget 14. november 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 26. februar 2004, jf. Innst. S. nr. 134 (2003-2004), og saken ble behandlet av Stortinget 11. mars 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at bruk av kontrakter som styringsmiddel stiller store krav til utforming av mål og spesifikasjo-

ner. Komiteen var kritisk til at departementet ikke hadde fulgt opp Stortingets forutsetninger om å sankjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket. Videre framhevet komiteen at departementet på flere viktige områder ikke hadde sørget for å innhente tilstrekkelig resultatinformasjon til å følge opp de kravene og forutsetningene som er lagt til grunn i avtaleverket for offentlig kjøp av tog tjenester og ved Stortingets behandling av Norsk Jernbaneplan, på en overordnet og helhetlig måte. Heller ikke syntes tertialrapportene med informasjon om trafikk-tellinger, regularitet og punktlighet som departementet mottok, å gjøre det mulig å følge opp aktuelle krav og forutsetninger i avtaleverket på en egnet måte. Komiteen la også til grunn at departementet sørger for at et sett av indikatorer for å følge opp produktivitetsutviklingen i NSB, snarest kommer på plass.

Komiteen merket seg også Riksrevisjonens påpeking av mangel på samordning og målretting av tiltak for å redusere driftsproblemene mellom NSB og Jernbanelverket.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlige kjøp av persontransport, gir de tilskudte resultater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB når det gjelder inngåelsen og oppfølgingen av avtalen.

Undersøkelsen viste at persontrafikkomfanget innenfor kjøpsordningen var redusert med 11,8 prosent i perioden 1997-2001. Samtidig hadde det vært en vekst i togproduksjonen på 10,2 prosent og en kostnadsvekst på 12,5 prosent. Denne utviklingen innebar at staten hadde fått stadig mindre persontrafikk for de pengene som ble bevilget til kjøp av togtransport, og at utviklingen i persontransporten på jernbanen ikke hadde bidratt til å avlaste persontrafikken på vegnettet i samsvar med sentrale samferdselspolitiske målsettinger. Målt ved forholdet mellom personkilometer og NSBs driftskostnader hadde produktiviteten totalt sunket med 21,1 prosent fra 1997 til 2001. Undersøkelsen viste også at punktlighetsandelen hvor det ble foretatt registreringer, varierte mellom 85 og 88 prosent. Undersøkelsen viste at driftsproblemene i 93 prosent av tilfellene var knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbanelverket hadde ansvaret for. For ca. 30 prosent av driftsavvikene forelå det et uavklart ansvarsforhold mellom NSB og Jernbanelverket. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål ved om den svært høye utnyttelsen av sporkapasiteten på det sentrale Østlandet i realiteten hadde bidratt til å svekke jernbanens konkurranseevne i perioden.

I avtaleverket mellom Samferdselsdepartementet og NSB var det lagt til grunn at departementet har vide fullmakter til å innhente informasjon og kontrollere kvaliteten på informasjonen. Undersøkelsen viste at den styringsinformasjonen som departementet hadde innhentet, i begrenset grad satte departementet i stand

til å evaluere effekten av det kjøpte togtilbudet, og til å følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som var gjenstand for statlige kjøp. Undersøkelsen viste også at departementet ikke hadde satt i verk tiltak for å sikre datakvaliteten. Videre kunne det reises spørsmål om Samferdselsdepartementet hadde etablert gode nok systemer for å sikre at NSB leverte de produktene og den produktkvaliteten som ble regulert av avtaleverket.

Samferdselsdepartementets oppfølging av undersøkelsen

Samferdselsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 11. mai 2007 redegjort for endringer og iverksatte tiltak.

AVTALEN MELLOM SAMFERDSELSDEPARTEMENTET OG NSB FOR PERIODEN 2003-2006

Departementet opplyser at man i forbindelse med rammeavtalen for 2003-2006 arbeidet aktivt med å utvikle og implementere resultatavhengige incentivkontrakter for å bedre styringen av statlig kjøp av tog-tjenester og for å gi NSB bedriftsøkonomiske incentiver til en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning av togtilbudet. Resultatet av dette arbeidet og av forhandlinger mellom partene ble en kvalitetskontrakt. Kontrakten ble utprøvd på InterCity-trafikken med virkning fra 2003, og den ble senere revidert og justert i 2005.

Incentivkontrakten er utformet slik at NSB belønnes eller straffes basert på oppnådde resultater i forhold til et referansenivå for antall kunder, togkilometer, setekilometer og antall innstillinger som selskapet selv har ansvaret for. Departementet opplyser at man gjennomgikk eksisterende avtaleverk og forhandlet inn skjerpede rapporteringskrav til NSB i de årlige kjøpsavtalene for 2004, 2005 og 2006.

NY RAMMEAVTALE FOR PERIODEN 2007-2010

Departementet opplyser at man har tatt hensyn til Riksrevisjonens merknader i forbindelse med framforhandlingen av rammeavtalen for perioden 2007-2010. Departementet påpeker at det har vært en målsetting at rammeavtalen skal gi begge parter størst mulig grad av forutsigbarhet ved at det blant annet er avtalefestet hvordan endringer håndteres i avtaleperioden. Kravene i avtalen gir samlet sett NSB incitament til å bidra til oppfyllelse av de målene som staten har med kjøpet av persontransporttjenester med tog.

Departementet har lagt opp til et målstyrt kjøp og benytter målsettingene til å foreslå prioriteringer av hvilke tog-tjenester som skal styrkes eller eventuelt reduseres. Kravene til tog-tjenestene i avtalen innbefatter både omfang, kvalitet og kriterier til oppfølging av kjøpet. Rammeavtalen for perioden 2007-2010 er, som tidligere avtaler, basert på at NSB har markedsansvaret, og er derfor utformet som en nettoavtale hvor NSB beholder trafikkinntektene. NSB har også, som før, driftsansvaret. Departementet påpeker at man har lagt til grunn et gjennomgående prinsipp om at kravene skal være så overordnede som mulig.

Oppfølgings- og rapporteringssystemet er utformet slik at rapporteringen skal være dekkende og detaljert nok til at departementet løpende kan følge opp om mål og hensikt med kjøpet oppnås. Rapporteringen inneholder blant annet informasjon om antall kunder, kjørte togkilometer, setekilometer, kapasitet, punktlighet, regularitet, driftsinntekter og driftskostnader. Departementet påpeker at avtalen stiller krav til en nedre grense for hva som er akseptabelt nivå på både regularitet og punktlighet. Manglende oppfyllelse av kravene kan sanksjoneres. Det framgår at departementet kan kreve et stipulert prisavslag per innstilt avgang som NSB har ansvar for, dersom regularitetsmålet per togproduktgruppe ikke nås.

Det opplyses videre at NSB til enhver tid har ansvar for at driften er kontraktsmessig, og har plikt til å varsle departementet dersom selskapet blir forhindret eller har grunn til å tro at de blir forhindret fra å oppfylle sine forpliktelser. Samtidig som et slikt varsel blir gitt, skal årsaken til hindringen oppgis, og det skal, så vidt det er mulig, angis når ytelsen igjen kan gjennomføres, og hvordan hindringen kan utbedres. Dersom det foreligger en mangel, har departementet ulike sanksjonsmidler (utbedring, prisavslag, dagbøter, erstatning) som kan benyttes avhengig av det konkrete tilfellet.

BEDRET DATAKVALITET

Departementet opplyser at det i avtalen mellom NSB og Samferdselsdepartementet for 2007-2010 fastslås at rapporteringen fra NSB til departementet skal være basert på ensartede definisjoner gjennom hele avtaleperioden, og det skal framgå hva som er årsaken dersom data ikke er sammenlignbare over tid.

Departementet viser til at flere tiltak er iverksatt i regi av NSB eller Jernbaneverket i løpet av perioden 2003-2006 for å bedre datakvaliteten på flere av de sentrale måleparametrene. NSB er blant annet i ferd med å implementere elektronisk billettering i deler av landet, og dette vil trolig bidra til en økt datafangst samt en bedret datakvalitet, da de reisende vil gjøre kortet gyldig for bruk før ombordstigning.

INFORMASJON OM RESULTATUTVIKLINGEN, BLANT ANNET ANTALL INNSTILLINGER OG FORSINKELSER, ANTALL PERSONKILOMETER, PRODUKTIVITET OG PRODUKTIVITETSINDIKATORER

Departementet opplyser at det i perioden etter Riksrevisjonens undersøkelse har skjedd en positiv utvikling på de aller fleste områder (marked, økonomi og kvalitet) med noen variasjoner for enkelte parametre og enkelte togprodukter enkelte år. Departementet har gjennomført flere mindre tilpasninger i avtaleperioden for å oppnå en bedre samlet ressursutnyttelse av bevilgede midler. Departementet viser også til at ved ferdigstillingen av dobbeltsporet mellom Sandvika og Asker i 2005, ble departementet og NSB enige om et bedret rutetilbud på strekningen uten økning i kjøpsbeløpet. Dobbeltsporet ga en kapasitetsforbedring på inntil to tog i hver retning per time på strekningen Sandvika-Asker.

TILTAK FOR Å FORBEDRE SAMORDNINGEN MELLOM NSB OG JERNBANEVERKET

Departementet opplyser at Jernbaneverket utarbeider løpende statistikk basert på rapportering fra toglederne, og Jernbaneverket arrangerer ukentlige møter med togselskapene med rapportering av oppståtte driftsproblemer. Nødvendig oppfølging skjer gjennom oppfølgingsmøter mellom Jernbaneverket og togselskapene. Slike oppfølgingsmøter skjer regelmessig i regi av de enkelte baneregionene i Jernbaneverket.

I departementets arbeid med mål- og resultatstyring av Jernbaneverket, er det blant annet fastsatt konkrete mål knyttet til punktlighet i togtrafikken, og departementet viser i denne sammenheng til departementets tildelingsbrev til Jernbaneverket. I tildelingsbrevet gjeldende for budsjettåret 2007 framgår det at Jernbaneverkets viktigste bidrag til punktlighet i togtrafikken er knyttet til jernbanenettets "oppetid". Det framgår videre at Samferdselsdepartementet legger opp til at jernbanenettets "nedetid" skal reduseres med 3,5 prosent per år. Jernbaneverket er pålagt å rapportere til departementet om punktlighetsutviklingen i forhold til fastsatte mål.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har foretatt endringer av avtalen for kjøp av persontransportssystemer fra NSB, samt igangsatt tiltak for å følge opp de krav og forutsetninger som er lagt for avtaleverket. Riksrevisjonen registrerer at den nye avtalen inneholder muligheter for å kunne iverksette sanksjoner overfor NSB dersom man ikke klarer å levere avtalt produksjon, men det er uklart om denne sanksjonsmuligheten faktisk benyttes av departementet. Videre påpeker departementet at kravene i avtalen skal være så overordnede som mulig, men avtalen viser at departementet fortsatt detaljstyrer togproduksjonen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om NSB har stor nok frihetsgrad til å kunne innrette sin togproduksjon i forhold til kundenes faktiske behov.

Riksrevisjonen har merket seg at foreliggende avtale gjør at departementet i større grad enn tidligere er i stand til å evaluere effekten av de kjøpte togtenestene, og å følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som er gjenstand for statlig kjøp. Videre innebærer dette at departementet på en bedre måte kan følge opp om NSB leverer det avtalte produksjonsvolumet, og at produksjonen holder den kvaliteten som er regulert i avtalen. Departementet har imidlertid ikke utarbeidet spesifikke produktivitetsindikatorer for å følge opp produktivitetutviklingen. Riksrevisjonen påpeker viktigheten av at departementet følger opp at NSBs persontransport drives på en effektiv måte.

Riksrevisjonen konstaterer også at det er igangsatt tiltak for å redusere driftsproblemene mellom Jernbaneverket og NSB, men det er uklart om disse i tilstrekkelig grad avklarer ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB når driftsproblemer oppstår.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.10 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Samferdselsdepartementet har fulgt opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader ved å foreta endringer av avtalen for kjøp av persontransportssystemer fra NSB og iverksette tiltak for å følge opp de forutsetninger som er lagt i avtaleverket. Mulighet for sanksjoner mot NSB ved manglende levering av avtalt produksjon er lagt inn i avtalen i tråd med komiteens merknader.

Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved departementets oppfølging av avtalen all den tid det mangler spesifikke produktivitetsindikatorer for å vurdere om NSBs persontransport drives på en effektiv måte. Ansvarsforholdet mellom Jernbaneverket og NSB når det oppstår driftsproblemer, anses heller ikke tilstrekkelig avklart.

Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen i NSBs persontransport og informerer Stortinget på egnet måte.

1.11 Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS - Dokument nr. 3:5 (2003-2004)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS ble oversendt Stortinget 16. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. mars 2004, jf. Innst. S. nr. 158 (2003-2004), og saken ble behandlet i Stortinget 2. april 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at undersøkelsen viste at det var et betydelig potensial for videreutvikling av styrings- og rapporteringssystemene i KRIPOS. Svakheterne i rapporteringssystemene innebar blant annet at det var usikkerhet knyttet til måloppnåelse for KRIPOS' arbeid med narkotikasaker.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg videre at KRIPOS benyttet et annet saksbehandlingsverktøy enn det politi- og lensmannsetaten gjorde, noe som førte til at det ikke var mulig å sammenligne data for saksbehandlingstid. Komiteen fant det betenkelig at ikke Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet var kjent med måten KRIPOS beregnet saksbehandlingstiden på. Komiteen var imidlertid positiv til at det ble arbeidet med å rette opp i dette.

Komiteen pekte videre på viktigheten av KRIPOS som et nasjonalt hjelpeverktøy i politiarbeidet.

Komiteen viste også til KRIPOS' ansvar som bidragsyter i forhold til internasjonalt samarbeid. I den forbindelse ble det pekt på de muligheter som ligger i Schengen Information System (SIS) med hensyn til bistand til de respektive politidistrikter og oppklaring av saker ved hjelp av informasjon fra SIS.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad KRIPOS fungerer som bistandsorgan for politi- og lensmannsetaten. Undersøkelsen omfattet også en gjennomgang av arbeidsrutiner i KRIPOS og styringsdialogen med Politidirektoratet.

Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS ble gjennomført i perioden 2002-2003.

Undersøkelsen viste svakheter i tallmaterialet for saksbehandlingstider i KRIPOS og politi- og lensmannsetaten. Det var store differanser mellom saksbehandlingstiden KRIPOS registrerte sammenlignet med saksbehandlingstiden politiet registrerte. Det ble ikke avdekket om svakheten lå i registreringer til KRIPOS eller hos politiet.

Riksrevisjonens undersøkelse viste også at det er et betydelig potensial for videreutvikling av styringssystemene i KRIPOS. For narkotikasaker rapporterte blant annet KRIPOS i 2001 om en måloppnåelse på 98 prosent, mens Riksrevisjonens analyse viste at måloppnåelsen var på 22 prosent. Riksrevisjonen stilte på bakgrunn av dette spørsmål både ved saksbehandlingsverktøyets funksjonalitet og bruken av verktøyet som et styringsverktøy. Riksrevisjonens undersøkelse viste at KRIPOS ikke utarbeidet statistikk over hvor mye bistand den enkelte driftsenheten og det enkelte politidistrikt tok imot. Riksrevisjonens undersøkelse viste også at utnyttelsen av Schengen Information System (SIS) ikke var tilfredsstillende. Blant annet var politidistriktenes kunnskap om SIS mangelfull.

Undersøkelsen viste for øvrig at samtlige aktører som ble intervjuet, stort sett var tilfreds med kvaliteten på bistanden fra KRIPOS.

Justis- og politidepartementets oppfølging

I Justis- og politidepartementets brev til Riksrevisjonen av 14. mai 2007 er det redegjort for gjennomførte tiltak og effekten av disse.

Departementet opplyser at KRIPOS har vært gjennom en betydelig organisasjonsutvikling, og er blitt tillagt flere nye og krevende oppgaver siden ny organisasjon ble etablert 1. januar 2005.

STYRINGSSYSTEMENE

Ny strategi er vedtatt, og iverksatt fra 1. januar 2007. Strategien skal bidra til å styrke den løpende styring gjennom bedre informasjonssystemer og forbedret og systematisk innhenting av måltall (faktagrunnlag) for alle prosesser.

Departementet opplyser videre at politi- og lensmannsetatens saksbehandlingssystem, BL, ble innført i KRIPOS i 2005. Denne versjonen er lik den som benyttes av politidistriktene. KRIPOS har også opprettet et nytt internt informasjonssystem (KRIPOS-nøkkelen) for å samle, strukturere og gjøre tilgjengelig all intern og ekstern styringsinformasjon. Dette systemet skal forbedre interne prosesser og systemer, og bidra til styrket helhetstenkning og samarbeid gjennom organisasjonen.

KRIPOS har også innført et nytt journaliserings-, styrings- og rapporteringssystem (LIMS).

STATISTIKK OVER BISTAND

Ifølge departementet har KRIPOS grunnlag for å kunne ta ut oversikter over stedlig bistand fordelt på politidistrikt i løpet av et år, men det rapporteres ikke

særskilt på dette. Det er bidragsoppdragets kompleksitet (kompetansebehov) sammenholdt med en vurdering av angjeldende politidistrikts kompetanse, som avgjør om bistand innvilges, og i hvilken utstrekning det innvilges. Det legges, ifølge departementet, liten vekt på geografiske forhold, bortsett fra at det er lavere terskel for bistand i distrikter med liten eller ingen kompetanse innenfor spesialområder.

UTNYTTELSEN AV SCHENGEN INFORMATION SYSTEM (SIS)

Departementet opplyser at KRIPOS gjennomførte opplæring i bruken av Schengen Informasjonssystem (SIS) i alle politidistrikter i 2004, og at de deltok på påtalemøter i 2005 og 2006. Til tross for dette har ikke registreringen av norske meldinger i SIS i politidistriktene økt. Hva angår bruken av SIS ved søk i databasen, har det, ifølge departementet, vært en markert økning fra 2005 til 2006. Departementet vurderer flere tiltak for å synliggjøre nødvendigheten av SIS for politidistriktene. Strategiske tiltak som vurderes, er blant annet å

- etablere kontaktperson i hvert politidistrikt med ansvar for internasjonalt politisamarbeid, herunder SIS. Disse må trenes jevnlig med relevante kurs/seminarer
- være en aktiv pådriver for å få internasjonalt politisamarbeid opp på undervisningsplanen til Politihøgskolen
- være en aktiv leverandør av relevant informasjon til politidistriktene gjennom egne kurs, kurs på Politihøgskolen og egne sider i politiets interne intranettsystem.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet sammen med direktoratet og KRIPOS har iverksatt en rekke tiltak for å rette opp svakhetene som undersøkelsen avdekket. Den nye organiseringen av KRIPOS og opprettelsen av nytt informasjonssystem har vært viktige tiltak i dette arbeidet.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.12 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at de iverksatte tiltak, herunder omorganiseringen av KRIPOS, synes å ha rettet opp de viktigste svakhetene forvaltningsrevisjonsrapporten pekte på og anser saken på dette grunnlag som avsluttet.

1.13 Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende effektiviteten av norsk bistand til Mosambik - Dokument nr. 3:6 (2003-2004)

Innledning

Dokument nr. 3:6 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende effektiviteten av norsk bistand til Mosambik ble oversendt Stortinget 16. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgav sin innstilling 1. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 214

(2003-2004), og saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at målene om fattigdomsbekjempelse og å bidra til økonomisk vekst ikke var blitt konkretisert i tilstrekkelig grad i 29 av 31 undersøkte tiltak i plan- og beslutningsdokumentene. Komiteen pekte i den forbindelse på betydningen av å gjøre et betydelig forarbeid med sikte på å klargjøre formål og oppfølgingsmuligheter, før prosjekter iverksettes.

Komiteen understreket også viktigheten av at Stortinget gis mulighet til å vurdere hvorvidt Stortingets forutsetninger for en bevilgning er oppfylt, og framhevet at regjeringen må finne fram til kriterier og rapporteringsformer som gjør det mulig å vurdere bedre effekten av bistanden, uavhengig av bistandsform.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere måloppnåelsen i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik, tiltakenes fattigdomsorientering og NORADs vurderinger av risiko knyttet til tiltakene.

Undersøkelsen omfattet en gjennomgang av dokumentasjonen for 31 bistandstiltak som til sammen utgjorde 75-80 prosent av norsk bilateral bistand til Mosambik i årene 2000 og 2001.

Undersøkelsen viste at dokumentasjonen for å vurdere måloppnåelsen i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik var mangelfull, og at NORAD i liten grad fulgte sine egne normer for rapportering. Gjennomgangen av seks enkeltprosjekter innen områder som energi, helse og fiskeri viste videre en gjennomgående svak måloppnåelse i forhold til de opprinnelige målene for tiltakene, og at det var betydelig avstand mellom planlagte og oppnådde resultater.

Hovedmålsettingen om å redusere fattigdommen og bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen, var også i liten grad operasjonalisert i plan- og beslutningsdokumentene for tiltakene. Studien av de seks enkeltprosjektene viste at tiltakene gjennomgående hadde svak fattigdomsorientering. De var verken direkte eller indirekte rettet mot å skape en vekst som spesielt tilgodeså den fattige delen av befolkningen.

Gjennomgangen av dokumentasjonen for de 31 utvalgte bistandstiltakene viste at NORADs egne rutiner for å vurdere risiko knyttet til tiltakene bare i begrenset grad var fulgt opp i praksis. Undersøkelsen viste videre at det i perioden 1996-2002 var mangler og svakheter i NORADs vurdering av risiko ved bistanden til Mosambiks statsbudsjett.

Utenriksdepartementets oppfølging

Utenriksdepartementets oppfølging av undersøkelsen ble vurdert i forbindelse med Riksrevisjonens besøk til den norske ambassaden i Mosambik i perioden 26. februar til 9. mars 2007. I brev til Riksrevisjonen av 9. juli 2007 ga departementet ytterligere opplysninger om oppfølgings tiltakene.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse i Dokument nr. 3:7 (2003-2004) utarbeidet Utenriksdepartementet en plan for ambassadens oppfølging. Planen inneholdt en oversikt over hvordan ambassaden skulle følge opp resultater og indikatorer og risikovurderinger på hovedsatsingsområdene. Ambassaden har som følge av de påpekte forholdene i undersøkelsen gått gjennom samtlige avtaler med særlig fokus på målformuleringer, indikatorer og vurdering av risiko. Forvaltningsgjennomganger gjennomført av NORAD i 2004 og 2006 konkluderer med en positiv utvikling av ambassadens forvaltning av tiltakene, selv om det er rom for forbedringer blant annet når det gjelder tydeliggjøring av hvert programs målhierarki og risikovurderinger.

Som et ledd i oppfølgingsplanen skulle ambassaden i større grad synliggjøre hvordan norskstøttede tiltak er i samsvar med Mosambiks egne fattigdomsstrategier. Bistandshåndboka ble revidert i 2005 og skulle bli tydeligere når det gjelder hvilke krav som stilles til forvaltningen av alle typer bistandstiltak.

Utenriksdepartementet har videre utarbeidet nye retningslinjer for budsjettstøtte. De inneholder informasjon om hvilke vurderinger som må gjøres i planleggings- og oppfølgingsfasen. I tillegg stiller de krav til blant annet risikovurderinger. Risikovurderingene som ble gjort i forbindelse med ny budsjettavtale i 2006, var i tråd med gjeldende retningslinjer.

Når det gjelder oppfølging av midlene til budsjettstøtte, har Utenriksdepartementet flere måter å gjøre dette på. En av metodene for å sikre at midler til budsjettstøtte blir brukt etter hensikten, er ved hjelp av verktøyet "Performance Assessment Framework" (PAF). PAF er en omforent indikatorliste for givene og myndighetene i Mosambik, og den bygger på regjeringens årlige sosiale og økonomiske plan. PAF skal sikre at bidrag blir brukt etter hensikten på prioriterte områder. Datagrunnlaget i PAF har imidlertid i mange tilfeller vist seg å være for svakt. Tiltak som jevnlig rapporteringer, ulike evalueringer samt feltbesøk benyttes derfor for å gi et fyldigere bilde av resultatoppnåelsen. For å styrke statistikkgrunnlaget støtter Norge også tiltak som statistikkbyrået INE.

I forbindelse med inngåelse av den nye budsjettstøtteavtalen i 2006, initierte ambassaden også en felles vurdering med andre bilaterale givere av risikoen knyttet til myndighetenes håndtering av budsjettstøtte.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet har iverksatt tiltak for å rette opp de svakhetene som ble identifisert i Dokument nr. 3:6 (2003-2004). Besøket ved den norske ambassaden i Mosambik bekreftet at tiltakene bidrar til et mer hensiktsmessig mål- og resultatsystem for bistanden til Mosambik. Tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendige for å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse, fattigdomsorientering og tilstrekkelig vurdering av risiko i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.14 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak Utenriksdepartementet har iverksatt for å rette opp de svakheter som ble påpekt i Dokument nr. 3:6 (2003-2004) og gir sin tilslutning til at saken avsluttes.

Komiteen vil på generelt grunnlag understreke viktigheten av at kontrollen med norsk bistand prioriteres.

1.15 Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll - Dokument nr. 3:7 (2003-2004)

Innledning

Dokument nr. 3:7 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll ble oversendt Stortinget 12. februar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 1. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 215 (2003-2004), og saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at undersøkelsen hadde avdekket betydelige svakheter i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll. Komiteen pekte på at undersøkelsen indikerte at reglene på toll- og avgiftsområdet er for kompliserte både for de toll- og avgiftspliktige og for etaten. Det ble også pekt på at kombinasjonen av et komplisert regelverk og etatens mangelfulle kompetanse, eventuelt kapasitet til å gjennomføre forutsatte risikoanalyser, truet rettssikkerheten i form av ulike konkurransevilkår. Komiteen forutsatte at Finansdepartementet følger opp at de relevante toll- og avgiftsreglene ble gjennomgått med sikte på forenklinger, og at rutinene for risikoanalyse ble fullt ut implementert.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet videre at undersøkelsen avdekket et misforhold mellom kontrollbehov og tilgangen til kontrollressurser, og at dette særlig kom til uttrykk i den største tollregionen.

Komiteen viste ellers til Riksrevisjonens vurdering av at det med bakgrunn i de betydelige beløpene som fastsettes ved selvdeklarasjon, det kompliserte regelverket og den manglende kompetansen i virksomhetene, burde den særlige aktsomhetsplikten til virksomhetenes revisorer utvides til også å omfatte toll og avgifter som fastsettes av toll- og avgiftsetaten. Komiteen merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet ville drøfte dette med Den norske Revisorforening. Komiteen forutsatte at Finansdepartementet fulgte dette opp, og ba om tilbakemelding til Stortinget om resultatet av disse drøftelsene.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll ut fra kravet om effektiv kontroll.

Undersøkelsen viste at kontrollfrekvensen varierte betydelig mellom tolldistriktene. I ett tolldistrikt ville det i gjennomsnitt ta ca. 15 år før en toll- og avgiftspliktig virksomhet ville bli kontrollert, mens det i et annet tolldistrikt i gjennomsnitt ville gå nærmere 70 år

mellom hver kontroll. Det framgikk av undersøkelsen at variasjonene i kontrollaktiviteten skyldtes at det var et misforhold mellom kontrollbehov og tilgang til kontrollressurser. Dette misforholdet hadde blant annet oppstått som en følge av tidligere ressursdisponeringer, liten stabilitet i personalsituasjonen og mangel på nødvendig kompetanse.

Undersøkelsen viste at toll- og avgiftsetaten ofte avdekket feil hos de virksomhetene som ble kontrollert, og at etaten hvert år etterberegnet virksomheter for flere hundre millioner kroner. Dette er inntekter som ellers ville ha gått tapt for staten. Det gikk også fram av undersøkelsen at ca. 88 prosent av de virksomhetene som tidligere hadde blitt kontrollert, gjorde nye og/eller tilsvarende feil da de ble kontrollert på nytt. Mange av feilene som ble avdekket, skyldtes blant annet at virksomhetene ikke hadde tilstrekkelig kompetanse på toll- og avgiftsområdet. Det ble også pekt på at regelverket som etaten forvalter, er komplisert.

Det gikk fram av undersøkelsen at alle tolldistriktene utarbeidet risikoanalyser på virksomhetskontrollområdet. Risikoanalysene var imidlertid uensartede og hadde mangler som gjorde at de neppe kunne fungere som et tilfredsstillende styringsverktøy.

Finansdepartementets oppfølging

Finansdepartementet redegjorde i brev til Riksrevisjonen av 9. mars 2007 for tiltak som er blitt iverksatt for å utbedre de svakheter som ble påvist i undersøkelsen.

GJENNOMGANGEN AV TOLL- OG AVGIFTSREGELVERKET

Finansdepartementet opplyser at arbeidet med å forbedre og forenkle regelverket innenfor skatt, avgift og toll er prioritert. Det er blant annet foretatt en teknisk revisjon av lov om toll og vareførsel, og utkast til ny lov ble oversendt Stortinget våren 2007. Det er også satt i gang en teknisk revisjon av merverdiavgiftsloven. I tillegg har regelverket på særavgiftsområdet, med unntak av motorvognavgiftene, blitt samordnet i en forskrift. Departementet har også satt ned et utvalg som skal vurdere dagens særavgifter. Utvalget skal bredt vurdere spørsmålet om hvordan særavgiftene best mulig kan utformes, og det skal legges vekt på at forslagene skal være administrativt håndterbare både for staten og næringslivet. I tillegg til regelverksarbeid opplyser Finansdepartementet at veiledning og informasjon til toll- og avgiftspliktige er prioritert.

ARBEIDET MED RISIKOANALYSER

Finansdepartementet opplyser at tollregionene gjennomfører risikovurderinger i henhold til en felles veileder som senest ble revidert og forbedret i februar 2007. Toll- og avgiftsdirektoratet bistår regionene metodisk, og det gjennomføres møter og seminarer for å forbedre kompetansen. Direktoratet har evaluert tollregionenes risikovurderinger, og konkluderte med at selv om risikovurderingene varierte i kvalitet, kunne de benyttes som en del av grunnlaget for å planlegge kontrollvirksomheten for 2006. Direktoratet har også igangsatt et

arbeid for en nasjonal risikovurdering på kontrollområdene.

FORHOLDET MELLOM KONTROLLRESSURSER OG KONTROLLBEHOVET

Finansdepartementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak for å bedre forholdet mellom kontrollbehov og kontrollressurser i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll. Tollregioner med forholdsmessig mindre belastning ble i 2004 og 2005 pålagt å bistå tollregionen med størst ubalanse mellom kontrollbehov og ressurstilgang. I tillegg ble tjenestemenn internt i denne tollregionen overført til virksomhetskontrollen. Etter Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering er bemanningen i denne tollregionen p.t. tilfredsstillende sammenlignet med øvrige tollregioner.

Finansdepartementet opplyser imidlertid at det er en utfordring å rekruttere og beholde personell med revisjonsfaglig kompetanse. I forbindelse med distriktsutviklingsprosessen var det dessuten flere tollrevisorer som valgte å slutte i etaten framfor å bytte arbeidssted. Samlet har ressursbruken til virksomhetskontroller i etaten gått ned fra 81 netto årsverk i 2003 til 72,4 netto årsverk i 2006. Antall gjennomførte virksomhetskontroller har likevel økt med ca. 20 prosent årlig fra 2004 til 2006.

UTVIDELSE AV REVISORS SÆRLIGE AKTSOMHETSPLIKT

Toll- og avgiftsdirektoratet og Den norske Revisorforening har vurdert muligheten for å pålegge en virksomhets valgte revisor særskilt aktsomhetsplikt på toll- og avgiftsområdet. Blir beløpene store nok, kan toll og særavgifter ut fra en vesentlighetsvurdering utløse krav om revisors særskilte aktsomhet etter RS 250 "Vurdering av lover og forskrifter ved revisjon av regnskaper". Andre muligheter for å pålegge revisorene økt aktsomhetsplikt er også blitt vurdert. Den norske Revisorforening mener imidlertid at det ikke er mulig å pålegge revisor økt aktsomhetsplikt på toll- og særavgiftsområdet ved årsoppgjørsrevisjonen. Dette kan eventuelt bare settes i verk etter en regelendring som pålegger revisor egne kontrollhandlinger for toll og særavgifter. Muligheten for dette er ikke nærmere utredet, da Toll- og avgiftsdirektoratet og revisorforeningen er enige om først å forsøke målrettede informasjonstiltak. Effekten av informasjonstiltakene skal evalueres før det blir gjennomført en eventuell ny vurdering av om revisors særlige aktsomhetsplikt skal utvides.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og toll- og avgiftsetaten har iverksatt på området. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering viktige i arbeidet med å sikre korrekt fastsettelse av toll og avgifter. Det er imidlertid for tidlige å vurdere effekten av flere av de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen anser det som positivt at antall kontroller har økt, men det er behov for ytterligere informasjon om innholdet i disse kontrollene. Flere tiltak er

også iverksatt for å bedre fordelingen mellom kontrolloppgaver og kontrollressurser. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at ressurstilgangen til virksomhetskontrollen ikke er blitt styrket som forutsatt gjennom distriktsutviklingsprosessen, men at ressursbruken er gått ned. Det registreres også at etaten har mistet personell med revisjonsfaglig kompetanse i den samme prosessen. Det var et klart mål i regionaliseringsprosessen at det skulle frigjøres ressurser til prioriterte oppgaver som virksomhetskontrollen.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.16 Komiteens merknader

Komiteen konstaterer at Finansdepartementet har iverksatt eller vil gjennomføre en rekke tiltak for å rette opp de svakheter Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket.

Komiteen har imidlertid merket seg at Riksrevisjonen anser det for tidlig å vurdere om tiltakene har den ønskede virkning og vil uttrykke bekymring over at ressursbruken på virksomhetskontrollen synes å gå ned.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen følger saken videre og forutsetter at Stortinget informeres på egnet måte.

1.17 Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten - Dokument nr. 3:11 (2003-2004)

Innledning

Dokument nr. 3:11 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten ble oversendt Stortinget 19. mai 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 26. oktober 2004, jf. Innst. S. nr. 14 (2004-2005), og saken ble behandlet i Stortinget 9. november 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ved innkreving av restansene på merverdi- og investeringsavgift ikke tilfredsstilte Skattedirektoratets krav til frister for når tiltakene skal gjennomføres. Komiteen sluttet seg også til Riksrevisjonens vurdering om at det var lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke ble prioritert ved skattefogdkontorene, og at flere av kontorene hadde mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk. Komiteen viste til Finansdepartementets opplysninger om at økt systemstøtte og forbedrede retningslinjer ga grunnlag for å forvente at påleggstrekk ville bli benyttet oftere og fulgt bedre opp.

Komiteen merket seg at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benyttet inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet. Komiteen mente at en for tilfeldig oppfølging av restanser tilknyttet innbetaling av vektårsavgift kan undergrave respekten for årsavgiftskravene, og var enig i at inndragingen av kjennemerker må gjøres mer effektiv.

Komiteen merket seg også at de påviste svakheterne og avvikene i innfordringsarbeidet viste at det hadde vært mangelfull intern kontroll og oppfølging ved flere

av de skattefogdkontorene og tolldistriktene under søkelsen omfattet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning skattefogdkontorene og tolldistriktene benyttet nødvendige og hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp. Kvaliteten på avholdte utleggsforretninger og den overordnede styringen og oppfølgingen av skatteetatens og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid ble også vurdert.

Per 31. desember 2002 var de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ved skattefogdkontorene om lag 6,2 mrd. kroner. De akkumulerte restansene ved tolldistriktene var på samme tidspunkt på om lag 1,6 mrd. kroner.

Undersøkelsen viste at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ikke tilfredsstilte Skattedirektoratets krav for når tiltakene skal være gjennomført. For tolldistriktene viste undersøkelsen at 65 prosent av varslene for de utvalgte restansene var sendt senere enn kravet på 15 dager etter forfall, og at om lag 70 prosent av utleggsbegjæringene ble sendt senere enn kravet på 60 dager etter forfall. Det ble påpekt at lang saksbehandlingstid for varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger kan redusere muligheten for å oppnå pantesikkerhet og dermed dekning for kravene.

Undersøkelsen viste at skattefogdkontorene og toll-distriktene i svært begrenset utstrekning benyttet tvangsdekning som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. I de tilfellene hvor tvangsdekning ble benyttet, brukte både skattefogdkontorene og toll-distriktene gjennomgående lang tid fra utleggsforretningene var avholdt til begjæringer om tvangsdekning ble sendt. Skattefogdkontorenes og toll-distriktenes bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak ble vurdert som lite tilfredsstillende. En av grunnene til dette var at skattefogdkontorene og toll-distriktene gjennomgående manglet klare strategier for bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak.

I saker hvor skattefogdkontorene og toll-distriktene ikke hadde sikkerhet for kravene, framgikk det av retningslinjene for skattefogdkontorenes og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid at konkurs burde begjæres dersom den avgiftspliktiges totale restanser overskred bestemte beløpsgrenser. Undersøkelsen indikerte at verken skattefogdkontorene eller toll-distriktene benyttet konkursinstituttet i henhold til retningslinjene.

Påleggstrekk er det viktigste innfordringstiltaket overfor restanser som er overført til restkravinnfordring (uerholdelighetsført). For skattefogdkontorene samlet utgjorde disse restansene ca. 1,6 mrd. kroner per 31. desember 2002. Undersøkelsen viste at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert å bruke påleggstrekk som innfordringstiltak, og at oppfølgingen av misligholdte påleggstrekk var mangelfull.

Ett av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innfordring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer er inn-dragning av kjennemerke. For avgiftspliktige med akkumulerte restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift var kjennemerkene bare inndratt for 39 prosent av de avgiftspliktige. Dette viste at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benyttet inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet.

Av undersøkelsen framgikk det også at skattefogdkontorene og toll-distriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Det ble vurdert som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og toll-distriktene ikke hadde utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter.

Et viktig hjelpemiddel for å kunne gjennomføre effektiv innfordring er hensiktsmessige it-systemer som i størst mulig grad sørger for maskinell saksbehandling og oppfølging av kravene. Toll- og avgiftsetatens it-systemer var i liten grad tilrettelagt for maskinell oppfølging av utestående krav. Undersøkelsen viste at manglende funksjonalitet ved etatens it-systemer reduserte effektiviteten i innfordringsarbeidet.

Finansdepartementets oppfølging

Finansdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 11. april 2007 redegjort for status og iverksatte tiltak relatert til området, særlig i forhold til restansesituasjonen og bruken av de ulike virkemidlene i innkrevingsarbeidet i de to undersøkte etatene. Ifølge Finansdepartementet har den relative restansenedgangen for begge etatene vært meget stor siden Riksrevisjonens undersøkelse. Nedgangen skyldes etter departementets vurdering en kombinasjon av gode økonomiske tider og et bedre innfordringsarbeid i begge etatene. Det understrekes at etatene ikke er direkte sammenliknbare på grunn av ulikheter i krav- og debitormassen.

Departementet opplyser at det både kan brukes direkte og indirekte virkemidler for å fremme kvaliteten i innfordringsarbeidet. Direkte virkemidler er legalt baserte innfordringsfaglige tiltak som påleggstrekk, utlegg, tvangsdekning, konkurs mv. Indirekte virkemidler er tilretteleggingstiltak innenfor teknologi og organisering mv.

Av departementets brev framgår det at både skatte-etaten og toll- og avgiftsetaten mener de har hatt god nytte av bedre tilrettelegging av innfordringsarbeidet. For skatteetatens del er det slik at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført kort tid etter innføringen av nytt system for fastsettelse og innkreving av merverdiavgift. Innføringen var i startfasen en stor utfordring for skattefogdkontorene, og resulterte en periode i restanseøkning og reduksjon i den faglige tiltaksbruken. Merverdiavgiftssystemet er nå innkjørt og videreutviklet på flere områder. For toll- og avgiftsetaten viser departementet til at det har vært en regionalisering av etatens ytre forvaltning de siste årene. Den nye organisasjonsstrukturen bidrar til bedre effektivitet i hele innkrevingsløpet.

Ifølge departementets brev er det direktoratenes erfaring at nye instruksjer, retningslinjer og rutiner som i sterkere grad fokuserer på frister for utsendelse av varsel om utlegg, begjæring om utlegg og avholdelse av utleggsforretning, har medført bedre kvalitet i innfordringen.

Det framgår av departementets brev at anvendelsen av tyngre innfordringstiltak som tvangsdekning eller konkurs i betydelig grad vil avhenge av lokale forutsetninger og lokal strategi. Etter departementets oppfatning ligger bruken av både tvangsdekning og konkursinstituttet på et relativt lavt nivå i begge etatene. Departementet opplyser samtidig at det ikke har grunnlag for å mene at nivået er for lavt.

Avslutningsvis framhever Finansdepartementet at det positive bildet det er gjort rede for, blant annet kan relateres til forbedringer i direktoratenes styring og oppfølging av ytre etat. Departementet er tilfreds med det arbeidet begge direktoratene gjennomfører for å videreutvikle mål- og resultatstyringsdialogen med underliggende virksomheter.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som Finansdepartementet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet har iverksatt etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Det registreres at dette har omfattet både system- og organisasjonsmessige tiltak, og utvikling av nye instruksjer og rutiner for etatenes innfordringsarbeid. Riksrevisjonen har også merket seg at det har vært en bedring i restansesituasjonen for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i den aktuelle perioden. Riksrevisjonens vil for øvrig følge

opp innkrevingsarbeidet og restansesituasjonen i de to etatene i den årlige regnskapsrevisjonen.

Riksrevisjonen anser saken som avsluttet.

1.18 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at det er under utvikling nye rutiner og instruksjer for etatenes innfordringsarbeid og at restansesituasjonen er betydelig bedret i begge etater.

Komiteen viser imidlertid til at de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ved skattefogdkontorene per 31. desember 2002 var ca. 6,2 mrd. kroner, mens restansene ved tolldistriktene var ca. 1,6 mrd. kroner. Dette er betydelige beløp. Samtidig er det grunn til å merke seg at restansene i 2006 var henholdsvis 4,1 mrd. kroner og 695 mill. kroner ifølge St.prp. nr. 1 (2007-2008). Per 31. desember 2006 var 99,4 prosent av merverdiavgift fastsatt for avgiftsåret 2005 innbetalt. Komiteen legger til grunn at Riksrevisjonen følger innkrevingsarbeidet og restansesituasjonen i etatene gjennom den årlige regnskapsrevisjonen og noterer at forholdet ikke er kommentert særskilt i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2006.

2. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:1 (2007-2008) - Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. november 2007

Lodve Solholm
leder og ordfører