



# Innst. 339 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2009–2010)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdi- rektoratets saksbehandling ved dokumentkon- troll av fartøy og sjøfolk**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 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 ressursituasjonen.

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?

### **1.2 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 styrings-systemene 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.

### 1.3 Oppsummering av funnene

#### 1.3.1 *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.

#### 1.3.2 *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 vedtaksfating. 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 vel fungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling som er i samsvar med forvaltningsloven.

#### 1.3.3 *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 redieriet 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 evakueringsystemet 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 fratar 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.

### **1.3.4 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 skiller 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.

### **1.3.5 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 enkelt dokumenter 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 pst. 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 pst. 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 klagesaksbehand-

ling, og det framkommer også tilfeller hvor det er vanskelig å spore dokumentasjon frå klagebehandling. Revisjonen vil peke på betydningen av at 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.

#### 1.4 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 etterprøvbarehet. 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 pst. av bemanningen ved flytting av hovedkontoret fra Oslo til Hauge-sund. 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 velfungerende regelverksstruktur som effektiviserer implementeringen av nye krav og endringer i bestemmelser.

### 1.5 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 risikosty-

ring, 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. Sikkerhetstenkingen 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 Hagesund 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 i 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 SAKS-BEHANDLINGSTID

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. Målet er at hver havnestat årlig skal inspisere 25 pst. 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.»

#### 1.6 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 til-

delingsbrevet 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.

Riksrevisor Arve Lønnum fratrådte under behandlingen av saken.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket flere svakheter ved saksbehandlingen i viktige deler av Sjøfartsdirektoratets virksomhet. Funnene viser blant annet at det i liten grad er utarbeidet prosedyrer og sjekklister i saksbehandlingen, at det har blitt fattet vedtak som ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og som ikke er fanget opp ved etterfølgende saksbehandling.

Komiteen viser også til at undersøkelsen har avdekket at viktig informasjon unndras fra offentlig journal og at vedtak har fått utsettende virkning uten at Sjøfartsdirektoratet har utstedt omgjøringsvedtak.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen fant de avdekkede manglene såpass alvorlig at det var

mest hensiktsmessig å avslutte revisjonen og rapportere funnene slik at forbedringsarbeidet kunne starte umiddelbart. Komiteen er enig i denne vurderingen.

Etter komiteens vurdering er gode saksbehandlingsrutiner viktig for å trygge sjøsikkerheten. Komiteen viser til at Sjøfartsdirektoratet forvalter et omfattende regelverk som i noen tilfeller oppleves som uklart og at dette forsterker behovet for gode rutiner og prosedyrer for fortolkning av regelverket. For å sikre etterrettelighet og etterprøvbarehet krever god forvaltningsskikk at all vesentlig dokumentasjon i saken journalføres og arkiveres.

Komiteen registrerer at direktoratet ved flytting fra Oslo til Haugesund mistet 84 prosent av bemanning og at det har tatt tid å få på plass nye medarbeidere på grunn av økt konkurranse om maritim arbeidskraft. Komiteen har merket seg at bemanningen er bedret, men at direktoratet ennå ikke er fullt ut bemannet i forhold til planlagt bemanning.

Komiteen har videre merket seg at Nærings- og handelsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 har omtalt flere av forholdene og har understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet får på plass et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling i samsvar med forvaltningsloven.

Komiteen viser videre til at undersøkelsen har avdekket at Sjøfartsdirektoratet på flere områder mangler vesentlig styringsinformasjon for å følge opp egne aktiviteter, ressursbruk og resultater. Komiteen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 har understreket viktigheten av at direktoratet får på plass et tilfredsstillende system som sikrer systematisk og god styringsinformasjon.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens funn er alvorlige brudd på god forvaltningsskikk og er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen har varslet at de vil følge opp undersøkelsen i løpet av tre år.

## 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 3:8 (2009–2010) – om Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. juni 2010

**Anders Anundsen**

leder og ordfører