



# Innst. 337 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 2 (2011–2012)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2011

Til Stortinget

#### Sammendrag

##### Rammevilkår, styring og måloppnåelse

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. De overordnede rammevilkårene går fram av lov og instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Riksrevisjonen skal være kompetent, uavhengig og objektiv. Internt legges det vekt på lagånd, åpenhet og respekt som samarbeidsverdier for å oppnå gode resultater og sikre et godt arbeidsmiljø. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk krever. Revisjonsstandardene er basert på INTOSAIs standarder for statlig revisjon – i tillegg til andre nasjonale og internasjonale revisjonsstandarder.

##### *Riksrevisjonens styringssystem*

Riksrevisjonen har en fireårig strategisk planperiode. Nåværende strategisk plan gjelder for 2010–2014. Visjonen for denne perioden er å «bidra effektivt til Stortingets kontroll og fremme god forvaltning». Det er definert fem strategiske hovedmål for perioden:

- Riksrevisjonen har allmenn tillit, og rollen og oppgavene er godt kjent i Stortinget og forvaltningen
- Revisjonen gjennomføres på en enhetlig måte og holder høy faglig kvalitet
- Riksrevisjonen har kompetanse til å gjennomføre arbeidsoppgavene på en effektiv og tilfredsstillende måte
- Riksrevisjonen er en ledende aktør innen utvikling av offentlig revisjon internasjonalt
- Riksrevisjonen er en god arbeidsplass som tiltrekker seg og beholder kompetente og engasjerte medarbeidere

##### *Virksomhetsplan og ressursinnsats*

Årsrapporten fra Riksrevisjonen tar for seg virksomhetsplanene for både 2010–2011 og 2011–2012. I virksomhetsplanen for 2010–2011 var tilskuddsrevisjon – med vekt på feilbudsjettering og manglende rapportering – prioritert som felles satsingsområde for regnskapsrevisjon. Forvaltningsrevisjon la tilsvarende vekt på revisjoner som tok for seg kostnadseffektivitet, ikt og brukerorientering. I virksomhetsplanen for 2011–2012 var det opprinnelig prioritert å følge opp den tidligere tverrdepartementale ikt-revisjonen. Grunnet hendelsene 22. juli ble denne oppgaven utsatt. Innen forvaltningsrevisjon videreføres de prioriterte satsingsområdene fra foregående år.

Revisjonsaktivitetene er gitt høyeste prioritet, og det er satt måltall for hvor mye ressurser som kan benyttes til utviklingstiltak i perioden. Når det gjelder utviklingsprosjekter, ble det særlig arbeidet videre med et nytt revisjonsstøtteverktøy, implementering av nye internasjonale revisjonsstandarder og innføring av elektronisk saksbehandling. Dette arbeidet pågikk i hele 2011 og fortsetter i 2012. I 2011 ble det også tatt i bruk et nytt økonomisystem.

Rapporteringen for 2011 viser at planlagte tiltak i hovedsak er gjennomført.

### **Riksrevisjonens måloppnåelse**

Riksrevisjonen evaluerer sin måloppnåelse kontinuerlig. Som Stortingets kontrollorgan legger Riksrevisjonen stor vekt på Stortingets vurdering av revisjonsarbeidet. Tilbakemeldinger fra Stortinget, som går fram av komitéinnstillinger og stortingsforhandlinger, er i all hovedsak positive.

Riksrevisjonen er også opptatt av departementenes og reviderte virksomheters oppfatning av kvaliteten på revisjonen og relevansen av Riksrevisjonens arbeid. I tillegg er allmennhetens oppfatning av Riksrevisjonen viktig for den tillit institusjonen nyter i samfunnet. Riksrevisjonen gjennomfører derfor omdømmeundersøkelser hvert annet år. Neste undersøkelse vil bli gjennomført i 2012. Mediestatistikken for 2011 viser at andelen av negativ medieomtale har gått ned fra 7,8 prosent i 2010 til 5 prosent i 2011. Dette bygger opp under resultatene fra omdømmeundersøkelsen i 2010, som viste at Riksrevisjonen «har høy troverdighet og integritet».

### **Kvalitetskontroll**

I 2010–2011 ble det gjennomført en fagfelleevaluering av Riksrevisjonen, ledet av den europeiske revisjonsretten (ECA) og med deltagelse fra riksrevisjonene i Finland og Østerrike. Formålet med denne uavhengige vurderingen av Riksrevisjonens virksomhet var å gjennomgå revisjonspraksis samt den overordnede støtten til revisjonsfunksjonene. Anbefalingene fra fagfellegruppen er vurdert og vil bli fulgt opp med relevante tiltak i inneværende og neste planperiode.

### **Brukerundersøkelser**

Det er i 2011, som i foregående år, gjennomført brukerundersøkelser knyttet til den årlige regnskapsrevisjonen, forvaltningsrevisjonen og selskapskontrollen.

Undersøkelsen knyttet til regnskapsrevisjonen ble sendt alle reviderte virksomheter, inkludert departementene, mens undersøkelsen for forvaltningsrevisjonen bygger på svar fra 17 departementer og virksomheter på grunnlag av 10 forvaltningsrevisjoner. Resultatene fra selskapskontrollen er utarbeidet på bakgrunn av 9 utvidede kontroller, og det er innhentet 10 svar fra departementer og 6 svar fra selskaper.

Spørsmålene var knyttet opp mot følgende resultatmål i strategisk plan for 2010–2014:

- Minst 80 prosent av forvaltningen opplever god dialog med Riksrevisjonen

- Minst 70 prosent av forvaltningen skal oppleve at Riksrevisjonens veilederrolle gjennomføres på en relevant og konstruktiv måte
- Minst 80 prosent av forvaltningen skal oppleve at Riksrevisjonen presenterer resultatene av revisjonen på en god, balansert og troverdig måte
- Minst 75 prosent av forvaltningen skal oppleve at Riksrevisjonen har tilstrekkelig kompetanse i gjennomføringen av oppgavene

Undersøkelsene viser at alle resultatmål for perioden ble nådd for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. For selskapskontrollen ligger resultatene vedrørende veiledning og presentasjon av resultatene under de fastsatte resultatmålene. Riksrevisjonen vil følge opp disse resultatene i sitt videre arbeid. Resultatene fra undersøkelsene er lagt ut på hjemmesiden til Riksrevisjonen.

### **Utvikling innen forvaltningen som har betydning for revisjonen framover**

#### **Samfunnssikkerhet og beredskap**

I Dokument 2 for 2010 pekte Riksrevisjonen på viktigheten av forebygging og beredskap som gir bedre samfunnssikkerhet. Riksrevisjonen viste da til at tidligere revisjoner har avdekket svakheter i oppfølgingen av arbeidet med samfunnssikkerhet i en rekke sektorer.

Hendelser det siste året har bekreftet at det er slike utfordringer på flere områder. Etter angrepene på regjeringskvartalet og Utøya den 22. juli 2011 er det blant annet nedsatt en uavhengig kommisjon for å gjennomgå og trekke lærdom av dette. I tillegg har regjeringen varslet at den vil legge fram en stortingsmelding om samfunnssikkerhet i løpet av 2012. Det forberedes også en melding om flom og skred, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har fått i oppdrag å utrede kommunenes beredskap mot bortfall av strøm. Stormen på Vestlandet i desember 2011 viste også samfunnets sårbarhet og utfordringer ved bruk av nødnett og bortfall av telesamband over lengre tid. Riksrevisjonen vil fortsatt følge med på forvaltningens arbeid med å styrke samfunnssikkerhet og beredskap.

#### **Ikt**

Samfunnet blir stadig mer avhengig av robuste og velfungerende ikt-systemer, blant annet innen velferdstjenester. Integrasjon av systemer og utviklingen innen e-styring i stat og kommune går stadig videre. Selv korte driftsavbrudd i systemer og nettverk kan gi store konsekvenser for både enkeltvirksomheter og samfunn. Videre er det viktig at forvaltningen sørger for alltid å ha ikt-systemer som er

dimensjonert og tilpasset de oppgavene den enkelte etat har ansvar for.

Den teknologiske utviklingen stiller også stadig større krav om vedlikehold og jevnlig oppgraderinger av elektroniske informasjonssystemer. Virksomhetene må følge opp dette og sette av tilstrekkelige ressurser. Manglende oppfølging gir blant annet økt risiko for uønsket spredning, endring eller sletting av opplysninger. Uønsket inntrenging i informasjonssystemene til forvaltningen kan få alvorlige følger for enkeltmennesker og svekke samfunnsikkerheten. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) gir også i sine siste årsrapporter klart uttrykk for at det er et økende gap mellom trusler og tiltak på ikt-sikkerhetsområdet i både offentlig og privat sektor. Riksrevisjonen vil derfor fortsatt ha fokus på ikt-sikkerhet i sin revisjon.

### **Globalisering og økt grensepassering**

Handelen med varer og tjenester over landegrensene øker kontinuerlig, og mennesker beveger seg i utstrakt grad ut og inn av Norge. Økende bevegelse over grensene medfører utfordringer for statsforvaltningen på en rekke områder, som blant annet skatt, trygd og toll. Globaliseringens virkninger er med i Riksrevisjonens vurderinger av risiko og prioritering av innsatsen på relevante områder.

### **Forsvarssektoren**

I vårsesjonen 2012 vil det bli lagt fram forslag til en ny helhetlig langtidsplan for forsvarssektoren. Planen vil blant annet dekke mål og tiltak, med tilhørende økonomiske rammer, for fire år fram til og med 2016. I tillegg vil planen inneholde strukturell utvikling og økonomiske rammer for årene etter 2016 – deriblant for anskaffelse, finansiering og innføring av nye kampfly. Forsvarssjefen la fram et helhetlig fagmilitært råd om dette for forsvarsministeren i november 2011. Det er et av de mest sentrale innspillene til regjeringens og Stortingets arbeid med den nye langtidsplanen. Planen vil være et sentralt dokument i revisjonen av Forsvaret i årene framover.

### **Offentlige anskaffelser**

Riksrevisjonen har i en rekke år påpekt svakheter i forvaltningens anskaffelsesvirksomhet. EU har fastsatt et direktiv om håndhevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og dette iverksettes nå også i norsk rett. Formålet er å gjøre håndhevelsen av anskaffelsesregelverket mer effektiv, blant annet ved å sikre leverandører bedre muligheter til å gripe inn før kontrakt inngås. Direktivet introduserer nye sanksjoner mot ulovlige direkteanskaffelser. Forslag til gjennomføring av direktivet ble lagt fram av regjeringen i november 2011. Her foreslås det blant annet å omgjøre Klagenemnda for offentlige anskaffelser til

et rent rådgivende organ, uten den myndigheten den nå har til å ilegge overtredelsesgebyr. Denne myndigheten foreslås overført til domstolene. Effekten av de nye reglene for håndheving vil bli fulgt tett i tiden som kommer.

### **Arbeid og velferd**

Hovedmålene for NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, forenkle tjenestene til brukerne, tilpasse tjenester til brukernes behov, og etablere en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Regjeringen la i Prop. 130 L (2010–2011) fram forslag om ny uføretrygd og alderspensjon til uføre. Forslagene er dels en tilpasning til pensjonsreformen, og dels et ledd i fornyelsen av folketrygdens stønadsordninger for personer med helseproblemer – sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Riksrevisjonen vil fortsatt ha betydelig oppmerksomhet rettet mot arbeids- og velferdsområdet og spesielt NAV-reformen.

### **Helse og omsorg**

Et sentralt tema i Meld. St. 16 (2010–2011) Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011–2015 er iverksettelse av samhandlingsreformen. Reformen skal bedre balansen og samarbeidet mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og sikre brukerne et helhetlig og sammenhengende tilbud av helsetjenester. Den nye helse- og omsorgstjenesteloven som trådte i kraft ved årsskiftet, skal bidra til å sikre bedre samhandling innad i kommunene, og mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Økonomiske virkemidler skal gjøre det lønnsomt for kommuner og helseforetak å samarbeide. Dette omfatter blant annet avgrenset kommunal medfinansiering for somatiske behandlinger i spesialisthelsetjenesten og kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.

For kommunene innebærer samhandlingsreformen at den kommunale helse- og omsorgstjenesten må styrkes. Kommunene vil gradvis få tilført flere oppgaver. Avtalte behandlingsforløp og forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner og sykehus vil være vesentlige deler av reformen. Det skal legges økt vekt på helsefremmende og forebyggende arbeid. Utredning og behandling av hyppig forekommende sykdommer og tilstander skal desentraliseres så snart dette er mulig. Styringen og kvaliteten av tjenestetilbudet innen helse- og omsorgssektoren vil være et sentralt tema for Riksrevisjonen også i tiden framover.

### **Kommunal tjenesteproduksjon**

Kommunesektoren har ansvaret for grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver, blant annet barne-

vern, omsorg og skole. Den forvalter en stor del av de økonomiske ressursene i landet. Regjeringen har i Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, framhevet at økonomisk og juridisk ramkestyring fortsatt skal være hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren. Her er effektiv ressursbruk et sentralt moment. Samtidig er det på viktige velferdsområder legitime behov for å sikre likeverdige tjenester.

Kommunale tjenester blir i stadig større grad basert på ikt-løsninger, og det er en økende sammenheng mellom kvaliteten på de elektroniske støttetjenestene og kvaliteten på primærtjenestene. Ikt i kommunene er viktig også for å sikre effektiv offentlig tjenesteproduksjon. Kommuner har ulike forutsetninger og handlingsmuligheter både teknologisk og organisatorisk, noe som kan gi forskjeller i tjenestetilbudet til innbyggerne. Riksrevisjonen vil ha oppmerksomhet mot disse områdene i arbeidet framover.

### **Samferdsel**

Riksrevisjonen har i flere år pekt på mangler ved drift og vedlikehold på veisektoren og manglende punktlighet i jernbanedriften. Samferdsel og kommunikasjon har også vært aktualisert av forhold som tempoet i utbygging og vedlikehold og hendelser forbundet med ekstremvær.

Nasjonal transportplan for 2010–2019 legger til grunn at det skal brukes 321,9 mrd. kroner de kommende årene. Selv om samferdselssektoren har fått betydelig økte bevilgninger de senere årene, kan det stilles spørsmål ved om bevilgningene er tilstrekkelige, ettersom kostnadene til drift og investeringer også har økt. Tilflytting og befolkningsvekst i og rundt de store byene medfører også større etterspørsel av kollektive løsninger.

Ansvar for en vesentlig del av det tidligere riksveinettet ble i 2010 overført til fylkene. Felles veiadministrasjon innebærer at det er fylkene som har ansvaret for denne delen av veinettet, mens det er Statens vegvesen som utfører utbygging og vedlikehold. Dette har medført en del samhandlingsutfordringer.

### **Riksrevisorkollegiet**

Riksrevisjonens øverste ledelse er et kollegium som består av fem riksrevisorer. De er valgt av Stortinget for en periode på fire år fra 1. januar 2010 til 31. desember 2013. Kollegiet har følgende sammensetning:

Leder:	Jørgen Kosmo
Varamedlem:	Eirin Faldet
Leder:	Arve Lønnum
Varamedlem:	Liv Zazzera

Leder:	Annelise Høegh
Varamedlem:	Martin Engeset
Leder:	Per J. Jordal
Varamedlem:	Heidi Grande Røys
Leder:	Synnøve Brenden
Varamedlem:	Asmund Kristoffersen

Det ble avholdt åtte kollegiemøter i 2011.

### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, 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, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Riksrevisjonens årsmelding for 2011. Meldingen gjør rede for Riksrevisjonens rammevilkår, styringssystem og måloppnåelse i 2011. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens visjon er å «bidra effektivt til Stortingets kontroll og fremme god forvaltning». Dette er et ambisiøst mål, og etter komiteens oppfatning viser årsmeldingen at Riksrevisjonen arbeider iherdig og målrettet for denne visjonen.

Komiteen har merket seg at forvaltningen i det store og hele synes å være tilfreds med det arbeidet Riksrevisjonen utfører. Brukerundersøkelsen har dokumentert at forvaltningen opplever god dialog med Riksrevisjonen, og at Riksrevisjonens veilederrolle gjennomføres på en relevant og konstruktiv måte. Det kommer også frem at minst 75 prosent av forvaltningen opplever at Riksrevisjonen har tilstrekkelig kompetanse i gjennomføringen av oppgavene. Komiteen synes videre det er positivt at mediestatistikken for 2011 viser at det har vært en nedgang i andelen negativ medieomtale.

Komiteen har merket seg at konklusjonene fra fagfelle vurderingen tyder på at Riksrevisjonens revisjonspraksis er hensiktsmessig utformet og i tråd med internasjonale standarder. Komiteen viser til at Riksrevisjonen også ble rådet til å bedre strukturen på Dokument 3-rapportene for å sikre at budskapet når gjennom. Videre vises det til at relevante funn om positive resultater i større grad bør formidles og at rapportene bør inneholde anbefalinger for forbedringsområder. Komiteen er kjent med at Riksrevisjonen følger opp dette, og ser frem til å motta kor-

tere forvaltningsrevisjonsrapporter, med tydeligere anbefalinger.

I 2011 sendte Riksrevisjonen 13 forvaltningsrevisjonsrapporter til Stortinget. Kostnadseffektivitet, ikt og brukerorientering har vært vektlagt i disse rapportene. Komiteen opplever rapportene som gjennomarbeidede og relevante. Det har vært avholdt åpen kontrollhøring i tre av disse sakene.

Dokument 1 – Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll, er det mest omfattende dokumentet fra Riksrevisjonen. Tilskuddsrevisjon – med vekt på feilbudsjettering og manglende rapportering – var prioritert som felles satsingsområde for regnskapsrevisjon i 2010. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen uttalte at statsforvaltningen har utfordringer på tilskuddsområdet, og at det ble funnet feil ved tilskuddsforvaltningen ved 9 av 13 kontrollerte departementer. I Innst. 211 S (2011–2012) uttalte komiteen at den mener det er nødvendig at departementene sikrer seg at tilskuddsordningene benyttes i tråd med Stortingets forutsetninger og departementets fastsatte mål. Etter komiteens oppfatning er det viktig at Riksrevisjonen fortsatt har oppmerksomhet rettet mot departementenes tilskuddsforvaltning. En betydelig del av fellesskapets midler gis som tilskudd, og det er i alles interesse at forvaltningen skjer i henhold til vedtatt regelverk og at Stortingets vilje blir gjennomført. Komiteen mener at Riksrevisjonen har en helt sentral rolle på dette området – for å sikre at feil oppdages og utbedres, og ber om at Riksrevisjonen viderefører oppmerksomheten rettet mot tilskuddsforvaltningen. Komiteen legger likevel til grunn, med bakgrunn i den offentlige oppmerksomheten som har vært knyttet til departementenes tilskuddsforvaltning de siste månedene, at departementene selv framover medvirker til at prak-

tiseringen av tilskuddstildelinger blir i tråd med Stortingets vilje og departementenes egne retningslinjer.

Komiteen ser at Riksrevisjonen har et unikt ståsted overfor forvaltningen. Det er av avgjørende betydning at Riksrevisjonen følger med på de reformer, utviklingsprosesser og planer som til enhver tid skjer i norsk forvaltning. Etter komiteens oppfatning er det også viktig at Riksrevisjonen tar tak i problemstillinger og utfordringer som går på tvers av departementene. Komiteen viser til at Riksrevisjonen har listet opp utviklingstrekk innen forvaltningen som vil ha betydning for revisjonen fremover. Dette omfatter samfunnssikkerhet og beredskap, ikt, globalisering og grensepassering, forsvarssektoren, offentlige anskaffelser, arbeid og velferd, helse og omsorg, kommunal tjenesteproduksjon, samt samferdsel. På flere av disse områdene har det vært gjennomført flere revisjoner de siste årene. Komiteen gir sin tilslutning til at Riksrevisjonen retter spesiell oppmerksomhet mot disse store og viktige områdene i årene fremover. Dette er viktig for å sikre at Stortingets målsettinger nås. Samtidig vil komiteen understreke at det er viktig at Riksrevisjonen har nødvendig fleksibilitet i sin organisering til å fange opp nye utfordringer og problemområder som kanskje ikke inngår i planverket.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råer Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 2 (2011–2012) – om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2011 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. mai 2012

**Anders Anundsen**

leder

**Martin Kolberg**

ordfører





