



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:1 (2003–2004)

Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapet 2001 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1

(2003–2004)

**Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering
av antegnelsene til statsregnskapet 2001
desidert «Til observasjon» og en oppfølging
av forvaltningsrevisjoner behandlet
av Stortinget**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapet for 2001 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Et tilsvarende dokument ble lagt fram for Stortinget høsten 2002, og det er i den videre oppfølgingen tatt hensyn til synspunkter/merknader som kom fram ved Stortingets behandling.

Riksrevisjonens årlige gjennomgåelse av sakene desidert «Til observasjon» har medført en bedre oppfølging av de antegnede forholdene i forvaltningen, og i de fleste tilfeller kan derfor sakene avsluttes i det påfølgende år. Dersom departementet har meddelt at en rekke tiltak er iverksatt for å bedre påpekte forhold, vil effekten av tiltakene og utviklingen videre bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Stortinget har sluttet seg til at alle forvaltningsrevisjoner sendes Stortinget uten forslag til desisjon. Det legges i stedet opp til at forvaltningsrevisjoner som er rapportert til Stortinget, følges opp etter tre år for å se om de endringene som var forutsatt ved Stortingets behandling, er gjennomført.

Dokument nr. 3:1 (2003–2004) omhandler åtte antegnelser til statsregnskapet for 2001 som tidligere er desidert «Til observasjon». Alle disse sakene anses for avsluttet. I tillegg omtales oppfølgingen av ni forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. To av disse sakene foreslås fulgt opp videre, mens resten anses for avsluttet.

Riksrevisjonen, 14. november 2003

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	1
Finansdepartementet	2
Forsvarsdepartementet	3
Justisdepartementet	4
Kommunal- og regionaldepartementet	6
Olje- og energidepartementet	8
Utenriksdepartementet	9
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999	10
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2000	12

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Statsgaranti for lønnskrav vedrørende konkurs med videre

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 tok Riksrevisjonen opp enkelte svakheter knyttet til ordningen med statsgaranti for lønnskrav ved konkurs med videre i Direktoratet for arbeidstilsynet, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003. Revisjonen viste blant annet manglende oppfølging og kontroll med bostyrers arbeid med lønnsgarantisaker og mangelfulle skriftlige rutiner for saksbehandling og intern kontroll. Riksrevisjonen bemerket blant annet at det var uheldig at en prøveordning med forenklet saksbehandling ikke er blitt fulgt opp med andre kontrolltiltak.

I brev til Riksrevisjonen av 30. juni 2003 opplyser Arbeids- og administrasjonsdepartementet at Direktoratet for arbeidstilsynet har iverksatt nye rutiner for bostyrers arbeid med lønnsgarantisaker. Det er blant annet innført rutinemessig retur av ufullstendige utfylte blanketter til bostyrer, og det er etablert rutiner for registrering av andre feil eller mangler. Ved kritikkverdig saksbehandling fra bostyrer blir forholdet i første omgang tatt opp med vedkommende, men dersom dette ikke medfører bedring, vil det rettes en henvendelse til skifteretten/tingretten som oppnevner og fører kontroll med bostyrere. Evaluering av bostyrers arbeid vil foreligge i resultatrapporteringen for 2003. Videre opplyser departementet at direktoratet har utarbeidet utførlige skriftlige retningslinjer, og i disse rutinene ligger det at også saksbehandlingsrutinen i seg selv skal være gjenstand for periodisk evaluering.

Direktoratet for arbeidstilsynet har foretatt en vurdering av saksbehandlingsrutinene som er rap-

portert til departementet i brev av 15. august 2003. Departementet redegjør i brev av 27. august 2003 til Riksrevisjonen for resultatet av den evalueringen som er foretatt. Av 54 tilfeldig utvalgte saker som ble kontrollert, ble det gjort funn av forskjellig art i 12 saker. Kun i en av sakene ble det påvist feilutbetaling ved at det ble utbetalt for mye. Til sammen ble det foretatt utbetalinger på 4,2 mill. kroner i de 54 kontrollerte sakene. En feilutbetaling i størrelsesorden 27 000 kroner vil etter departementets vurdering ikke gi grunnlag for å gå bort fra saksbehandling med delegert avgjørelsesmyndighet. Heller ikke de andre funnene som ble gjort, tilsier at ordningen bør reverseres.

Departementet bemerker videre at saksbehandlere får delegert avgjørelsesmyndighet først etter grundig opplæring og oppfølging. Delegert myndighet gis bare innenfor gitte beløpsrammer og sakstyper. Bostyrers kontroll av kravene før oversendelse til direktoratet kommer i tillegg til direktoratets behandling. Potensialet for å oppdage feil gjennom å gjeninnføre en totrinnsbehandling vil, på bakgrunn av de funn som er gjort, være begrenset i forhold til de ressursene som må settes inn, og som virker forsinkende på utbetalingsprosessen. Direktoratet for arbeidstilsynet er stadig under press på grunn av den lange saksbehandlingstiden ved lønnsgarantiseksjonen. Departementet finner det derfor forsvarlig å fortsette den innarbeidede praksisen med delegert avgjørelsesmyndighet i enkelte lønnsgarantisaker.

Riksrevisjonen har merket seg resultatet av den evalueringen som er gjennomført, og departementets vurdering av denne. Videre oppfølging vil bli gjennomført som ledd i den løpende revisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Finansdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Nytt forvaltningssystem for merverdiavgift – MVA3

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 påpekte Riksrevisjonen at det er utviklet og tatt i bruk et nytt forvaltningssystem for merverdiavgift som har hatt vesentlige kostnadsoverskridelser og vesentlige feil og mangler som fikk betydelige negative konsekvenser for purringer av manglende omsetningsoppgaver, skjønnsfastsettelse og innkreving av merverdiavgiften i annet halvår 2001, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling av 25. februar 2003. Riksrevisjonen anså det som uheldig at det var igangsatt et system som medførte betydelige negative konsekvenser vedrørende regnskapet for 2001, og forutsatte at forvaltningen av merverdiavgiften snarlig ble forbedret. I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen går det fram at komiteen har merket seg at nytt forvaltningssystem for merverdiavgift har vært preget av begrenset funksjonalitet og flere feil og mangler som har påvirket arbeidet med forvaltningen av merverdiavgiften for regnskapsåret 2001, og at departementet har igangsatt et betydelig arbeid for å avhjelpe de negative virkningene som oppsto ved innføringen av systemet.

Finansdepartementet har i brev av 3. juli 2003 til Riksrevisjonen gitt en nærmere redegjørelse vedrørende kostnader til utvikling av MVA3, systemets funksjonalitet og ytelse samt forvaltning av merverdiavgiften. Det går blant annet fram av svaret at MVA3-prosjektet ble avsluttet høsten 2002, og at systemet da etter departementets mening tilfredsstillte grunnleggende krav til en forsvarlig og betryggende merverdiavgiftsforvaltning. Departementet opplyser imidlertid at det gjensto fortsatt behov for funksjonalitet for å kunne utnytte systemet bedre, blant annet funksjonalitet for å bedre kontrollen og effektivisere innkrevingen.

Når det gjelder systemets funksjonalitet og ytelse, opplyser departementet at rapporter som er vesentlige i forhold til en forsvarlig merverdiavgiftsforvaltning og regnskapsføring, er på plass. Det arbeides likevel med å utvikle flere rapporter til hjelp i

kontrollarbeidet, både på fastsettings- og innkrevingområdet, samt rapporter for analyse, resultatoppfølging og styringsinformasjon. Ytelsen i systemet opplyses å være vesentlig forbedret etter rettelser som er gjort, og systemet er mer stabilt, og svartidene er redusert. Teknisk sluttrapport ble ferdigstilt i oktober 2002, og evaluering av prosessen i MVA3-prosjektet er under utarbeidelse. Det vil etter at systemet har vært i drift en periode, vurderes om systemet er i henhold til målsettingene.

Departementet opplyser at direktoratet har hatt en målrettet satsing i arbeidet med skjønnsfastsettelser og restansesituasjonen for å redusere saksrestanser, og at direktoratet nå er à jour i dette arbeidet. Departementet understreker imidlertid at det fortsatt er behov for å ha sterk fokus på dette området, og at det fortsatt vil følge utviklingen nøye. Når det gjelder restansesituasjonen, opplyser departementet at skatteetaten genererte maskinelle skjønnsforslag for flere terminer i 2002, og dette medførte at restansene knyttet til skjønnsfastsettelser økte betydelig i 2002. Restanseøkningen har også sammenheng med en generelt vanskeligere økonomisk situasjon for mange næringsdrivende i 2002, og økningen er også blitt påvirket av at utliknet avgift har økt vesentlig. Departementet anser at restansesituasjonen er under kontroll, og gir uttrykk for at det ikke synes å være grunnlag for å si at innføringen av MVA3 har hatt en langvarig innvirkning på restansesituasjonen. Departementet gir uttrykk for at direktoratet har offensive tiltak for å oppnå varige bedringer, og vil følge restansesituasjonen nøye.

Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt flere tiltak for å forbedre forvaltningen av merverdiavgiften. Det skal dessuten gjennomføres en evaluering av MVA3-prosessen og foretas en vurdering av realiseringen av målsettingene med systemet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp dette arbeidet. Den videre forvaltningen av merverdiavgiften vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Saken anses for avsluttet.

Forsvarsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Avgangsstimulerende tiltak

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 tok Riksrevisjonen opp en rekke forhold ved bruk av avgangsstimulerende tiltak i Forsvaret, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Riksrevisjonen bemerket blant annet at Forsvaret hadde iverksatt reduksjon av stillinger før strukturen ved avdelingene var fastlagt. Avgangen hadde liten eller ingen innvirkning på antall stillingshjemler og oppgaver. Dette hadde blant annet ført til at personell som hadde fått innvilget avgangsstimulerende tiltak, i noen tilfeller ble engasjert som vikarer eller leid inn igjen fra konsulentfirmaer. Enkelte pålagte forvaltningsoppgaver var ikke blitt utført, og det var manglende kontroll med innvilgede studiesøknader for militært personell.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte ved sin behandling blant annet viktigheten av at de avdekkede forholdene rundt de som har fått innvilget avgangsstimulerende tiltak, bringes i orden.

Forsvarsdepartementet har i brev av 23. juli 2003 oppgitt at 2 957 ansatte har fått innvilget søknad om avgangsstimulerende tiltak per 3. juli 2003, mens innsparingen netto er beregnet til 1 335 årsverk. Det oppgis at det er avgjørende å få redusert nytilsettinger mest mulig slik at nettoinnsparingene øker. Målet er å få størst mulig nettoinnsparing med minimal bruk av avgangsstimulerende tiltak. Departementet

har i nært samarbeid med Forsvarets overkommando utredet supplerende tiltak for å sikre den ønskede årsverksutviklingen ved å utarbeide forsvarssjefens beslutningsnotat nr. 16/2003, der det legges fram en rekke strakstiltak som skal gi større nettoinnsparinger av personell. Det innrømmes at oppfølgingsrutinene for militære arbeidstakere som har fått innvilget studiesøknad, fortsatt ikke er gode nok.

Når det gjelder oppfølging av personell som mottar avgangsstimulerende tiltak, viser departementet til brev av 21. juni 2002. I brevet går det fram at personell som har fått innvilget virkemidler, som hovedregel ikke skal tilsettes i Forsvaret eller andre virksomheter under Forsvarsdepartementet, og at det er utarbeidet egne rutiner for dette. Departementet opplyser at det ikke er kjent med at dette har voldt problemer det siste året.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har brukt lang tid på å få iverksatt de tiltakene som i utgangspunktet var planlagt, og at nye tiltak er til vurdering. Det registreres at det fortsatt er forbedringspotensial for iverksetting og oppfølging av avgangsstimulerende tiltak, og at Forsvaret ikke har nådd sin målsetting i forhold til å prioritere oppgaver sett i sammenheng med personalressurser.

Riksrevisjonen har merket seg iverksatte tiltak, og at Forsvaret vil foreta en ny gjennomgåelse av årsverksreduksjonen, virkemidler og tiltak i den forbindelse, innen utgangen av 2005.

Saken anses for avsluttet.

Justisdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Hjelpesystemer i politi- og lensmannsetaten

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 pekte Riksrevisjonen på flere kritikkverdige forhold ved utvalgte hjelpesystemer og manglende samordning og dårlig oversikt over IKT-hjelpesystemer som genererer data til lønnsystemet/regnskapssystemet i politi- og lensmannsetaten. I tillegg har det tatt lang tid å få implementert enkelte av systemene, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Justisdepartementet har i brev av 5. september 2003 til Riksrevisjonen gitt en statusrapport for arbeidet med samordning og status for de undersøkte hjelpesystemene. Departementet uttaler at i henhold til avtalt plan leverte Politidirektoratet 1. november 2002 utkast til IKT-strategi til departementet som har gitt tilbakemelding i brev av 17. desember 2002. Det videre arbeidet med ferdigstilling av etatsstrategi og handlingsplaner er det imidlertid hensiktsmessig å se i sammenheng med departementets påbegynte arbeid med IKT-strategi for justissektoren 2004–2007. Politidirektoratet deltar også i dette arbeidet, og det man kommer fram til der, på overordnet nivå, må ligge til grunn for Politidirektoratets videre arbeid med IKT for politiet. Videre er de omtalte systemene sentralt passregister, det sentrale våpenregisteret og Tjenesteliste, turnus og arbeidstidsreglementet blitt innført i løpet av 2003. Ifølge Politidirektoratets IKT-strategi skal anskaffelse av lokale systemløsninger nå rapporteres til direktoratet. Justisdepartementet uttaler at det anser at de forholdene som ble tatt opp i antegnelsene for 2001, er ivare tatt gjennom Politidirektoratets oppfølging, men vil også i tiden framover gi IKT-området oppmerksomhet i den løpende dialogen med Politidirektoratet.

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet og departementet arbeider med IKT-strategiene for direktoratet og justissektoren framover, og forutsetter at det vil bli lagt vekt på samordning i de nye IKT-strategiene og at dette blir fulgt opp i praksis. Videre har Riksrevisjonen merket seg at anskaffelser av lokale systemløsninger nå rapporteres til direktoratet.

Riksrevisjonen vil følge den videre utviklingen på IKT-området i politi- og lensmannsetaten i den løpende revisjonen, herunder implementering og bruk av hjelpesystemene på lønns- og regnskapsområdet.

Saken anses for avsluttet.

2 Bruk av overtid ved Oslo politidistrikt

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 pekte Riksrevisjonen på flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene for politi- og lensmannsetaten ved Oslo politidistrikt. Blant annet ble den omfattende bruken av overtid og den skjeve fordelingen mellom ordinær overtidsgodtgjørelse og forhøyet overtidsgodtgjørelse bemerket, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Riksrevisjonen har foretatt en ny kontroll for 2002 som viser at omfanget av overtid økte ytterligere fra 2001 til 2002. Politidirektoratet har i brev av 26. mai 2003 til Riksrevisjonen redegjort for tiltak som er iverksatt for å redusere overtidsbruken.

Justisdepartementet opplyser i brev av 5. september 2003 til Riksrevisjonen at det har innhentet oversikter fra Politidirektoratet. Oversiktene viser at antall overtids timer har gått betydelig ned i første halvår 2003 sammenlignet med første halvår 2002 og 2001. Departementet uttaler at det anser at reduksjonen i overtidsbruken fra 2002 til 2003 skyldes at 2002 var et meget spesielt år, med blant annet mye overtid i hovedsak som følge av sikkerhetssituasjonen og forberedelser til ABCDE-konferansen. Det er også et viktig moment at de tiltakene som ble iverksatt for å redusere overtiden etter antegnelsene for 2001, har begynt å gi den forutsatte effekt i 2003.

Departementet uttaler videre at det anser at de tiltakene som er iverksatt, i betydelig grad reduserer overtidsbruken, men understreker at blant annet den internasjonale situasjonen, og derav belastningen for politiet, er endret uten at antallet ansatte i politiet er økt tilsvarende. Dette bidrar til at Oslo-politiet også i framtiden må benytte overtid i et visst omfang for å kunne håndtere spesielle situasjoner.

Videre uttaler departementet at arbeidet med å planlegge aktiviteten bedre, linjeledernes økte kontroll med overtidsbruken og økt bevissthet om å fordele arbeidsbelastningen på flere personer, må videreføres med styrke i alle ledd. Departementet vil derfor også i den framtidige styringsdialogen med Politidirektoratet opprettholde et sterkt engasjement på området.

Riksrevisjonen har merket seg at Oslo politidistrikt nå følger arbeidstidsbestemmelsene i politi- og lensmannsetaten, og at tallene fra første halvår 2003 viser at distriktet har fått større kontroll med overtidsbruken, og at overtidsutbetalingene er på vei ned. Riksrevisjonen vil følge utviklingen i den ordinære revisjonen av lønnsområdet ved politidistriktet.

Saken anses for avsluttet.

Kommunal- og regionaldepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Datasystem for behandling av utlendings- og flyktningsaker

Utlendingsdirektoratet (UDI) har gått til anskaffelse av nytt datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Systemet er planlagt som felles verktøy for hele utlendingsforvaltningen og skal brukes av UDI, Politiet, Utlendingsnemnda og Kommunal- og regionaldepartementet. I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 tok Riksrevisjonen opp en rekke forhold omkring utviklingen av systemet, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen går det blant annet fram at komiteen hadde merket seg problemene knyttet til utviklingen av det nye datasystemet. Prosjektet er blitt vesentlig dyrere enn forutsatt og ble i juni 2002 av departementet oppgitt å ha en kostnadsramme på 48–68 mill. kroner mot et opprinnelig anslag på 20 mill. kroner. Leveringen er i tillegg blitt sterkt forsinket. Etter planen skulle det ha vært i drift i oktober 2001, men ble delvis tatt i bruk fra januar 2003. Forsinkelsen har medført store kostnader til drift av det gamle systemet, tilsvarende 24 mill. kroner årlig. Komiteen viste til at Riksrevisjonen påpekte at så vel økonomistyring, kvalitetskontroll og kontroll av framdrift har vært mangelfull, og at korrigerende tiltak ikke ble iverksatt før forsinkelsen var et faktum. For prosjekter av denne størrelsen ville komiteen understreke departementets ansvar for tilfredsstillende etatsstyring. Komiteen har registrert at departementet på bakgrunn av de nevnte problemene har etablert en vesentlig tettere oppfølging av prosjektet.

I brev av 4. august 2003 til Riksrevisjonen har Kommunal- og regionaldepartementet opplyst at datasystemet nå er i bruk. Det gjenstår en del forbedringspunkter, og en modul er ikke ferdigstilt.

Når det gjelder budsjettmidler for prosjektet, opplyser departementet at det er bevilget 20 mill. kroner og omdisponert 5 mill. kroner i 1999, dessuten er det gitt tillatelse til overskridelser på 7 mill. kroner i 2001 mot innsparing i 2002. For 2003 er det bevilget 18,2 mill. kroner til DUF og andre IKT-relaterte aktiviteter. Ifølge departementet er det til nå stilt 50,2 mill. kroner til disposisjon for prosjektet.

Til og med mai 2003 er det ifølge departementet utgiftsført 66,7 mill. kroner til prosjektet. Merutgiftene skyldes blant annet løpende driftsutgifter for gammelt system.

At systemet ble forsinket, skyldes delvis endringskrav fra UDI underveis i prosessen, delvis forhold som skyldes systemutvikler, herunder ytelses- og stabilitetsproblemer. Spørsmål om erstatning for merutgifter i forbindelse med forsinket levering er tatt opp med systemutvikler. Sommeren 2003 ble forlik inngått i forhold til utviklingsbistand, videreutvikling og fullføring av leveransen. Resterende leveranse skal fullføres innefor rammen av eksisterende utviklingskontrakt, etter planen i løpet av 2003.

Departementet opplyser at frakobling av gammelt system skjedde 10. juni 2003. Videre påpeker departementet at det er billigere å drifte DUF enn gammelt system, og målet om reduserte driftsutgifter er dermed innfridd. Det arbeides imidlertid med feilrettinger og med å forbedre systemet, fordi det allerede nå er behov for forbedringer av blant annet responstider og ytelser. Siden alle deler av systemet ennå ikke er tatt i bruk, gjenstår det å teste systemet som helhet.

Departementet uttaler at innføringen av DUF har hatt negativ innvirkning på produksjonen av vedtak i UDI og i Utlendingsnemnda på grunn av ustabilitet i systemet, varierende responstider og nye arbeidsformer. En modul som skal brukes i Integreringsavdelingen, skulle vært ferdig før frakobling av gammelt system. Arbeidet med denne modulen ble stoppet i februar 2003, fordi systemutvikler hadde problemer med framdriften i forhold til utviklingen av hele systemet.

Videre uttaler departementet at klarere definering av styring og roller i prosjektgjennomføringen er videreført. I tildelingsbrev for 2003 har departementet stilt krav om at DUF i hovedsak skal tas i bruk første halvår 2003 og ferdigstilles i løpet av året. UDI gir nå departementet regelmessige skriftlige og muntlige orienteringer om framdriften i prosjektet. Departementet vil også be UDI om særskilt rapportering på framtidig gevinstrealisering.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som departementet har redegjort for.

Per juli 2003 er det rapportert brukt ca. 4,1 mill. kroner på prosjektet i tillegg til 66,7 mill. kroner som departementet tidligere har opplyst om. En god del arbeid gjenstår før fase I kan avsluttes. Prosjektets kostnadmessige omfang ser ut til å bli større enn den øvre ramme på 68 mill. kroner som Kommunal- og regionaldepartementet opplyste om i juni 2002. Riksrevisjonen antar dermed at et betydelig beløp som gjelder utviklingen av DUF, må dekkes over UDIs ordinære driftsbudsjett.

I antegnelsen til statsregnskapet for 2001 understreket Riksrevisjonen viktigheten av tilstrekkelig testing og nødvendig kvalitet før DUF ble satt i drift. Etter at DUF ble innført, har det vært nedgang i produksjonen av vedtak på grunn av ustabilitet i systemet og varierende responstider. Dette kan tyde på mangelfull testing og for mange feil i systemet før det ble tatt i bruk.

Etter det Riksrevisjonen har fått opplyst, er det ikke lagt opp til særskilt regelmessig skriftlig rapportering til departementet om bruk og utvikling av DUF. Informasjon og tilbakemelding skjer oftest muntlig, i møter mellom departementet og UDI. Riksrevisjonen vil bemerke at det også bør legges opp til skriftlig statusrapportering med hensiktsmessige mellomrom, av hensyn til dokumentasjon og for å sikre at alle berørte parter får tilgang til nødvendig informasjon. Riksrevisjonen har forutsatt at den nye rapporteringen til departementet også skulle omfatte kostnadmessig utvikling av prosjektet, inkludert totale kostnader. Etter det Riksrevisjonen har forstått, mottar ikke departementet regelmessige kostnadsrapporter.

Riksrevisjonen vil følge opp prosjektet videre i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003.

Saken anses for avsluttet.

Olje- og energidepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 Olje- og energidepartementets praktisering av krav om utarbeidelse av anbudsprotokoll og innhenting av skatteattest ved kjøp av varer og tjenester

I antegnelse til statsregnskapet for 2001 tok Riksrevisjonen opp manglende anbudsprotokoller og dokumentasjon i forbindelse med departementets anskaffelser. Samme forhold ble også påpekt i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2000. Det vises til Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved sin behandling at den forutsatte at rutinene blir innskjerpet.

I brev av 2. juli 2003 opplyser Olje- og energidepartementet at system og rutiner knyttet til innkjøp er forbedret og gjort mer kjent blant saksbehandlere/innkjøpsansvarlige. Anskaffelsesprotokoll er opprettet, og skatteattester og øvrig påkrevd dokumentasjon foreligger oversiktlig og tilgjengelig for anskaffelser over kr 200 000 foretatt i 2002. Videre opplyser departementet at arbeidet med å påse at departementets anskaffelser skal være både effektive og reglementerte, er en kontinuerlig prosess, og at departementet arbeider videre med å forbedre systemer og rutiner samt kjennskap til og etterlevelse av disse.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har iverksatt.

Saken anses for avsluttet.

Utenriksdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 2001

1 NORADs forvaltning av tilskudd til og via Bistandsnemnda og Atlas-alliansen

I forbindelse med revisjonen av NORADs regnskap for 2001 foretok Riksrevisjonen en undersøkelse av NORADs forvaltning av tilskudd til/via Norsk Misesjonsråds Bistandsnemnd (Bistandsnemnda) og Atlas-alliansen. Riksrevisjonen tok opp flere mangler ved tilskuddsforvaltningen i antegnelsene til statsregnskapet for 2001, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003. Det ble påpekt at det var uheldig at det har tatt så lang tid å utarbeide og implementere rutiner for forvaltningen på området. I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen går det fram at komiteen deler Riksrevisjonens bekymring for at det har tatt lang tid å bringe forholdene i orden, og understreker samtidig betydningen av klare retningslinjer og rutiner.

I brev av 8. juli 2003 til Riksrevisjonen opplyser Utenriksdepartementet blant annet at NORAD i mars 2003 slutførte *Håndbok med instruks for støtte til frivillige aktører i det sivile samfunn*. Håndboka skal imøtekomme kravet om utarbeidelse av interne regler for forvaltningen av tilskudd til/via frivillige organisasjoner og kravet om fastsetting av oppføl-

gingskriterier med tilhørende rapporteringsmetoder.

Departementet opplyser videre at NORAD 7. februar 2003 inngikk en treårig samarbeidsavtale med Bistandsnemnda og 5. mars 2003 en femårig samarbeidsavtale med Atlas-alliansen. Avtalene forutsetter blant annet at organisasjonene formulerer mål og definerer planlagte resultater og rapporterer i forhold til disse. For øvrig inneholder avtalene krav til budsjett, regnskap, revisjon og evaluering. I tråd med bevilgningsreglementet § 17 er det også innarbeidet en forutsetning om at NORAD og Riksrevisjonen på et hvilket som helst tidspunkt kan iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

Videre uttaler departementet at den besluttede evalueringen av ordningen med støtte til sammenlutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater («paraplyorganisasjoner») har startet, og evalueringen forventes gjennomført i september 2003. Evalueringen vil baseres på samarbeidet mellom NORAD og Bistandsnemnda og NORAD og Atlas-alliansen.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Utenriksdepartementet har satt i verk, og at det er etablert nye rutiner på området.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999

Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse – Dokument nr. 3:4 (1998–99) – og oppfølgingen av undersøkelsen i Dokument nr. 3:1 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:4 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i Statens Pensjonskasse (SPK) ble oversendt Stortinget 29. januar 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. mai 1999, jf. Innst. S. nr. 176 (1998–99), og saken ble behandlet i Stortinget 18. mai samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterte at SPKs resultatutvikling i perioden fra 1994 til og med andre tertial 1998 ikke hadde gått i positiv retning. Dette gjaldt både utbetaling av nye pensjoner til riktig tid og andelen feil i saksbehandlingen. Komiteen understreket at forsinkelser med utbetaling av pensjoner vil kunne skape både usikkerhet og økonomiske problemer for de det gjelder.

Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at de tiltakene som SPK hadde satt i verk, i liten grad syntes å ha bidratt til å redusere problemene med å utbetale riktig pensjon til rett tid. Komiteen hadde merket seg at departementet ville vurdere ulike modeller for styringen og organiseringen av SPK, og forutsatte at de kritikkverdige forholdene i SPK ble prioritert og brakt i orden.

Oppsummering av undersøkelsen og resultater fra oppfølgingen

Formålet med undersøkelsen var å kartlegge saksflyt, saksbehandlingsfeil og feil som oppsto ved samordning av pensjonsytelser fra SPK og folketrygden. Det ble lagt særlig vekt på å undersøke hvilke flaskehalsar og typer feil som oppsto i saksbehandlingen, og vurdere årsaker til disse problemene.

Undersøkelsen viste at SPK ikke nådde målene for saksbehandlingstid og kvalitet i 1997. Blant nye pensjoner ble det rapportert om 77 prosent forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 44 prosent for etterlattepensjoner og 24 prosent for alderspensjoner. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 prosent. Dette var 2,5 prosentpoeng høyere enn den maksimale andelen feil som var angitt i resultatkravet.

Det ble avdekket at forsinket utbetaling av pensjoner skyldtes en kombinasjon av for lang saksbehandlingstid i SPK og for sent innkomne krav om pensjon. Den lange saksbehandlingstiden i SPK skyldtes i hovedsak at sakene ble liggende lenge før saksbehandlingen ble påbegynt. Undersøkelsen viste også at 91 prosent av feilene hadde skjedd i saksbehandlingen i SPK, mens det resterende skyldtes feil i data fra eksterne kilder. SPK hadde i mange år arbeidet med å redusere feilandelen, uten at dette hadde gitt resultater. Selv om det ble brukt store ressurser til kvalitetssikring, ble bare halvparten av feilene avdekket gjennom denne kontrollen.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen fulgte opp saken ved brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) av 19. mars 2002 og 30. mai 2002. Ifølge departementets svar av 15. mai 2002 og 10. juni 2002 ble kravet om at 95 prosent av pensjonene skal være riktige ved første gangs utbetaling, ikke oppfylt. På bakgrunn av departementets redegjørelse konkluderte Riksrevisjonen i Dokument 3:1 (2002–2003) med at saken burde følges opp med ny vurdering i 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. januar 2003, jf. Innst. S. nr. 97 (2002–2003), og saken ble behandlet i Stortinget 11. februar 2003. Komiteen og Stortinget sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjon.

Riksrevisjonen har gjennom brev av 20. mars, 23. juni og 5. august 2003 bedt om redegjørelse fra departementet om utviklingen i oppnådde resultater knyttet til saksbehandlingstid og kvalitet det siste året, og hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i den forbindelse. AAD har i brev av 14. mai, 23. juli og 15. august 2003 avgitt svar.

I 2002 ble 94,21 prosent av alle nye pensjoner utbetalt korrekt. Den positive utviklingen fortsatte i første kvartal 2003 hvor 95,45 prosent ble utbetalt korrekt. Kvaliteten i medlemsdataene er en av de viktigste forutsetningene for at medlemmene skal få korrekt pensjon. SPK har hatt dårlig kvalitet i medlemsdataene og har valgt å forsere kvalitetssikringen

av medlemsdata slik at alle enkeltmedlemmer skal ha korrekt registrerte data innen utgangen av 2005. Dette arbeidet viser resultater, og medlemsdataene for enkelte medlemsvirksomheter er ferdig kvalitetssikret.

SPK har en utbetalingsgaranti. Denne garanterer at pensjonen kommer måneden etter lønnsopphør, dersom søknad om pensjon (samt eventuelle legeerklæringer) er mottatt tre måneder før lønnsopphør. Dersom søknaden kommer for sent, garanterer SPK en saksbehandlingstid på maksimalt tre måneder. Departementet slår fast at utbetalingsgarantien også omfatter pensjoner hvor ikke all nødvendig dokumentasjon er mottatt tre måneder før lønnsopphør. Dersom manglende dokumentasjon ikke er kommet inn i tide, vil saken bli behandlet fortløpende når dokumentasjonen foreligger. De tilfellene der pensjo-

nen ikke blir utbetalt første måned etter lønnsopphør, regnes ikke som brudd på utbetalingsgarantien dersom forsinkelsen skyldes mangler i søknad/vedlegg. Pensjonen blir likevel omfattet av utbetalingsgarantien i form av at SPK ikke skal bruke mer enn tre måneder fra all nødvendig dokumentasjon foreligger til pensjonen blir utbetalt. SPK har maskinelle rutiner som sikrer at både arbeidsgiver og pensjonist får melding om behov for ytterligere tilleggsdokumentasjon innen én uke etter at søknaden er kommet inn.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de positive endringene i 2002 og første kvartal 2003 om korrekt utbetaling av ny pensjon.

Saken anses for avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2000

Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene – Dokument nr. 3:3 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene, ble oversendt Stortinget 3. november 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2000, jf. Innst. S. nr. 99 (1999–2000), og saken ble behandlet av Stortinget 17. februar 2000.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at lang saksbehandlingstid i enkelt saker kan innebære en stor belastning for pasienter, pårørende og involvert helsepersonell. Det ble presisert at det kunne reises spørsmål ved om rettssikkerheten til de involverte parter ble tilstrekkelig ivare tatt. Komiteen understreket viktigheten av at Sosial- og helsedepartementet (SHD) (nå Helsedepartementet, HD) fulgte opp de forholdene Riksrevisjonen påpekte, ved å ta en samlet gjennomgåelse av saksbehandlingen av klagesaker både hos Helsetilsynet og hos fylkeslegene. Komiteen mente at et slikt arbeid kan gi en forbedret effektivitet i hele etaten slik at man unngår store forskjeller i skjønnsutøvelse og saksbehandlingstid. Komiteen forutsatte at SHD fortsatte arbeidet med effektivisering vedrørende rutiner, opprustning av arkivfunksjon og en ensartet skjønnsutøvelse, og at en om nødvendig omdisponerte slik at de målene som var satt, ble fulgt opp.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke om klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og hos fylkeslegene i tilstrekkelig grad hadde vært effektiv, og om den hadde ivaretatt rettsikkerheten til de involverte.

Det var en sterk økning i antallet klage- og tilsynssaker på 1990-tallet. I mange saker var behandlingstiden svært lang. Riksrevisjonen registrerte som ledd i undersøkelsen samtlige klage- og tilsynssaker som var til behandling i 1997 i Helsetilsynet og ved fem utvalgte fylkeslegekontorer. SHD satte som mål i 1997 at fylkeslegenes saksbehandlingstid i enkelt saker ikke skulle overstige seks måneder. Gjennom-

snittlig saksbehandlingstid skulle ikke overstige tre måneder for saker som ble avgjort av fylkeslegen, og fire måneder for saker som ble oversendt til Helsetilsynet for avgjørelse der. For Helsetilsynet forutsatte departementet at det skulle ha færre enn 150 ikke avsluttede saker ved årets slutt. I Helsetilsynet var det 131 saker som ikke var avsluttet per 31. desember 1997, noe som var i tråd med tildelingsbrevet fra SHD. Ingen av de fem fylkeslegekontorene nådde resultatmålene for 1997, og det var store forskjeller mellom kontorene. For saker oversendt til Helsetilsynet var det bare ett kontor som nådde målet om at saksbehandlingstiden skulle være under fire måneder. For saker avsluttet hos fylkeslegen hadde alle en saksbehandlingstid på over tre måneder. Kontoret som kom best ut, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 3,4 måneder, mens kontoret som kom dårligst ut, hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på sju måneder. I henhold til St.prp. nr. 1 (1997–98) skulle saksbehandlingstiden i 1998 ikke overstige fem måneder hos fylkeslegen og 12 måneder i Helsetilsynet. Hvis man skilte mellom de sakene som ble avsluttet i 1997, og de sakene som ikke var avsluttet på undersøkelsestidspunktet i mai 1998, viste det seg at saksbehandlingstiden for de ikke avsluttede sakene i gjennomsnitt var 13,9 måneder. For 1999 var det lagt opp til en saksbehandlingstid på maksimalt seks måneder i Helsetilsynet og fem måneder hos fylkeslegene. Det ble i undersøkelsen konkludert med at dersom Helsetilsynet skulle nå dette målet, måtte saksbehandlingen effektiviseres ytterligere.

Undersøkelsen viste at saksbehandlingstiden i Helsetilsynet økte vesentlig for saker som ble oversendt til sakkyndige og profesjonsråd sammenlignet med saker som ikke ble behandlet av noen av disse instansene. Ved fylkeslegekontorene økte også saksbehandlingstiden i vesentlig grad for saker som ble oversendt sakkyndig. I begge tilfeller var den viktigste årsaken til økt saksbehandlingstid den interne saksbehandlingstiden, og i liten grad saksbehandlingstiden i de eksterne instansene. På bakgrunn av dette ble det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om utredningskapasiteten, kompetansen og organisering-

gen i etaten var god nok. Det så eksempelvis ut som arkivfunksjonen var av stor betydning.

Undersøkelsen avdekket forskjeller mellom de fem fylkeslegekontorene både når det gjaldt organisering av klagesaksbehandlingen og produktivitet. Samtlige hadde imidlertid et effektiviseringspotensial. Det framkom videre at fylkeslegenes skjønn varerte, og at dette kom til syne gjennom andelen saker som endte med kritikk, og andelen saker som på grunn av alvorlighetsgrad ble oversendt til Helsetilsynet for videre behandling der.

Departementets oppfølging

Helsetilsynet gjennomgikk i et eget klagesaksprosjekt klager på helsepersonell i perioden 1995–97. Prosjektet ble startet for å sikre at tilsynet og saksbehandlingstiden ivaretar de berørtes rettssikkerhet. Blant annet på bakgrunn av Dokument nr. 3:3 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene, ble det fra 1. mars 2000 etablert et nytt klagesaksprosjekt. Prosjektet ble fram til utgangen av 2001 organisert som en egen avdeling i Helsetilsynet. Målet med prosjektet var å innhente ettersteplet i saksbehandlingen, styrke arbeidet med harmonisering og rutineutvikling og utvide arbeidet med systematisering, erfaringsoverføring og publisering av kunnskap fra saksfeltet. Ved prosjektslutt ble det avvirket 50 prosent flere saker med samme ressursinnsats som ved prosjektstart.

Avdeling for tilsynssaker har siden 2002 brukt det meste av sine ressurser på klagesaker. Helsetilsynet har siden det første prosjektet drevet kontinuerlig opplæring, utvikling av veiledning for fylkeslegene og egen saksbehandling og forbedring av rutiner. For å fremme lik behandling av like saker og rask avvikling av sakene har det vist seg at det å legge til rette for arenaer for diskusjon og utvikling av dokumenter til støtte for saksbehandlingen er mest virkningsfullt. Saksfeltet er satt på dagsorden i etatsstyringsmøtene mellom departementet og Statens helsetilsyn og omtalt i tildelingsbrevene og på fylkeslegemøter, i tillegg til at det har vært arrangert samlinger for saksbehandlere hvert år. Saksbehandlingsveileder og egne dokumenter om rettslige rammer og policy er sist fastsatt gjennom reviderte utgaver av mars 2003.

Det er utviklet styrende dokumenter for å oppnå en mer harmonisert skjønnsutøvelse, rutineutvikling og rapportering. I 2001 og 2002 er det utviklet et nytt fagsystem for tilsynssaker og enkelte andre typer klagesaker, Registreringssystem for Rettighetsklager og Tilsynssaker (RegRoT). Systemet er tatt i bruk ved Helsetilsynet i fylkene for saker som er av-

sluttet etter 1. januar 2003. RegRoT er en videreutvikling av det tidligere klagesaksregisteret, og gir omfattende informasjon om sakene, blant annet kunnskap om hvor saker starter, hvilke tjenester og temaer de omhandler, hvilke personellgrupper og virksomheter som berøres, og hva som er resultatet av saksbehandlingen. Registeret gir også mye informasjon om saksbehandlingstid som grunnlag for fylkeslegenes saksstyring.

Fra august 2000 ble en erfaren arkivar ved et fylkeslegekontor ansatt som arkivkoordinator for fylkeslegene i halv stilling, underlagt arkivleder i Helsetilsynet. Arkivarens arbeid med harmonisering og faglig støtte til arkivtjenesten hos fylkeslegene medførte så langt Helsetilsynet kan vurdere, en mer lik og sikker arkivtjeneste. Arkivkoordinator avsluttet sitt arbeid da fylkeslegene ble integrert i fylkesmannsembetene fra 2003.

På tross av ovenstående tiltak ble ikke målene nådd i 2002, verken i Helsetilsynet eller ved fylkeslegekontorene. Helsetilsynet hadde i 2002 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 8,2 måneder som var 2,2 måneder over måltallet. Tilsvarende tall for fylkeslegene var 6,5 måneder som var 1,5 måneder over måltallet. Departementet forklarer forsinkelsene med at enkelte saker har tatt svært lang tid i Helsetilsynet, mens fylkeslegekontorene fortsatt har etterslep i saksbehandlingen.

HD beklager i sitt brev til Riksrevisjonen av 3. juni 2003 at den manglende oppfyllelsen av måltallene fortsatt skaper problemer for de som er berørt av sakene, slik det framkom av Dokument nr. 3:3 (1999–2000). At saksbehandlingstiden igjen har vært økende i fylkene siden 1999, er ifølge departementet bekymringsfullt. HD legger til grunn at Helsetilsynet fortsatt skal gi saksfeltet stor oppmerksomhet og høy prioritet, og fortsette arbeidet med å styre ressurser og gi faglig støtte for å få saksbehandlingstiden ned og sikre lik behandling av disse sakene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at HD har tatt et aktivt ansvar for arbeidet med effektivisering av rutiner, opprustning av arkivfunksjonen og en ensartet skjønnsutøvelse hos fylkeslegene og i Helsetilsynet.

Selv om det er iverksatt en rekke tiltak for å få ned saksbehandlingstiden hos fylkeslegene og i Helsetilsynet, er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fortsatt over målene som er satt.

Riksrevisjonen mener at ovennevnte forhold fortsatt bør følges opp, og vil foreta en ny oppfølging og vurdering av utviklingen i saksbehandlingstid i 2004.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lokal lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter – Dokument nr. 3:4 (1999–2000)

Innledning

Dokument 3:4 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende lønnspolitikk i departementene og departementenes oppfølging av lokal lønnspolitikk i underliggende virksomheter, ble oversendt Stortinget 3. november 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 3. februar 2000, jf. Innst. S. nr. 104 (1999–2000), og saken ble behandlet av Stortinget 17. februar 2000.

I Innst. S. nr. 104 (1999–2000) konstaterte komiteen at det er vanskelig å finne gode resultatindikatorer på effektene av lønnspolitikken, og at rutinene for utarbeidelse av turnoverstatistikk er mangelfulle. Komiteen merket seg videre at det innen statsforvaltningen kan foreligge ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet «turnover», og at dette kan gi manglende oversikt. Komiteen ba derfor Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), som har systemansvar for blant annet statens arbeidsgiverpolitikk, om å ta initiativ til å få en omforent forståelse av begrepet.

Komiteen viste videre til at AAD på grunnlag av både Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) og flere forskningsprosjekter ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) bør ha oversikt over turnover i staten, både totalt og for de enkelte stillingsgrupper.

Komiteen viste til at det i St.meld. nr. 35 (1991–92) ble lagt stor vekt på en bedre organisering av personalarbeidet og ledelsespolitikken som viktige forutsetninger for en ny lønnspolitikk. Komiteen understreket viktigheten av at ledere tar ansvar for dette i departementene og underliggende etater.

Komiteen viste også til at ressursbruken ved lokale forhandlinger ikke synes å stå i forhold til avsatte midler. Komiteen ba derfor AAD vurdere hvordan man kan effektivisere ordningene slik at ressursbruken står i forhold til de midlene som skal fordeles, og de lønnspolitiske målene som skal nås. Komiteen ba videre AAD vurdere om det er hensiktsmessig å be partene vurdere praktiseringen av lokale forhandlinger, basert på de forholdene som kommer fram i Riksrevisjonens rapport, og at resultatet av dette blir meldt til Stortinget på egnet måte.

For mål- og resultatstyring er det sentralt at det skal rapporteres på oppnådde resultater. Komiteen understreket likevel at dersom nytteverdien er usikker, slik AAD mente, så må overordnet myndighet være varsom med å pålegge virksomhetene ytterligere rapporteringsplikt.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens analyse var å vurdere departementenes arbeid med å utvikle lokal lønnspolitikk internt og overfor underliggende virksomheter, sett i forhold til de overordnede politiske og administrative målsettingene på området. Videre omfattet undersøkelsen AADs ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området lokal lønnspolitikk.

Status i fagdepartementenes arbeid med utvikling av lokal lønnspolitikk

Undersøkelsen viste at departementene mente at de sentrale avsetningene til lokale lønnsforhandlinger var såpass små at de var til hinder for å utvikle en lokal lønnspolitikk. Det var også store variasjoner departementene imellom med hensyn til hvor mye de hadde skutt inn av egne midler til forhandlinger. Undersøkelsen viste videre at lokale lønnsforhandlinger ikke brukes bevisst som virkemiddel for å redusere turnover.

Et annet funn var at det var variasjoner i bruken av lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen i staten (HTA) punkt 2.3.4 bokstav c. Gjennom denne hjemmelen hadde departementet mulighet til å gi tillegg til spesielt kvalifiserte medarbeidere som det var vanskelig å rekruttere eller beholde.

Undersøkelsen viste også at det var variasjoner departementene imellom når det gjaldt bruken av egne budsjettmidler til lokale lønnsforhandlinger. Dette kan til en viss grad skyldes forskjeller i budsjettmessig spillerom, ulik fortolkning av AADs tilrådinger om å vise tilbakeholdenhet med å skyte inn midler og ulik vilje generelt sett til å føre en personalpolitikk hvor lokal lønnspolitikk er et sentralt virkemiddel.

Undersøkelsen viste at samtlige departementer har en eller annen form for systemer/kriterier for ytelses-/personvurderinger. Det var imidlertid stor variasjon når det gjaldt hvilke systemer eller kriterier som ble benyttet.

Flere av departementene hadde manglende personal-/kompetanseplaner. Dette kan føre til at disse ikke vil være i stand til å foreta en tilfredsstillende personalpolitisk planlegging og ivaretagelse av de kompetansemessige behovene. Undersøkelsen fastslo også at deler av departementene ikke hadde statistikk som ville kunne være et viktig verktøy ved de lokale forhandlingene. Dette svekker muligheten for å kunne foreta en korrekt vurdering av hvilke grup-

per eller organisatoriske enheter som bør prioriteres ved lokale forhandlinger.

Sentralt for mål- og resultatstyringen er at det skal rapporteres på oppnådde resultater. Undersøkelsen viste imidlertid at mange av departementene ikke hadde kartlagt effektene av den lokale lønnspolitikken. Begrunnelsen synes å være at det er vanskelig å finne gode resultatindikatorer på effektene av lønnspolitikken isolert sett.

Departementenes oppfølging av underliggende virksomheter

Undersøkelsen konkluderte med at størrelsen og antallet på forhandlingsstedene under de respektive departementer var hensiktsmessig ut fra målsettingene med lokal lønnspolitikk. Et unntak var Forsvarets Overkommando, som etter Forsvarsdepartementets mening var for stort som forhandlingssted og ikke var egnet til at det kan foretas individuell avlønning. Undersøkelsen viste også at departementenes oppfølgingsrutiner i forhold til oppsatte mål og resultater generelt sett syntes å fungere tilfredsstillende.

AADs ivaretagelse av sitt ansvar som sentralt arbeidsgiverorgan på området

Undersøkelsen viste at AAD per mars 1998 ikke hadde tilfredsstillende oversikt over hvor langt departementene og underliggende virksomheter hadde kommet med hensyn til å utarbeide personal-/kompetanseplaner. En slik oversikt kan gjøre det lettere å vite hvilke departementer og underliggende virksomheter som trenger bistand/veiledning med å utvikle personal-/kompetanseplaner. Undersøkelsen stilte også spørsmål ved om AAD burde ha utarbeidet felles statistikk for alle forhandlingsstedene, som viste bruken av forhandlinger etter Hovedtariffavtalens ulike bestemmelser.

AAD hadde ikke etablert rutiner for å foreta en jevnlig evaluering av de retningslinjer og rammebetingelser som er lagt til grunn for utvikling av lokal lønnspolitikk. AAD hadde heller ikke oversikt over hvilke fagdepartementer og underliggende virksomheter som hadde innført systemer/kriterier for stillingsvurdering og/eller ytelses-/personvurdering, og heller ikke over hvilke typer systemer/kriterier de i

så fall hadde innført. AAD hadde heller ikke gjennomført noen generell analyse av erfaringene med slike systemer/kriterier innenfor staten. AAD syntes dermed å ha spilt en passiv rolle med hensyn til å følge utviklingen på området og å påse at den er i tråd med de overordnede målene med lokal lønnspolitikk.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 24. mars 2003 om AADs redegjørelse for hvilke vurderinger som er foretatt, og eventuelle tiltak som har blitt gjennomført, i forbindelse med merknadene i Innst. S. nr. 104 (1999–2000) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite.

AAD gir i brev av 9. mai 2003 en redegjørelse for hvordan departementet har forholdt seg til disse merknadene. Det opplyses at AAD og hovedsammenslutningene har utformet en omforent definisjon av begrepet turnover, og at Stortinget vil bli orientert om dette i St.prp. nr. 72 (2002–2003) Om lønnsregulering for arbeidstakere i det statlige tariffområdet 2003 mv. Videre redegjøres det for AADs strategi for jevnlige vurderinger av hvordan lokale forhandlinger i staten gjennomføres, og hvordan de kan effektiviseres. I tillegg beskriver departementet hvordan de har en jevnlig dialog med departementene og de største virksomhetene om tariffrevisjonen det enkelte år, og om gjennomføringen av de lokale forhandlingene.

St.prp. nr. 72 (2002–2003) er nå lagt fram for Stortinget. AAD viser i denne til den enstemmige innstillingen fra den partssammensatte arbeidsgruppen som i 2001 gjennomgikk de fleste sider og problemstillinger i statens lønns- og forhandlingssystem, herunder de lokale forhandlingene. Departementet hevder at innstillingen gir partene et godt grunnlag for en videreutvikling av lønns- og forhandlingssystemet i staten.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at AAD har fulgt opp saken som forutsatt av Stortinget under behandlingen av Riksrevisjonens rapport.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene – Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene, ble oversendt Stortinget 3. november 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. april 2000, jf. Innst. S. nr. 150 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 13. april samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at intensjonen fra et bredt flertall i Stortinget har vært at overføringene fra staten til kommunesektoren i størst mulig grad burde inngå i inntektssystemet. Komiteen mente at Riksrevisjonens undersøkelse ga grunnlag for å redusere antall øremerkede tilskuddsordninger.

Komiteen hadde videre merket seg at Stortinget ikke alltid ble gitt informasjon om resultatene av de øremerkede tilskuddsordningene i henhold til fastsatte oppfølgingskriterier. Komiteen anbefalte derfor at det ble foretatt en gjennomgåelse av de øremerkede tilskuddsordningene med sikte på å etablere gode rapporteringsrutiner. Tilsvarende måtte både opplegg for evaluering og en planlagt avslutning bli tatt med i vurderingen dersom nye øremerkede tilskudd skulle innføres.

Komiteen mente at det var hensiktsmessig å dempe kontrollkravene ved de små tilskuddsordningene for å redusere administrasjonsbehovet i kommunene. Videre mente komiteen at det var nødvendig med en gjennomgåelse av rapportering av økonomisk informasjon fra kommuneforvaltningen til staten for øremerkede tilskudd.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å belyse bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og å undersøke i hvilken grad staten gjennom øremerkede tilskudd oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig ble det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har overfor kommunesektoren og belyse kommunalt og statlig regionalt nivå administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det siden 1986 har vært en sterk beløpsmessig økning i bruken av øremerkede tilskudd. Andelen øremerkede tilskudd hadde økt fra å utgjøre 20 prosent av de totale overføringene i 1988 til 40 prosent i 1998. Dette viste at utviklingen i øremerkede tilskudd ikke var i

samsvar med intensjonen fra Stortinget om at overføringene til kommunene i størst mulig grad burde inngå i inntektssystemet. Etter Riksrevisjonens vurdering var det grunn til å reise spørsmål ved om staten brukte virkemiddelet øremerkede tilskudd i styringen av kommuneforvaltningen på en hensiktsmessig måte. En reduksjon i antall øremerkede ordninger ville være gunstig ved at virkningen av gjenværende ordninger kunne bli større.

Av Riksrevisjonens undersøkelse framgikk det videre at virkningen av de øremerkede tilskuddene var avhengig av hvordan de ulike tilskuddene var utformet. De prisvridende tilskuddene hadde størst innvirkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene, mens de prisenøytrale tilskuddene derimot virket best i de fattige kommunene. Valg av tilskuddstype ville dermed ha betydning for i hvilke kommuner tilskuddet hadde sterkest virkning. Riksrevisjonen mente derfor at valg av tilskuddstype kunne være av stor betydning for hvorvidt målsettingen med ordningen ble nådd.

For et flertall av de øremerkede tilskuddsordningene var det ikke foretatt noen kritisk vurdering av tilskuddet med henblikk på opphør eller innlemmelse i inntektssystemet. Det ble vist til Innst. S. nr. 250 (1997–98) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 hvor kommunalkomiteen uttalte at det burde foretas en løpende vurdering av bruken av øremerking. Riksrevisjonen påpekte behovet for at departementene i større grad foretok en løpende (årlig) gjennomgåelse av tilskuddsordningene med henblikk på om de skulle opphøre eller innlemmes i inntektssystemet. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om utformingen av de øremerkede tilskuddsordningene var hensiktsmessig, og påpekte at dette også burde vurderes i den løpende gjennomgåelsen av ordningene. Riksrevisjonen mente at undersøkelsen ga grunnlag for å redusere antall øremerkede tilskuddsordninger.

Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om kontrollomfanget ved mange av de små tilskuddsordningene, som også utgjorde flertallet, var hensiktsmessig. Økonomireglementet for staten understreker at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten den gir. Undersøkelsen viste at det var en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene på øremerkede tilskuddsordninger hvor økonomireglementet ikke stilte krav om dette. Riksrevisjonen mente at man ville kunne få en mer resultatorientert rapportering ved i større grad å utarbeide

oppfølgingskriterier. Dette ville redusere behovet for økonomisk informasjon/regnskapsdata. Det ble stilt spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad tok hensyn til de administrative konsekvensene for kommunene ved utformingen av tilskuddene. Det ble i denne sammenheng også vist til at de administrative konsekvensene i liten grad ble beregnet ved etablering av øremerkede tilskudd. Riksrevisjonen mente at det var behov for en samlet gjennomgåelse av opplegget for rapportering for de øremerkede tilskuddsordningene, både for å få en mer resultatorientert rapportering og for å redusere kommuneforvaltningens administrative belastning.

Undersøkelsen viste at Stortinget ikke gis informasjon om resultatene av mange av de øremerkede tilskuddsordningene. En av årsakene til dette var at det ikke var utarbeidet oppfølgingskriterier fra ansvarlig departement. Riksrevisjonen påpekte i denne forbindelse behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier, slik at man kunne etterprøve om den tilsiktede virkning ble nådd. For et flertall av tilskuddsordningene var det heller ikke gjennomført eller planlagt evaluering. Som følge av manglende resultatinformasjon ble Stortingets mulighet for å vurdere om oppnådde resultater stod i forhold til ressursinnsatsen, redusert. Riksrevisjonen mente at departementene i større grad burde synliggjøre om resultatene stod i forhold til målsettingene når de rapporterte til Stortinget.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mars 2003 og 17. juni 2003 Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) redegjøre for hvilke endringer og tiltak som var iverksatt, særlig i forhold til omfanget av de øremerkede tilskuddene. Riksrevisjonen ba også spesielt om informasjon om hvilke rapporterings- og evalueringsrutiner som ble knyttet til de øremerkede tilskuddene. Riksrevisjonen mottok svar fra KRD i brev av 22. mai 2003 og 8. juli 2003.

Utviklingen i omfanget av de øremerkede tilskuddene

Når det gjelder tiltak rettet mot omfanget av de øremerkede tilskuddene, viste KRD til kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, St.prp. nr. 62 (1999–2000), hvor det ble presentert en plan for innlemming/avvikling av 53 av i alt 92 øremerkede tilskudd i perioden 2001–2007. Tall fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi¹ viser at det i 2003 vil være 45 øremerkede tilskuddsordninger innenfor det økonomiske opplegget for kommunesektoren.

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, for april 2003, vedlegg 3. Antall tilskuddsordninger baserer seg på opplysninger fra vedtatt budsjett for 2003.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at omfanget av de øremerkede tilskuddene hadde økt betydelig i perioden 1988–98. Tall fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi viser at omfanget av de øremerkede tilskuddene har blitt redusert fra i overkant av 40 prosent av de samlede statlige overføringene i 1998 til 34 prosent i 2003².

I kommuneproposisjonen for 2004, St.pr. nr. 66 (2002–2003), ble det lagt fram en revidert plan for innlemming/avvikling av øremerkede tilskudd for perioden 2004–2007. Det ble her foreslått at det for 2004 blir innlemmet/avviklet 15 øremerkede tilskudd tilsvarende om lag 8,4 mrd. kroner. For årene 2005–2007 ble det foreslått innlemming/avvikling av ni øremerkede tilskudd tilsvarende om lag 3 mrd. kroner. Kommunalkomiteen ga i Innst. S. nr. 259 (2002–2003) sin tilslutning til innlemming/avvikling til ti av de foreslåtte tilskuddene i 2004, tilsvarende 500 mill. kroner.³

Kravene om rapportering fra kommunesektoren til staten

KRD opplyser at det som ledd i arbeidet med å redusere og forenkle rapporteringen fra kommunene til staten i 2001 ble foretatt en gjennomgåelse av statlige rapporteringskrav rettet mot kommunesektoren. Målet var å redusere kommunesektorens samlede oppgavebyrde knyttet til rapportering og flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Resultatet av denne gjennomgåelsen ble presentert i kommuneøkonomiproposisjonen for 2002, St.prp. nr. 82 (2000–2001). Forslaget omfatter blant annet forenkling av rapporteringen på øremerkede tilskudd til kommunesektoren, både gjennom reduksjon av rapporteringsfrekvens og gjennom samordning og forenkling av elektronisk rapportering.

I proposisjonen ble det lagt fram retningslinjer for framtidig rapportering, som i ti punkter omhandlet forhold som skulle gjennomgås før det ble innført nye rapporteringskrav eller utvidelser av gjeldende rapportering. Det ble blant annet stilt krav om at det skulle foretas en kritisk vurdering av statens informasjonsbehov opp mot kommunesektorens oppgavebyrde. Videre skulle det begrunnes hvorfor informasjonen trengtes, og hva den skulle brukes til. Det skulle også sjekkes ut om informasjonen fantes allerede, eller om annen eksisterende informasjon kunne benyttes. Rapporteringsmåte og rapporteringshypotet var også forhold som det måtte tas stilling til før nye rapporteringskrav kunne innføres.

² Tallgrunnlaget er hentet fra rapporten fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, april 2003, vedlegg 4. De øremerkede tilskuddene er her tilskudd til kommunesektoren innenfor og utenfor kommuneopplegget.

³ Driftstilskudd til barnehager på om lag 7,6 mrd. kroner vil bli innlemmet i inntektssystemet i 2006, jf. Innst. S. nr. 259 (2002–2003).

Departementet opplyser at rapporteringen knyttet til de øremerkede tilskuddene i dag utgjør den største andelen av de totale rapporteringsoppgavene for kommunene. Reduksjonen i antall øremerkede tilskudd bidrar derfor i seg selv til redusert rapporteringsbyrde for kommunene. I kommuneproposisjonen for 2002 ble det lagt fram to prinsipper i forhold til rapporteringen knyttet til de øremerkede tilskuddsordningene. Det ene innebar at rapporteringsordninger skulle frafalles automatisk ved innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Det andre innebar at særskilt regnskapsrapportering knyttet til øremerkede tilskudd skulle avvikles. Krav om regnskapsrapportering i tilknytning til øremerkede tilskudd måttet tilpasses de ordinære regnskapsrutinene, eventuelt måtte det bli gjort tilpasninger i de ordinære regnskapsrutinene i forhold til nye rapporteringskrav.

I kommuneproposisjonen for 2002 ble det videre lagt fram langsiktige tiltak for å redusere den administrative belastningen ved rapporteringen. Eksempler på slike tiltak var gjennomgåelse av alle sentrale registre med sikte på bedre koordinering når det gjelder etterspørsel etter data. Det ble videre nevnt at man skulle utrede muligheten for å etablere et oppgaveregister for kommunal sektor med opplysninger om alle rapporteringsordningene som rettes mot sektoren. Andre tiltak for å redusere den administrative belastningen for kommunene var innføring av krav om kost-/nyttevurderinger ved nye rapporteringstiltak. I denne forbindelse vil utredningsinstruksen bli vurdert utvidet til også å gjelde for rapportering. Overgangen til elektronisk rapportering gjennom KOSTRA har vært viktig for forenklingsarbeidet. Gjennom KOSTRA ble det etablert felles kommunikasjonsløsninger for elektronisk rapportering mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og Statistisk sentralbyrå. For å skape en mer effektiv informasjonsutveksling vil det bli lagt til rette for at rapporteringen i større grad skjer elektronisk, blant annet ved bruk av elektroniske skjemaer. Det vil videre legges til rette for at mer av rapporteringen skjer gjennom filuttrekk fra kommunesektorens datasystemer.

Av de kutt og forenklinger som Stortinget har sluttet seg til, er i følge KRD 75 prosent fulgt opp

per mai 2003. Tiltak som er trukket, gjelder saker der forutsetningene er endret som følge av nye vedtak i Stortinget, eller tiltakene er knyttet til områder der det pågår prosesser og omlegging av forvaltning og finansiering, blant annet innenfor barnehagesektoren, landbruksforvaltningen og regionalpolitikken. På disse områdene er forenkling ifølge departementet en grunnleggende premisse for omlegging og utforming av rapporteringsordninger.

Kontrollkrav ved de små tilskuddsordningene

Som et ledd i Finansdepartementets gjennomgåelse av økonomireglementet vil det bli foreslått at krav til rapportering som hovedregel skal frafalles for øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for kommunen. Nye bestemmelser vil etter planen tre i kraft fra 1. januar 2004.

Rapportering om resultatene av de øremerkede tilskuddsordningene til Stortinget

Når det gjelder rapportering om øremerkede tilskudd fra departementene til Stortinget, viser KRD til sektorprinsippet som ligger til grunn for hva den enkelte statsråd er konstituasjonelt ansvarlig for. Dette innebærer at det er de enkelte fagstatsrådene som må følge opp innspill og vedtak fra Stortinget som angår deres sektor, noe som ifølge departementet også gjelder for de øremerkede tilskuddene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i verk tiltak for å redusere omfanget av de øremerkede tilskuddene. Det er foretatt en gjennomgåelse av opplegget for rapporteringen fra kommunesektoren til staten for øremerkede tilskudd, og i etterkant av dette satt i verk tiltak for å begrense rapporteringsmengden. For de små øremerkede tilskuddsordningene, som er mindre enn kr 100 000 per kommune, vil det bli foreslått at krav til rapportering som hovedregel skal frafalles.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester – Dokument nr. 3:6 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:6 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester ble oversendt Stortinget 3. november 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 10. februar 2000, jf. Innst. S. nr. 108 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 17. februar 2000.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling til at departementet i tiden framover ville vurdere å få utviklet bedre systemer for å ivareta behovet for rapportering og oppfølging av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Komiteen forutsatte at dette arbeidet ble gitt høy prioritet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å undersøke om Samferdselsdepartementet fulgte opp at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet ble opprettholdt. Det ble undersøkt om det var etablert en målsetting for tilskuddet til kjøp av ulønnsomme posttjenester, om det var utarbeidet tilfredstillende oppfølgingskriterier, og om det var etablert systemer for rapportering. Videre ble det undersøkt om bevilgningen ble forvaltet i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Samferdselsdepartementet har som tilskuddsforvalter plikt til å formulere mål, påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og å innhente rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene. Undersøkelsen viste at departementet ikke hadde etterprøvd hvilke resultater som var oppnådd gjennom tilskuddet, og om resultatene var i samsvar med Stortingets forutsetninger. Departementet hadde ikke etablert et system som ga tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det ble gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Undersøkelsen viste videre at det ikke var utarbeidet oppfølgingskriterier i henhold til tilskuddsordningens målsetting. Det var heller ikke utviklet et rapporteringssystem som viste utviklingen i servicenivået i ulike deler av landet.

Undersøkelsen viste at beregningsmodellen for det statlige tilskuddet ikke var utformet slik at det stimulerte til effektiv og rasjonell drift.

Ordningen med betaling for ulønnsomme posttjenester skal ikke føre til krysssubsidierting av konkurranseutsatte tjenester i de ulønnsomme delene av postnettet. For å avgjøre om det foreligger krysssubsidierting ble det i undersøkelsen blant annet pekt på

at det må stilles krav til regnskapssystemene som er nødvendige for å kunne føre kontroll og avdekke brudd på reglene.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen har i brev av 4. april 2003 bedt Samferdselsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt. Departementets svar foreligger i brev av 27. mai 2003.

Servicebegrepet og servicenivået

Departementet viser til kravene i konsesjonen til Posten. Kravene i konsesjonen definerer etter departementets mening servicebegrepet og servicenivået for de tjenester Posten skal levere. Det er innført en ny modell for beregning av merkostnadene tilknyttet konsesjonspålagte tjenester. Modellen tar utgangspunkt i et definert servicenivå som Posten vil tilby uavhengig av pålegg fra staten. Departementet mener den nye beregningsmodellen øker Postens incentiver til kostnadseffektivisering og inntektsfremmende tiltak ved at Posten bærer den fulle økonomiske risikoen for lønnsomheten i de konsesjonspålagte tjenester.

Oppfølgingskriterier og rapportering av resultater

I den nye modellen for beregning av statlig kjøp av posttjenester framgår det hvilke tjenester som inngår i det statlige kjøpet. Etter departementets mening skal rapporteringen til Stortinget omfatte de tjenestene staten betaler Posten Norge AS for å utføre. Postens årsrapport til Post- og teletilsynet gir informasjon om utviklingen i servicenivå tilknyttet utlevering, tjenesteomfang, landpostruter, tilbud til blinde og svaksynte med videre. Postens rapport og Post- og teletilsynets oppfølging av denne gir etter departementets vurdering tilstrekkelig grunnlag for å følge opp at statens kjøp av posttjenester gir de ønskede resultater, og for rapportering til Stortinget.

Rapportering

Departementet viser til at Post- og teletilsynet skal motta en årlig rapport om Postens oppfylging av konsesjonsvilkårene. Post- og teletilsynet skal varsles før omlegging av faste ekspedisjonssteder og vesentlige endringer i landpostruter. Det skal dokumenteres at kravene til tilgjengelighet, som er et av kravene i konsesjonen, fortsatt oppfylles. Departementet viser videre til fastsettelse av ny konsesjon for Pos-

ten den 29. oktober 1999 som blant annet skal «sikre at Posten utarbeider et produktregnskap som skal kunne gi grunnlag for å vurdere om prisene for leveringspliktige tjenester innenfor enerettsområdet og leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet er kostnadsbaserte, og om ulovlig kryssubsidiering finner sted».

Samferdselsdepartementet mener at det ved nåværende modell for beregning av merkostnader og tilhørende rapporteringssystem samt ved etablering av regler for føring av produktregnskap, er etablert tilfredstillende løsninger for de problemstillinger

Riksrevisjonen pekte på i Dokument nr. 3:6 (1999–2000).

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet har iverksatt konkrete tiltak for å forbedre rapporteringen og oppfølgingen av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har innført en ny konsesjon for Posten og en ny beregningsmodell for de tjenestene staten kjøper.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av prosjektet Nytt Rikshospital – Dokument nr. 3:7 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:7 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av prosjektet Nytt Rikshospital, ble oversendt Stortinget 9. desember 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 31. mai 2000, jf. Innst. S. nr. 200 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2000.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling blant annet til nye retningslinjer for store statlige byggeprosjekter og understreket sterkt kravet om ekstern kvalitetssikring forut for stortingsbehandlingene. Komiteen ba regjeringen orientere Stortinget om oppfølgingen av retningslinjene, slik at erfaringer i forbindelse med blant annet arbeidsdeling og samordningen som er høstet i foreliggende sak, kan unngås for fremtiden.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å belyse Sosial- og helsedepartementets og Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) overordnede tilsyn og oppfølging av prosjektgjennomføringen. Videre ble det foretatt en gjennomgåelse av Statsbyggs administrative styring og oppfølging av prosjektet. Det ble lagt særlig vekt på planlegging og oppfølging, håndtering av grensesnitt mellom bygg og utstyr samt Statsbyggs håndtering av endringer.

Undersøkelsen avdekket betydelige svakheter ved Statsbyggs systemer for styring og oppfølging av prosjektet, og det ble i denne sammenheng stilt spørsmål om AAD ivaretok sitt kontrollansvar overfor Statsbygg godt nok. AADs løpende oppfølging av Statsbyggs gjennomføring av prosjektet var forholdsvis begrenset. Rikshospitalprosjektet var i liten grad omtalt i referater fra etatsstyringsmøtene mel-

lom AAD og Statsbygg. Rutinene med egne evalueringsmøter i tilknytning til Statsbyggs rapportering ble først formalisert i 1997. Det ble heller ikke gitt spesielle føringer for prosjektet i tildelingsbrev og annen korrespondanse til Statsbygg.

Videre viste undersøkelsen store svakheter ved Statsbyggs opplegg for prosjektstyring. De administrative systemene var ikke tilstrekkelig dimensjonert og fulgt opp. Statsbygg hadde ikke organisert planleggingsfunksjonen tilfredsstillende. Funksjonen hadde vært lavt bemannet sett i forhold til prosjektets størrelse og kompleksitet. Planleggernes ansvar og roller hadde ikke vært tilstrekkelig klargjort. Det var heller ikke etablert gode nok rutiner og systemer for å holde oversikt over framdriften og kostnadsutviklingen i prosjektet. Statsbygg hadde ikke foretatt løpende og systematiske utredninger av økonomiske, framdriftsmessige og funksjonelle konsekvenser av endringsforslag før godkjenning. Dette gjorde det vanskelig for Statsbygg og brukerne å styre endringene innenfor kostnadsrammen, og dette bidro til at Statsbygg ikke hadde tilstrekkelig oversikt over samlet arbeidsomfang, total framdrift og gjenstående arbeid i de ulike fasene av prosjektgjennomføringen. Svakheter ved prosjektstyringen medførte at prosjektledelsen og ledere på ulike nivåer i prosjektorganisasjonen ikke fikk tilstrekkelig informasjon til å styre og samordne prosjektarbeidet. Dette bidro til at det ikke tidlig nok ble framskaffet indikasjoner på trender og avvik, og at korrektive tiltak ble iverksatt for sent.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev til AAD av 16. juni 2003 om en redegjørelse for departementets oppfølging. Departementet har svart i brev av 1. juli 2003.

Departementet viser til at det er etablert en ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige byggeprosjekter. Ordningen administreres av Finansdepartementet. Retningslinjer for den eksterne kvalitetssikringen er gitt i Gul bok for 2000. Det er stilt krav om ekstern kvalitetssikring av alle investeringer over 500 mill. kroner før prosjektet fremmes for Stortinget. Et viktig element i kvalitetssikringen er å gjennomgå kostnadsestimatene ut fra budsjett-systemets alminnelige krav til realistisk budsjettering. Det stilles krav om at det for alle prosjekter utarbeides en liste som spesifiserer hvordan kostnadene kan reduseres dersom den fastsatte kostnadsrammen ikke er tilstrekkelig. I tillegg må kostnadsrammen inneholde en avsetning som skal dekke uforutsette kostnader. Kvalitetssikringen vil også gå inn på andre viktige forutsetninger for å sikre god gjennomføring og oppfølging av det enkelte prosjekt.

Ordningen er videre omtalt i Gul bok for 2001 og 2002. Finansdepartementet har inngått en rammeavtale med fire konsulentselskaper om kvalitetssikring av store statlige byggeprosjekt. Erfaringene med den

eksterne kvalitetssikringen er i følge Gul bok 2002 vurdert som gode. Gjennom rammeavtalen er det instituert et prosjektstyringsforum med deltakelse fra konsulentselskapene, de involverte fagdepartementene og Finansdepartementet. Det arbeides blant annet med å forbedre beslutnings- og styringssystemer, samt erfaringsutveksling. Finansdepartementet bidrar for øvrig finansielt og ledelsesmessig i et forprosjekt for et nytt forskningsprogram som har fokus på de problemstillingene som kommer fram i prosjektstyringsforumet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er iverksatt en ordning med ekstern kvalitetssikring for alle investeringer over 500 mill. kroner. Ordningen administreres av Finansdepartementet. Kvalitetssikringsarbeidet vil omfatte en rekke viktige forutsetninger for å sikre god gjennomføring og oppfølging av de enkelte prosjektene.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter – Dokument nr. 3:8 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:8 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende husleieordningen for statlige virksomheter ble lagt fram for Stortinget 25. januar 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. april 2000, jf. Innst. S. nr 151 (1999–2000). Saken ble behandlet i Stortinget 13. april 2000.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. S. nr. 151 (1999–2000) flere forhold som begrenser husleieordningens virkning, slik det ble påpekt i Riksrevisjonens rapport. Komiteen ba om at departementene i større grad bør delegerer fullmakt videre til underliggende virksomheter. Komiteen konstaterte også at det var stor variasjon blant departementene når det gjaldt deltakelse i kontraktsutforming og kontraktsinngåelse. Det ble videre kommentert at flere departementer hadde påpekt Statsbyggs dobbeltrolle som rådgivende instans og aktør i samme marked. Komiteen mente at omorganiseringen av Statsbygg og etableringen av «Statens utleiebygg AS» ville løse disse problemene.

Komiteen understreket videre at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ikke har ansvar for den enkelte virksomhets praktisering av husleieordningen, men mente at en tettere oppfølging fra AAD kan gi departementene et korrektiv til egen praktisering av ordningen. Komiteen ba derfor AAD vurdere en mer aktiv oppfølging og veiledning overfor departementene.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge hvordan departementene og utvalgte virksomheter praktiserte husleieordningen, og vurdere om praktiseringen var i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen viste at flere forhold begrenser husleieordningens virkning. Mange sektorer er unnatt fra ordningen, og mange virksomheter må ha spesialbygg som det ikke finnes alternativer til. Samtidig kan krav til samlokalisering for enkelte virksomheter medføre en begrensning av valgfriheten. Riksrevisjonen konkluderte med at manglende oppfølging fra AAD medfører at fagdepartementene ikke får noe korrektiv i forhold til egen praktisering av husleieordningen. Undersøkelsen viste til at departementene gjennom husleieordningen har fått fullmakt til å inngå leiekontrakter, og Riksrevisjonen mente at departementene burde vurdere om de i større grad kan delegerer fullmakt videre til de underliggende virksomheter, jf. prinsippene i mål- og resultatstyringen og intensjonen bak husleieordningen. Kun et fåtall departementer hadde utarbeidet egne retningslinjer, veiledninger eller lignende for praktisering av husleieordningen. Det ble videre påvist stor variasjon i praksis blant departementene ved kontraktsutforming og kontraktsinngåelse. Undersøkelsen viste også liten etterlevelse av forutsetningen om å få til en mer effektiv ressursbruk ved at virk-

somhetene får beholde eventuelle gevinster ved reforhandlinger av kontrakter. Det framgikk også at enkelte departementer og virksomheter ensidig orienterer seg mot Statsbygg ved behov for nye lokaler, uten å foreta søk i markedet etter den beste utleieren.

Statsbyggs dobbeltrolle som både rådgivende faginstans for forvaltningen og som en aktør i markedet på lik linje med private utleiere ble oppfattet som problematisk. Forslaget som ble fremmet i St.prp. nr. 84 (1998–99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS, om å skille ut utleie av konkurranseutsatte bygg ved etablering av «Statens utleiebygg AS», ble ansett for å løse dette problemet.

Endringer i rammebetingelser og virkemidler

St.prp. nr. 84 (1998–99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS, jf. Innst. S. nr. 81 (1999–2000) resulterte i opprettelsen av Entra Eiendom AS fra 1. juli 2000. Konkurransetsatte bygg, det vil si bygg hvor det eksisterer et velfungerende marked, ble overført fra staten ved Statsbygg. Selskapets hovedformål er primært å dekke statlige behov for lokaler.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mars 2003 til AAD om en redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i forbindelse med oppfølgingen av undersøkelsen og Stortingets behandling av dokumentet. Det ble bedt om en særlig vurdering i forhold til AADs oppfølging og veiledning overfor departementene.

AAD gir i brev av 14. mai 2003 en redegjørelse for hvordan departementet har fulgt opp Dokument nr. 3:8 (1999–2000) og Innst. S. nr. 151 (1999–2000). Vedlagt svarbrevet er et brev fra Statsbygg til AAD datert 28. april 2003 om oppfølging av Dokument nr. 3:8 (1999–2000). I AADs svarbrev fokuseres det på AADs oppfølgings- og veiledningsansvar, utvidelse av husleieordningen, delegasjon av fullmakter og Statsbyggs rolle.

AADs oppfølgings- og veiledningsansvar

AAD viser til at det har blitt utarbeidet retningslinjer for håndtering av spørsmål om husleiekompensasjon, og at departementet vil være behjelpelig med informasjon om husleieordningen ved henvendelser fra virksomhetene. Det har videre blitt laget et utkast til nye retningslinjer om ansvarsforhold og behand-

lingsformer i statlige byggesaker og ved innleie av lokaler. Formålet er blant annet en kvalitetssikring av langvarige leieavtaler. Det opplyses at det videre arbeidet med retningslinjene er stilt i bero i påvente av moderniseringsarbeidet i Statsbygg, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003). Arbeidet vil ikke bli fullført før det er tatt endelig stilling til den framtidige organiseringen av Statsbygg. AAD vil i den forbindelse peke på at en av de viktigste premissene i omstillingsarbeidet i Statsbygg, og som vil ha direkte betydning for praktisering av husleieordningen, er en styrking av bestillerfunksjonen i departementene og staten generelt.

Utvidelse av husleieordningen

Husleieordningen har blitt utvidet til flere sektorer.

Delegasjon av fullmakter

Etter AADs oppfatning har det enkelte fagdepartement et selvstendig ansvar for å ta stilling til hvordan husleieordningen, og spørsmål om delegasjon av fullmakt til å inngå leieavtaler, skal praktiseres innen egen sektor. AAD har i all hovedsak delegert fullmakten til å inngå leieavtaler videre til departementets underliggende virksomheter. Etter AADs mening bør en styrking av bestillerfunksjonen som er nevnt tidligere, også kunne legge grunnlaget for en større delegering av fullmaktene med å inngå leieavtaler med videre til underliggende virksomheter.

Statsbyggs rolle

Statsbygg har i sitt brev til AAD gitt uttrykk for at det er blitt en sterkere brukerpåvirkning i prosjektene, men det er ikke gjennomgående delegerte fullmakter. Det er også tendenser som kan tyde på at virksomhetene i noen grad får beholde eventuelle gevinster etter reforhandling ved kontraktsutløp. Dette var en forutsetning ved innføringen av husleieordningen, og er med dette i noen grad ivaretatt.

Ved opprettelsen av Statens Utleiebygg AS (nå Entra Eiendom AS), jf. St.prp. nr. 84 (1998–99), ble de konkurranseutsatte eiendommene skilt ut i et eget selskap, og problemet med Statsbyggs dobbeltrolle som rådgiver og aktør ble på denne måten redusert.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene som AAD har iverksatt på området. Oppfølgingen vurderes som tilfredstillende.

Saken anses for avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet – Dokument nr. 3:9 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet, ble oversendt Stortinget 22. februar 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 23. mai 2000, jf. Innst. S. nr. 187 (1999–2000), og saken ble behandlet i Stortinget 8. juni samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Arbeidstilsynet de siste årene har lagt større vekt på kvalitative overordnede effektmål framfor kvantitative, og at det har blitt videreutviklet og etablert systemer og rutiner for virksomhetsstyring og resultatrapportering. Videre viste komiteen til at kravene til hva tilsyn skal omfatte, har økt i perioden.

Komiteen bemerket at Stortinget har forutsatt at Arbeidstilsynet skal prioritere den utadrettede aktiviteten, utvikle kriterier for å basere tilsynsvirksomheten på reell risiko, forenkle og modernisere regelverket, utvikle etaten som forvaltningsorgan og legge vekt på samarbeid med andre tilsynsvirksomheter og organisasjonene i arbeidslivet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet og var enige i at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, skulle prioriteres i større grad.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere Arbeidstilsynets måloppnåelse, ressursbruk og styringssystem i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Hovedfokus for undersøkelsen var Arbeidstilsynets hovedområde, tilsynsvirksomheten.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Arbeidstilsynet brukte mindre ressurser på tilsyn enn planlagt i den undersøkte tidsperioden 1997–98. I 1998 brukte Arbeidstilsynet 24 prosent av sine ressurser til hovedaktiviteten tilsyn. Til sammenligning brukte virksomheten 37 prosent av ressursene til administrative oppgaver. Videre viste undersøkelsen at det hadde vært en nedgang i antall tilsyn fra 1997 til 1998 på landsbasis. For begge årene var det manglende samsvar mellom plantallene for tilsynsbesøk fastsatt i overordnede styringsdokumenter og faktisk utførte tilsyn. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål ved om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad hadde prioritert tilsynsaktiviteten, og understreket behovet for at Arbeidstilsynets hovedaktivitet, tilsynsvirksomheten, ble prioritert i større grad.

Undersøkelsen avdekket videre at Arbeidstilsynet ikke hadde nådd målet om felles retningslinjer

for risikobasering av tilsyn. Ved de seks undersøkte distriktene ble det i 1997 anvendt forskjellige systemer og kriterier for risikobasering av tilsynsvirksomheten, og det var svakheter ved det statistiske materialet som skulle benyttes som basis for risikovurdering. Det ble også konstatert at virksomhetsregisteret, som er et viktig verktøy for å gjennomføre risikobaserte tilsyn, ikke var tilstrekkelig oppdatert, at opplysningene var av til dels dårlig kvalitet, og at registeret ikke var brukervennlig. Riksrevisjonen viste i den sammenheng til at dette innebar en fare for at Arbeidstilsynets innsats ikke ble rettet mot områdene med høyest risiko, og at risikobasering av tilsynsvirksomheten ikke fungerte som forutsatt. Målet om en felles metodikk for utførelsen av tilsyn var heller ikke nådd.

Når det gjaldt distriktenes oppfølging av tilsynsvirksomheten, konstaterte undersøkelsen at det forelå en risiko for at etatens praksis ikke var enhetlig. Distriktenes oppfølging var ikke alltid i samsvar med etatens retningslinjer. I 23 prosent av de undersøkte sakene var det ikke gitt skriftlig tilbakemelding til virksomhetene etter tilsynsbesøket. Videre viste undersøkelsen at distriktene heller ikke alltid fulgte etatens retningslinjer for oppfølging av tilsyn i forhold til påleggsfrister og lukking av saker.

Undersøkelsen viste også at det var stor variasjon mellom de utvalgte sakene i forhold til varsel om pålegg, pålegg gitt og tidsfrister for å oppfylle pålegg. Riksrevisjonen understreket i den sammenheng at rutineene for sanksjonsbruk bør utøves konsekvent, og at det må følges opp at gjeldende retningslinjer er forstått og følger en ensartet praksis.

Endringer i rammebetingelser og virkemidler

Med virkning fra 1. januar 2001 ble etatsstyringsansvaret for Arbeidstilsynet overført fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), jf. St.prp. nr. 54 (2000–2001).

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 25. mars 2003 om AADs redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt, og da særlig i forhold til prioritering av tilsynsvirksomheten, utvikling av gode risikovurderinger og en mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis på ulike nivåer i etaten. Departementets redegjørelse ble gitt i brev av 15. mai 2003. Vedlagt svarbrevet fulgte en handlingsplan som Arbeidstilsynet utarbeidet i 2000, for oppfølging av punktene som

ble påpekt i Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen ba i brev av 27. juni 2003 departementet om å utdype enkelte punkter i svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 12. august 2003.

Prioritering av tilsynsvirksomheten

Av AADs orientering framgår det at det har vært en svak økning i antall tilsyn i årene fra 1999 til 2001, og en markert nedgang i antall tilsyn fra 2001 til 2002. Dette innebærer at antall rapporterte tilsyn var færre i 2002 enn for de øvrige årene, og på et vesentlig lavere nivå enn da Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. En oversikt over utviklingen i ressursbruk for tilsynsvirksomheten viser en økning i ressursbruken fra 1999 til 2000, mens ressursbruken har vært på et stabilt nivå i perioden 2000 til 2002. Dette gjelder både i distriktene og for etaten totalt. Departementet forklarer denne utviklingen med flere forhold. Dels vises det til at etaten i økende grad fokuserer på organisatoriske, ergonomiske og psykososiale problemstillinger, og at dette tilsynet er noe mer ressurskrevende enn tilsyn med tradisjonelle arbeidsmiljøproblemer. Samtidig gir slike tilsyn som oftest en dreining mot større og mer tidkrevende virksomheter. Spesielt fra 2002 har det vært en vridning av tilsynsressursene mot tilsyn med organisatoriske, ergonomiske og psykososiale problemstillinger, og i 2002 inngikk slike problemstillinger i ca. 30 prosent av tilsynene. Prioriteringen av det organisatoriske området har blant annet resultert i opplæring av et bredere utvalg av tilsynspersonell, samtidig som det er blitt rekruttert flere medarbeidere som arbeider med denne typen problemstillinger. Departementet viser til at en slik opplæringsfase vil kunne innebære at det tar noe lengre tid å gjennomføre tilsyn, og da i særdeleshet planlegging og gjennomføring av tilsynene.

Departementet opplyser at Arbeidstilsynet de siste årene har nedlagt et betydelig arbeid i å forbedre kvaliteten på det enkelte tilsyn, og at dette medfører at det generelt brukes mer tid på planlegging og oppfølging av tilsynet. Det påpekes at etaten har foretatt større endringer i sitt plansystem for mer reelt fokus på resultater, og at ressursbruken til tilsyn og krav til tilfredsstillende resultatoppnåelse er forhold som etaten arbeider videre med.

AAD understreker at antallet tilsyn for 2002 er uønsket lavt, og at det vil bli satt inn tiltak for å motvirke denne utviklingen gjennom blant annet iverksettingen av et omstillingsprosjekt i etaten. Departementet gir samtidig uttrykk for at etaten er fornøyd med at utviklingen med hensyn til tilsynsressurser er positiv. Departementet framholder det som viktig at det i 2003–2004 blir oppnådd et høyere antall tilsyn enn foregående år.

Utvikling av gode risikovurderinger

AAD viser til at distriktenes prioriteringer av lokale innsatser og det risikobaserte enkelttilsynet i stor

grad er basert på etatens fire resultatområder (ergonomi, organisatorisk arbeidsmiljø, kjemisk helsefare og ulykker) og Bransje risiko (Bra-Risk). Bra-Risk er et verktøy for risikovurdering som etaten har utviklet til bruk ved prioritering av tilsynsvirksomheten i forhold til risikoutsatte bransjer og aktuelle risikoområder. Resultatene av dette arbeidet lå til grunn for utarbeidelse av etatens virksomhetsplan for 2002, samt langtidsplan for 2002–2005. Departementet viser til at Bra-Risk skal brukes i distriktenes planlegging av tilsyn, og at systemet benyttes aktivt av distriktene i utarbeidelse av tilsynsplaner, lokale kampanjer og til en viss grad det enkelte tilsyn. Ifølge departementet medfører disse føringene, sammen med ordningen med utvalgte bransjer, også at de lokale hovedprioriteringene er blitt mer enhetlige enn tidligere.

Mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis på ulike nivåer i etaten

AAD viser til at Arbeidstilsynet i 2002 videreførte arbeidet med å kvalitetssikre tilsynet, og at dette arbeidet bidrar til en mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis. Av tiltak som er iverksatt for å sikre en mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis på ulike nivåer i etaten, nevner AAD følgende:

- Nye reaksjonsretningslinjer ble gjort gjeldende i etaten fra 1. mars 2002, med sikte på mer enhetlig og konsistent bruk av reaksjonsmidler.
- Arbeidstilsynet gjennomførte sentrale påleggsundersøkelser i 2001 og 2002 for å fremme arbeidet med kvalitetssikring av tilsynsarbeidet.
- Arbeidstilsynet har i løpet av 2002–2003 gitt store deler av inspektørkorpset opplæring i tilsyn på det organisatoriske, psykososiale og ergonomiske området. Etter at Virksomhetsregisteret ble opprettet i 2000, har det vært gjenstand for stadige forbedringer og utvikling av bedre datakvalitet.
- Et nytt kontorstøttesystem er utviklet med sikte på å bidra til bedre kommunikasjon mellom enhetene i etaten.
- Det er de senere årene avsatt ressurser til etterkontroller for å undersøke hvilke endringer som faktisk har skjedd i virksomhetene etter gjennomført tilsyn.

Departementet understreker at det fortsatt gjenstår en del i kvalitetssikringen av tilsynet, samtidig som erfaringen fra 2002 er at etaten nå i større grad enn før fokuserer på forhold som utgjør stor risiko. Departementet framholder at etaten de siste årene har hatt som mål å sjekke i etterkant hvilke endringer som faktisk har skjedd som resultat av noen av de gjennomførte tilsynene. Som følge av at det blant annet ikke har vært valgt å gjennomføre dette på en standardisert måte, er foreløpig ikke erfaringene blitt systematisert. Resultatene fra enkelte distrikter viser

imidlertid at de fleste gitte pålegg oppfylles i tråd med vedtaket. AAD understreker at etaten vil fortsette tiltakene for oppfølging av tidligere tilsyn og bedre systematiseringen av disse erfaringene.

AAD opplyser at etaten i 2002 fant det nødvendig å bruke reaksjoner i 40,3 prosent av tilsynene. Departementet viser til at det bak denne gjennomsnittlige reaksjonsprosenten ligger en rekke variasjoner i reaksjonsomfang etter målgrupper, valgte arbeidsmetoder og metodikk. Det er også registrert distriktstvis variasjoner når det gjelder reaksjonsomfang. AAD understreker at dette er forhold som etaten arbeider med som ledd i kvalitetssikringen av tilsynet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært en nedgang i antall tilsyn fra 2001 til 2002, og at antall rapporterte tilsyn i 2002 var på et vesentlig lavere nivå enn da Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. Riksrevisjonen konstaterer at ressursbruken til tilsynsvirksomheten samtidig har økt noe i perioden 1999 til 2002, og at dette blant annet blir sett i sammenheng med fokus på mer tidkrevende tilsyn og arbeid med forbedring av kvaliteten på tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen vil bemerke at vektleggingen av mer tidkrevende tilsyn ikke må skje på bekostning av oppmerksomhet mot tradisjonelle arbeidsmiljøproblemer i mindre bedrifter. Riksrevisjonen har merket seg at AAD anser tilsynsnivået i 2002 for uønsket lavt, og at det vil bli satt inn tiltak for å motvirke denne utviklingen, slik at det i 2003–

2004 blir oppnådd et høyere antall tilsyn enn foregående år. Riksrevisjonen vil følge opp utviklingen i antall tilsyn, og mener det er behov for en bedre dokumentasjon av sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet i tilsynsvirksomheten.

Riksrevisjonen har videre merket seg at prioritering av tilsynsvirksomheten er basert på etatens fire resultatområder og Bra-Risk, og at dette har bidratt til at de lokale hovedprioriteringene er blitt mer enhetlige enn tidligere. Riksrevisjonen konstaterer at det er iverksatt ulike tiltak for å sikre en mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis på ulike nivåer i etaten. Samtidig registreres det at det fortsatt gjenstår en del i kvalitetssikringen av tilsynet, og at etaten vil fortsette tiltakene for oppfølging av tidligere tilsyn og bedre systematiseringen av disse erfaringene.

Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt er registrert distriktstvis variasjoner når det gjelder reaksjonsomfang, og at dette er forhold som etaten vil arbeide med som et ledd i kvalitetssikringen av tilsynet. Riksrevisjonen mener at det er behov for en nærmere dokumentasjon knyttet til resultatene av de tiltakene som er iverksatt for å sikre en mer enhetlig tilsyns- og håndhevingspraksis. Videre etterlyser Riksrevisjonen en nærmere redegjørelse for hvilke konkrete tiltak som vil bli iverksatt for å imøtekomme svakhetene når det gjelder variasjoner i reaksjonsomfang.

Riksrevisjonen mener at ovennevnte forhold fortsatt bør følges opp, og vil foreta en ny undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet i 2004, med særlig vekt på utviklingen i antall tilsyn og kvaliteten på tilsynsvirksomheten.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten – Dokument nr. 3:10 (1999–2000)

Innledning

Dokument nr. 3:10 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten, ble oversendt Stortinget 19. mai 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 16. november 2000, jf. Innst. S. nr. 32 (2000–2001), og saken ble behandlet i Stortinget 24. november 2000. Komiteen uttalte blant annet at politi- og lensmannsetaten har et ikke ubetydelig forbedringspotensial når det gjelder straffesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig saksbehandlingstid og kvalitet. Komiteen var tilfreds med at det var igangsatt et betydelig arbeid med å effektivisere straffesaks-kjeden. Komiteen understreket i likhet med Riksrevisjonen at det burde utarbeides en forpliktende oppfølgingsplan med tiltak for å utnytte dagens ressurser på en bedre måte og for å redusere saksbehandlingstiden i straffesaker.

Oppsummering av undersøkelsen vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og å undersøke i hvilken grad det forelå et potensial for effektivisering i etaten.

Undersøkelsen omfattet en gjennomgåelse av sentrale og lokale målsettinger for kriminalitetsbekjempelse, en gjennomgåelse av systemet for mål- og resultatstyring, statistisk analyse for å beregne teknisk effektivitet i politidistriktene og en gjennomgåelse av om lag 700 saker i sju utvalgte politidistrikter.

Undersøkelsen viste at den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten ikke i tilstrekkelig grad synes å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid

generelt. Det var varierende og til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både de sentrale og lokale resultatmålene. Den sentrale målsettingen om å redusere saksbehandlingstiden var ikke nådd på landsbasis. I 30 av 54 politidistrikter hadde saksbehandlingstiden økt fra 1997 til 1998. Undersøkelsen viste også at saksbehandlingstiden hadde økt for prioriterte statistikkgrupper som for eksempel voldtekt og legemsbeskadigelse. Målsettingen om å øke den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten var nådd på landsbasis, men undersøkelsen viste at det var variasjon i utviklingen mellom politidistriktene og mellom kriminalitetstypene. Undersøkelsen viste også at antall ikke-rettskraftige saker eldre enn 12 måneder (restanser) økte med over 12 prosent. Når det gjaldt de lokale resultatmålene, var det varierende og til dels svak måloppnåelse for saksbehandlingstid og det forebyggende arbeidet.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av et utvalg straffesaker viste at påtalefasen kunne oppfattes som en flaskehals i straffesaksbehandlingen. Påtalefasen utgjorde halvparten av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de oppklarte sakene. Saksgjennomgåelsen indikerte videre at det var en del «liggetid» i saksbehandlingen. Flere saker ble liggende i perioder uten at det syntes å ha skjedd noen spesiell etterforskning som for eksempel avhør eller analyser.

Samtlige av de undersøkte politidistriktene uttalte at politi- og lensmannsetaten kan effektiviseres. Beregninger av teknisk effektivitet viste et effektiviseringspotensial på rundt 30 prosent i forhold til å øke oppklaringsprosenten for forbrytelser og forseelser, gitt de ressursmessige rammene distriktene arbeider under. Beregningene av produktivitetsutviklingen i politidistriktene viste relativt små og varierende endringer fra år til år i perioden 1996 til 1998. I samme periode var det en budsjettmessig økning i politi- og lensmannsetaten. Det syntes derfor som om vesentlige produktivetsforbedringer i politidistriktene forutsatte forbedringer i etterforskningsmetodikk og organisering.

Politi- og lensmannsetatens mål- og resultatstyringssystem var etablert i tråd med retningslinjene som er nedfelt i økonomireglementet. Undersøkelsen viste imidlertid at resultatinformasjonen fra de lokale resultatmålene i begrenset grad ble benyttet på sentralt hold i den helhetlige etatsstyringen. Det framkom også at politi- og lensmannsetaten heller ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om hvordan etatens ressurser ble benyttet. Grunnlaget for bedre styring av ressursene mot de områdene som gir best effekt og størst utnyttelse av de samlede ressursene, var derfor mangelfullt.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2003 om Justisdepartementets redegjørelse om hvilke tiltak som er igangsatt. Departementets svar er gitt i brev av 2. juni 2003. Riksadvokatens innspill vedrørende oppføl-

gingen er mottatt som vedlegg til brev av 19. juni 2003.

Departementet opplyser at politi- og lensmannsetaten har vært igjennom store forandringer siden Riksrevisjonens kontroll. Politidirektoratet ble opprettet 1. januar 2001, for å få en styrking av den sentrale politiledelsen. Politireform 2000 har som mål å effektivisere politietaten, og i 2000 ble antall politidistrikter redusert til 27. Reformarbeidet fortsetter i 2003 der blant annet driftsenhetsstrukturen skal vurderes. I tillegg er det vedtatt lovendringer som sikrer en hurtigere straffesaksbehandling i straffeprosessloven.

Politidirektoratet har utarbeidet en rapport om oppfølgingen av Dokument nr. 3:10 (1999–2000), som var vedlagt departementets brev. Det blir i denne forbindelse nærmere redegjort for det arbeidet som er gjort, og hvilke resultater som foreligger.

Tiltak for å effektivisere straffesaksavviklingen

Det ble i 1999 nedsatt et prosjekt med mandat å utarbeide forslag til hvordan en kunne redusere saksbehandlingstiden i alle ledd av straffesaksjeden, fra anmeldelse til fullbyrdelse av straff. Prosjektet fremmet en rekke effektiviseringsforslag i to rapporter. Forslagene er i stor grad fulgt opp av Justisdepartementet og Politidirektoratet. Dette kommer blant annet fram i St. prp. nr. 1 (2002–2003), disponeringskrivene til politidistriktene og i Riksadvokatens rundskriv. Den viktigste utfordringen er å redusere saksbehandlingstiden uten at dette går på bekostning av oppklaring og kvalitet.

Det er blant annet foretatt flere endringer i straffeprosessloven, for eksempel § 13 som åpner for større grad av separat pådømmelse av enkeltsaker enn tidligere da hovedregelen var at alle saker mot samme person skulle forenes for felles irettføring.

For å få en best mulig oppfølging av sakene har Justisdepartementet i samarbeid med Riksadvokaten utarbeidet et rundskriv G-24/01 Krav til politidistriktenes straffesaksinstrukser. Her framheves politimesterens funksjon som ansvarlig leder av straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Hvert politidistrikt skal utarbeide sin egen straffesaksinstruks, i samsvar med de krav som er satt.

Politiet har hatt en viss økning av ressurser ved tildeling av stillinger og økte budsjettammer. Under styringsdialogen med distriktene har det vært lagt vekt på å ha en god balanse mellom stillingskategoriene og mellom innsats på etterforsknings- og forebyggende polititjenester.

Departementet opplyser at det også er foretatt forbedringer av politiets dataverktøy, blant annet saksbehandlingsverktøy BL (BasisLøsninger) og politiets elektroniske straffesaksjournal og rapporteringsverktøy STRASAK.

Resultatoppnåelse

Den generelle registreringen viser forholdsvis stor forskjell mellom politidistriktene når det gjelder resultatene. Dette har ulike årsaker, fordi kriminalitetsbildet er ulikt mellom distriktene. Ressursene er også ulikt fordelt mellom distriktene.

Oppklaringsprosenten for forbrytelser var i 1998 på 35,9 prosent. I 2001 var den økt til 39,5 prosent, mens for året 2002 var utviklingen negativ da oppklaringsprosenten ble redusert til 36 prosent. Oppklaringsprosenten fordelt på ulike kriminalitetstyper for 2002 viser store variasjoner mellom de ulike typene. Narkotikakriminaliteten hadde en oppklaringsprosent på 90 prosent, mens vinningskriminaliteten kun hadde en oppklaringsprosent på 18,9 prosent.

Departementet opplyser at Politireform 2000 har ført til så store endringer for fem av de åtte distriktene som var med i undersøkelsen, at det er vanskelig å foreta noen sammenligning når det gjelder oppklaringsprosenten. For de tre resterende distriktene, Oslo, Sunnmøre og Asker og Bærum, er det gitt en oversikt over utviklingen som viser at oppklaringsprosenten for disse distriktene har variert i perioden, men at alle har en større oppklaringsprosent i 2002 enn det de hadde i 1999.

Saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser for hele landet viser en nedgang fra 199 dager i 1998 til 136 dager i 2002. Saksbehandlingstiden fordelt mellom de ulike kriminalitetstyper for 2002 viser at det er store forskjeller mellom de ulike typene. For enkelte voldssaker er det satt som mål at saksbehandlingstiden skal være 90 dager. Det foreligger i dag ikke statistikk som viser om målet er nådd. Ved gjennomgåelsen av de enkelte politidistriktenes rapportering kan det se ut som om flere av distriktene ikke har klart å overholde disse fristene. Saksbehandlingstiden ved de tre distriktene Oslo, Sunnmøre og Asker og Bærum er redusert i perioden 1998 til 2002.

Departementet opplyser at saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med antall restanser. Restansestatistikken for 2002 var ikke endelig og ble derfor ikke oversendt Riksrevisjonen. Dette ble forklart med omlegging av rapporteringssystemene og det kompliserte arbeidet med konvertering av STRASAK.

Riksadvokaten har redegjort for utviklingen i antall påtaleavgjorte saker og for restanseutviklingen. Utviklingen for saksvolum og restansene har vært god fra 1999 til og med 2001. I 2002 har derimot restansene økt nokså dramatisk (en økning på 21 prosent fra årsskiftet i saker eldre enn 90 dager, og en økning på 12 prosent i saker eldre enn 12 måneder). Tilsvarende var produksjonen av saker (antall påtaleavgjorte saker) markert lavere i 2002 enn i 2001. Deler av dette kan i følge Riksadvokaten forklares med politireformen. Gjennomføringen av en så omfattende reform krever nødvendigvis ressurser fra alle deler av organisasjonen, og vil mens den på-

går lett få negativ effekt på resultatene. Riksadvokaten antar at man i 2003 og i 2004 vil se de positive effektene av reformen, herunder bedre resultater i straffesaksbehandlingen.

Tiltak for å styrke det forebyggende politiarbeidet

I strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005 beskrives det hvordan politiet ved å jobbe analytisk og kunnskapsstyrt kan identifisere problemområder slik at det oppnås større forebyggende effekt, samtidig som oppdagelsesrisikoen økes.

Tiltak for å styrke organiseringen og ressursutnyttelsen

Politireform 2000, Fase 1, ble gjennomført i løpet av 2002 og har i stor grad omhandlet strukturelle endringer, og flere tiltak er gjennomført. Antall politidistrikter er redusert fra 54 til 27, og det fastsatte kravet om gevinstrealisering er innfridd. Fase 2 vil bli gjennomført i løpet av 2003, og fokus er en tilpasset driftsenhetsstruktur og fortsatt uttak og omdisponering av gevinster. Det er gjennomført en evaluering av Fase 1, og det vil bli foretatt en ny evaluering etter at Fase 2 er avsluttet.

Politidirektoratet er i gang med å utvikle nye styrings- og rapporteringssystemer der det foreslås at det tas i bruk en ny modell der objektive kriterier legges til grunn for fordelingen av stillinger mellom distriktene.

Når det gjelder ressursregistrering av den enkelte medarbeiders timeforbruk, er det ikke satt i gang nye registreringer fordi erfaringene fra 1996 var at dataene var lite pålitelige og ikke sto i forhold til merarbeidet med å administrere ordningen. Oslo politidistrikt, som hadde en slik ordning tidligere, har også sluttet med denne registreringer.

Følgende systemer er tatt i bruk for å gi bedre informasjon om utnyttelse av egne ressurser: Politioperativt system (PO), Tjenesteliste, turnus og arbeidstidsreglement (TTA) (med unntak av Oslo) og Politiets analyse- og ledelsesverktøy (PAL).

Den store ressursbruken ved fangetransport har ført til at det skal settes i gang et prøveprosjekt for å se om den kan organiseres på en annen måte, for eksempel ved bruk av sivile ansatte eller private selskaper.

Tiltak for å styrke ledelse og kompetanse

Det er satt i gang enkelte tiltak for å bedre tiltak i forbindelse med kompetanse, organisering, ledelse og styring av etaten. Blant annet er det satt i gang ledertreningssamlinger for leder i etaten for å videreutvikle og støtte de lederne en har i dag. I tillegg er det satt i gang med et pilotprosjekt vedrørende et lederkandidatprogram samt tiltak for utvikling av kvinnelige ledere i etaten. Det er også utarbeidet en overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har satt i gang flere tiltak for å forbedre forholdene som ble tatt opp i undersøkelsen vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten. Det er blant annet gjennomført store strukturelle endringer ved at det er opprettet et eget politidirektorat. I tillegg er det gjennomført en reduksjon i antall politidistrikter for å få bedre utnyttelse av de ressursene som finnes.

De store strukturelle endringene gjør at de forutsetningene som lå til grunn ved gjennomføringen av undersøkelsen, er endret. Innenfor de enkelte politidistriktene skal det i løpet av 2003 foretas en gjennomgåelse og omstrukturering for å utnytte ressursene mer effektivt. Det er naturlig å vente til disse en-

dringene har virket en tid før en ser på effekten av disse.

Politidirektoratet skal utarbeide et mer egnet mål- og resultatstyringssystem for etaten. Det er også satt i gang tiltak for å få en bedre oversikt over hvilken kompetanse som finnes ute i distriktene.

Selv om det er iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden generelt, er det for tidlig å si om tiltakene har fått den ønskede effekt.

Riksrevisjonens har påbegynt en ny undersøkelse vedrørende effektiviteten i straffesakskjeden som blant annet vil omhandle saksbehandlingstiden generelt, og vil kunne videreføre spørsmål som kom opp i denne undersøkelsen.

Saken anses for avsluttet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. september 2003

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Arve Lønnum

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Björg Selås