

Dokument nr. 3:1

(2002–2003)

**Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering
av antegnelsene til statsregnskapene for
1999–2000 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 statsregnskapene for 1999–2000 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Et tilsvarende dokument ble lagt fram for Stortinget høsten 2001, og det er i den videre oppfølgingen tatt hensyn til synspunkter/merknader som framkom ved Stortingets behandling.

Riksrevisjonens årlige gjennomgang 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 (2002–2003) omhandler 12 antegnelser til statsregnskapene for 1999–2000 som tidligere er desidert «Til observasjon». Alle disse sakene anses avsluttet. I tillegg omtales oppfølgingen av ni forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Tre av disse sakene foreslås fulgt opp videre, mens resten anses avsluttet.

Riksrevisjonen, 8. november 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	1
Finansdepartementet	3
Forsvarsdepartementet	5
Justisdepartementet	7
Kommunal- og regionaldepartementet	8
Kultur- og kirke departementet	10
Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999	11

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses for avsluttet

Statsregnskapet 1999

1 Statens Pensjonskasse – revisjon av pensjoner

I antegnelsene til statsregnskapet for 1999 tok Riksrevisjonen opp en rekke svakheter i den interne kontrollen knyttet til behandlingen av pensjoner i Statens Pensjonskasse (SPK), jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001. Det ble som følge av svakhetene funnet en rekke feil i beregning og utbetaling av pensjoner. Saken ble senest framlagt for Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 92 (2001–2002) og Stortingets behandling den 21. mars 2002.

Riksrevisjonen tok opp saken på bakgrunn av at SPK i begynnelsen av 1999 tok i bruk et nytt IT-system for beregning og utbetaling av pensjoner. Revisjonen avdekket feil i utbetalte pensjoner og svakheter i internkontrollen på en rekke områder.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved sin behandling av saken at det ikke var tilfredsstillende at feilprosenten i pensjonsutbetalingene ikke hadde blitt redusert i løpet av de siste årene og påpekte at det er svært vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingene er korrekte. Det ble uttrykt tilfredshet med at pensjonene i stor grad ble utbetalt til rett tid, men det ble understreket at dette ikke skulle gå på bekostning av kravene til kontroll og rettssikkerhet for SPKs medlemmer.

Komiteen forutsatte at departementet holdt en løpende dialog med SPK om forholdene og iverksatte nødvendige tiltak.

I brev til Riksrevisjonen av 6. august 2002 redegjør AAD for departementets videre oppfølging av de påpekte forhold. AAD framholder at man var avhengig av Rikstrygdeverkets teknologiske utvikling for å utbedre feil i data fra folketrygden. I påvente av denne utviklingen satset SPK på å utvikle programvareløsninger som kunne sortere og logisk kvalitets sikre de data som ble overført fra Rikstrygdeverket. Departementet opplyser at en rekke av de forhold som var påpekt nå er tatt hensyn til i SPKs systemer, og at SPK vil være ferdig med gjennomgåelsen av alle saker med feil innen utgangen av 2002.

Riksrevisjonen har merket seg at SPK de senere årene har iverksatt en rekke tiltak for å rette opp påpekte feil i sine systemer. Riksrevisjonen tar til etterretning at det må skje en teknologisk utvikling i trygdeetaten for å utbedre feil i data fra folketrygden og at SPK inntil videre har iverksatt midlertidige løsninger for kvalitetskontroll av data. Den interne kontrollen knyttet til innhenting av data om folketrygd som legges til grunn for samordningen, vil bli vurdert som ledd i den løpende revisjonen.

Saken anses avsluttet.

Det vises for øvrig til oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av produksjon og kvalitet i SPK, jf. Dokument nr. 3:4 (1998–99).

Statsregnskapet 2000

2 Anskaffelsesprosedyrer i Direktoratet for arbeidstilsynet

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 bemerket Riksrevisjonen at det var avdekket vesentlige mangler og svakheter ved anskaffelsesprosedyrene i Direktoratet for arbeidstilsynet, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002.

Ved sin behandling av saken uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a. at den så alvorlig på de feil og mangler som Riksrevisjonen hadde avdekket når det gjaldt anskaffelsesprosedyrene. Komiteen merket seg de tiltak som etter det opplyste skulle iverksettes høsten 2001 og regnet med at disse ville bidra til etablering av bedre rutiner og oppfølging. Komiteen regnet videre med at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ville følge opp direktoratet i dette arbeidet slik at regelverket for fremtiden ble fulgt.

I forbindelse med revisjon av regnskapet for 2001 ble det avdekket at det fortsatt var betydelige

svakheter i direktoratets anskaffelsesprosedyrer. I brev av 6. juni 2002 til Riksrevisjonen uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det er enig i at direktoratet også i 2001 har hatt vesentlige mangler i sine anskaffelsesrutiner, men at Arbeidstilsynet nå prioriterer området.

I brev av 6. august 2002 opplyser Arbeids- og administrasjonsdepartementet at Direktoratet for arbeidstilsynet har utarbeidet interne retningslinjer for anskaffelser og rutiner for føring av anskaffelsesprotokoll. Dessuten er det ifølge departementet gjennomført oppfattende opplæring i innkjøpsregelverket. Departementet opplyser videre at det følger opp saken i styringsdialogen med direktoratet, og at det har bedt om rapport på hvorvidt nye retningslinjer medfører at anskaffelser nå skjer i samsvar med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt, og vil følge opp praktiseringen av retningslinjene i den løpende revisjonen.

Saken anses avsluttet.

Finansdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses avsluttet

Statsregnskapet 1999

1 Kommune 2312 sokkel/utland – restanseutviklingen og innkrevningen

I antegnelsene til statsregnskapet for 1999 pekte Riksrevisjonen på at innkrevingsarbeidet for kommune 2312 sokkel/utland ikke var tilfredsstillende, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001. I innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen framgår at komiteen bl.a. har merket seg at Riksrevisjonen har forutsatt at restansesituasjonen bedres, og at arbeidet med å styrke innkrevingsarbeidet gis høy prioritet, samt at departementet har bedt om kvartalsvis rapportering fra Skattedirektoratet. Saken ble senest framlagt for Stortinget i Dokument nr 3:1 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 92 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Riksrevisjonen bemerket at de gjennomførte tiltakene ikke har bedret restansesituasjonen som forutsatt, og anså det som nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å styrke innfordringen og redusere restansene.

Finansdepartementet viser i brev av 15. august 2002 til Riksrevisjonen til tidligere uttalelser om at Skattedirektoratet har igangsatt en rekke tiltak for å forbedre innkrevingsarbeidet ved kommune 2312, bl.a.:

- innført et nytt elektronisk saksbehandlingssystem
- tilført mer ressurser til oppgaveløsningen
- etablert en tettere oppfølging direkte fra Skattedirektoratet
- gjennomgått og oppdatert instruksjer og rutiner

Det opplyses at de samlede restanser var 447,3 mill. kroner pr. 30. april 2002, mens de tilsvarende restanser utgjorde 565,2 mill. kroner pr. 30. april 2001, dvs. en restansenedgang på 117,9 mill. kroner i løpet av ett år. Departementet opplyser at direktoratet antar at den positive utviklingen skyldes bedre effekt av saksbehandlingssystemet, samt at en tettere oppfølging av oppgaveløsningen har bidratt til en mer målrettet arbeidsinnsats. Videre framgår at skatteoppkreverfunksjonen for kommune 2312 er overført fra Stavanger kemnerkontor til Rogaland skattefutkontor fra 1. juli 2002, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) og Budsjett-innst. S. nr. 6 (2001–2002).

Departementet opplyser at direktoratet vil evaluere overføringen av oppgavene fra Stavanger kommune til Rogaland skattefutkontor, herunder vurdere hvordan overføringen har påvirket driftsoppgavene på området. Skattedirektoratet og Finansdepartementet vil fortsatt ha fokus på innkrevingsvirksomheten og restansesituasjonen. Departementet forventer at iverksatte tiltak vil føre til en ytterligere bedring av restansesituasjonen i 2002.

Riksrevisjonen har merket seg at skatteoppkreverfunksjonen for kommune 2312 er overført til Rogaland skattefutkontor fra 1. juli 2002, og at det vil bli gjennomført en evaluering av overføringen samtidig som Skattedirektoratet og Finansdepartementet fortsatt vil ha fokus på innkrevingsvirksomheten og restansesituasjonen. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å styrke selve innkrevningen gis høy prioritet og at restansene reduseres ytterligere, og vil følge opp forholdet gjennom det løpende revisjonsarbeidet.

Saken anses avsluttet.

Statsregnskapet 2000

2 Likningen av likningskontorenes tilsatte mv.

Ved likningsbehandlingen forutsettes det bl.a. at alle tilsatte ved likningskontorene innretter seg i samsvar med de alminnelige saksbehandlingsreglene i likningsloven. I likningslovens § 3–8 er det fastsatt egne habilitetsregler.

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 pekte Riksrevisjonen på at det ved kontroll av likningen for inntektsåret 1999 ble påvist at tilsatte ved likningskontorene i flere tilfeller ikke har forholdt seg i samsvar med gjeldende habilitetsregler, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen framgår at komiteen ser alvorlig på forholdet, og forutsetter at Finansdepartementet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevet.

I brev av 15. august 2002 til Riksrevisjonen viser Finansdepartementet til at departementet i brev av 9. oktober 2001 til Skattedirektoratet har bedt om at:

- innføring av rutinebeskrivelser for det enkelte likningskontor gjennomføres innen utgangen av 2001, herunder Oslo likningskontor.
- Skattedirektoratet påser at likningsbehandlingen i 2002 av egne ansatte er gjennomført ved likningskontorene på en tryggende måte
- Skattedirektoratet påser at innførte rutinebeskrivelser etterleves som forutsatt

Departementet opplyser at ordningen vedrørende likningsbehandling av likningskontorenes egne tilsatte ble endret fra og med inntektsåret 2000. Samtlige tilsatte, deres ektefelle/samboer og barn under 18 år blir nå overført og behandlet ved et annet likningskontor. Departementet viser til at direktoratet rapporterer at det ikke er avdekket brudd på rutinene for likning av egne tilsatte ved likningskontorene i forbindelse med behandlingen av inntektsåret 2001. Rutinene har vært et sentralt tema i direktoratets oppfølgingsmøter med fylkesskattekontorene. Finansdepartementet er tilfreds med at det er etablert nye rutiner, og at disse ifølge direktoratet etterleves.

Riksrevisjonen har merket seg at det nå er etablert nye rutiner på området.

Saken anses avsluttet.

3 Innfordring av årsavgift på motorvogner

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 pekte Riksrevisjonen bl.a. på at det ikke var etablert en tilfredsstillende innfordringsløsning for årsavgift på motorvogner, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 22. februar 2001. I innstillingen fra Kontroll og konstitusjonskomiteen framgår blant annet at komiteen finner det kritikkverdig at det fortsatt ikke er etablert en tilfredsstillende innfordringsløsning for årsavgift på motorvogner, og komiteen forutsatte at departementet fant en løsning på dette. Det uttales videre at komiteen er lite tilfreds med at informasjonen til publikum ikke har vært tilstrekkelig og komiteen ber departementet forbedre informasjonsrutinene.

Finansdepartementet opplyser i brev av 15. august 2002 til Riksrevisjonen at det legges opp til at Statens innkrevingsentral foretar innfordring av misligholdte årsavgiftskrav. Finansdepartementet har i denne sammenheng i høringsbrev av 2. juli 2002 foreslått at Statens innkrevingsentral skal få særnamsmannskompetanse og mulighet til motregningsadgang ved innfordring av ubetalt årsavgift for motorvogn. Forslag om slik lovhjemmel vil i tilfelle bli forelagt Stortinget i Ot.prp. nr. 1 (2002–2003). Dersom Statens innkrevingsentral får slik lovhjemmel, vil den fra årskiftet kunne starte innfordringen av ubetalt årsavgift for motorvogn for 2002.

Det opplyses videre at Toll- og avgiftsdirektoratet rapporterer en rekke gjennomførte informasjonstiltak for å orientere publikum om når en bil må avskiltet eller vrakes for å unngå at avgift påløper, og informasjon om at innfordringstiltak vil iverksettes for ubetalte årsavgiftskrav fra 2002. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at informasjonstiltakene ser ut til å ha hatt positivt effekt på restansesituasjonen for 2002. Ifølge departementet var antall avskiltingsvedtak for hovedkrav i 2001 157 000, mot 101 000 hovedkrav i 2002. Per 1. juli 2002, ca. 14 dager etter utsendelse av avskiltingsvedtak, er antallet hovedkrav ifølge departementet nede i 80 000.

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets opplysninger om at det er lagt opp til at Statens innkrevingsentral vil begynne innfordring av misligholdte årsavgiftskrav og at det i denne sammenheng er foreslått at innkrevingsentralen får særnamsmannskompetanse og mulighet til motregning ved innfordring av ubetalt årsavgift for motorvogn. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det er gjennomført en rekke informasjonstiltak for å orientere publikum.

Saken anses avsluttet.

Forsvarsdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses avsluttet

Statsregnskapet 1999

1 Våpen- og ammunisjonsforvaltningen i Hæren

I antegnelsene til statsregnskapet for 1999 tok Riksrevisjonen opp spørsmålet om Forsvarets kontroll med Hærens og Heimevernets våpen- og ammunisjonsbeholdninger var tilfredsstillende, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001. Riksrevisjonen konstaterte at Forsvaret ikke hadde et sentralt ajourført våpenregister og at store mengder ammunisjon var utenfor regnskapsmessig kontroll. I tillegg ble det avdekket at oppfølging og innlevering av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepliktige, ikke var prioritert. Det ble også registrert problemer med oppfølgingen av årlig kvitteringsfornyelse for utleverte våpen til HV-mannskaper. Forsvarsdepartementet opplyste i svaret til antegnelsen at arbeidet med inndragning av mobiliseringsutstyr i Hæren var iverksatt. I tillegg framkom det at en årlig kontroll av mobiliseringsutstyr var nødvendig og at rutine med kvitteringsfornyelse var til fornyet vurdering. Departementet ville også innskjerpe overfor Forsvaret at regelverket og kontrollrutinene vedrørende ammunisjon skal følges opp. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at Forsvaret har god kontroll med våpen og ammunisjon. Saken ble senest

framlagt for Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 92 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002.

Forsvarsdepartementet har i brev av 2. august 2002 opplyst at Forsvarets logistikkorganisasjon er tillagt et felles forvalteransvar for håndvåpen som foretar en vurdering av de håndvåpenregistre Forsvaret har i dag. Departementet opplyser videre at det er iverksatt inndragelse av ca. 12 000 våpen og at det mangler 236 for innlevering som det er iverksatt spesielle tiltak for å inndrive. Ordningen med årlige kvitteringsfornyelser for HV-mannskaper skal fortsette, men personell som er vanskelig å følge opp skal innlevere sitt utstyr. Det vil også bli iverksatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten på ammunisjonsforvaltningen. Blant annet vil det trolig bli etablert en egen logistikklinje fra høsten 2003 ved Krigsskolen. Det er også opplyst at det er planlagt å etablere en felles fagmyndighet for ammunisjon for alle forsvarsgrenene. Siktemålet er å få en felles ammunisjonsforvaltning og at tjenesten blir rasjonell og dermed en god løsning for Forsvaret.

Riksrevisjonen har registrert at departementet enten har eller vil iverksette en rekke tiltak for å bedre kontrollen med våpen- og ammunisjonsforvaltningen. Effekten av disse tiltakene vil bli vurdert i forbindelse med den løpende revisjonen.

Saken anses avsluttet.

Statsregnskapet 2000

2 Nytt regnskapssystem og nye bestemmelser for proviantforvaltningen i Forsvaret

I antegnelse til statsregnskapet for 2000, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002, tok Riksrevisjonen opp flere forhold i forbindelse med innføring av et nytt regnskapssystem og nye bestemmelser for proviantforvaltningen i Forsvaret. Blant annet ble det påvist at flere avdelinger ikke hadde overholdt fristen for implementeringen av det nye regnskapssystemet. Ved enkelte avdelinger som hadde tatt systemet i bruk var det svikt i interne kontrollrutiner og mangler ved avstemmingen mot personellister. I tillegg ble det påvist mangelfull kunnskap om regelverket. Forsvarsdepartementet opplyste i svaret til antegnelsen at det hadde bedt Forsvarets overkommando om en rapport over oppfølgingsarbeidet i saken. Det ville deretter bli foretatt en vurdering og eventuelt iverksatt nødvendige tiltak for å rette opp forholdene.

Forsvarsdepartementet har i brev av 2. august 2002 opplyst at Forsvarets logistikkorganisasjon har gjennomgått de aktuelle problemstillingene. Det er gjennomført kurs for personell som skal bruke det nye regnskapssystemet, og det er etablert superbrukere og kontaktpersoner. Nye bestemmelser for provianttjenesten er utgitt gjennom Forsvarets interne regelverk og er nå tilgjengelig gjennom intranett. Departementet opplyser videre at arbeidet med implementering av nye bestemmelser og nytt regnskapssystem er fullført. Når det gjelder avstemming mot personellister og svikt i interne rutiner vil departementet fortsatt ha fokus på problemet.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak som departementet har iverksatt, og vil vurdere disse i den løpende revisjon.

Saken anses avsluttet.

3 Forsvarets behandling av merverdiavgift

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 tok Riksrevisjonen opp flere forhold ved Forsvarets behandling av merverdiavgift, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Riksrevisjonen påpekte blant annet mangler ved registrering i avgiftsmantallet og mangler ved behandlingen av merverdiavgift ved salg og refusjon av avgift ved innførsel og utførsel av materiell. Enkelte av forholdene var også tidligere tatt opp av Riksrevisjonen uten at det hadde ført til vesentlige forbedringer. Forsvarsdepartementet opplyste i svaret til antegnelsen at det skulle foretas en grundig gjennomgang av Lov om merverdiavgift og Lov om kompensasjon av merverdiavgift og andre bestemmelser mv. sett i forhold til Forsvaret. Det ville deretter bli innarbeidet nye rutiner i retningslinjer for økonomiforvaltningen og i det kommende integrerte forvaltningssystem.

Forsvarsdepartementet har i brev av 2. august 2002 opplyst at de gjennom Iverksettingsbrev for 2002 har gitt Forsvarets Overkommando i oppdrag å utrede merverdiavgiftsspørsmålene i Forsvaret. Resultatet av dette arbeidet har ført til rapporten «Praktisering av merverdiavgift i Forsvaret». Forsvaret vil i sin videre oppfølging oversende rapporten til de enkelte enhetene med pålegg om å utforme, eventuelt tilpasse sine rutiner i overensstemmelse med rapporten.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak som departementet har iverksatt, og vil gjennom den løpende revisjonen kontrollere om de enkelte enhetene har tilpasset sine rutiner i samsvar med rapporten.

Saken anses avsluttet.

Justisdepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses avsluttet

Statsregnskapet 2000

1 Materiellforvaltning i det sivile beredskap

I antegnelsen til statsregnskapet for 2000 pekte Riksrevisjonen på flere kritikkverdige forhold vedrørende materiellforvaltningen i det sivile beredskap, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Saken var en oppfølging av en tidligere undersøkelse Riksrevisjonen gjennomførte i 1996, jf. Dokument nr. 1 (1997–1998). I Innst. S. nr. 101 (2001–2002) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble det uttalt at komiteen så alvorlig på at tidligere forhold som var påtalt fra Riksrevisjonen ikke var blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad, og komiteen ba om at dette ble rettet opp slik at ytterligere bemerkninger kunne unngås for fremtiden.

Justisdepartementet har i brev av 2. august 2002 orientert om status for arbeidet med å forbedre materiellforvaltningen i Sivilforsvaret. Justisdepartementet opplyser at de har instruert Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) om å gi saken høyeste prioritet. DSB har i løpet av 2001 og første halvår 2002 gjennomført materiellkontroller ved samtlige sivilforsvarskretser. Rapportene fra disse kontrollene er oversendt Justisdepartementet. Departementet deltok som observatør på to av disse kontrollene. Materiellkontrollene DSB har gjennomført har vist at det nå er etablert interne lagerinstrukser i sivilforsvarskretsene. Det er også innført system for internkontroll i alle kretsene.

I forhold til de påpekte manglene i materiellregnskapssystemet, opplyser departementet at direktoratet nå har utarbeidet kravspesifikasjoner til et nytt

nettbasert system. Det vil bli utlyst en anbudsrunde på bakgrunn av kravspesifikasjonen og direktoratet regner med å ha systemet klart til implementering i 2003.

Departementet opplyser videre at det foreslås en omorganisering av Sivilforsvaret i Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002): Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn. Sivilforsvaret er foreslått som en egen etat, med 18 kretser mot dagens 40. Sivilforsvarskretsene skal rapportere direkte til det nye direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet mener dagens struktur har bidratt til å gjøre materiellforvaltningen i det sivile beredskap uoversiktlig. Klarere ansvarsforhold vil, etter departementets oppfatning, gjøre at de forholdene Riksrevisjonen har påpekt kan håndteres på en bedre måte.

Departementet har engasjert Statskonsult til å gjennomgå alle sider ved de forvaltningsmessige forhold ved materiellforvaltningen. Særlig vekt skal legges på forholdet mellom forvaltningsnivåene (departement – direktorat – fylkesmenn – kretser). Denne utredningen skal være et viktig bidrag i arbeidet med materiellforvaltningen i den nye organisasjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet og direktoratet har fulgt opp de svakheter og mangler som er påpekt og at det er iverksatt tiltak for å bedre materiellforvaltningen i det sivile beredskap. Riksrevisjonen vil følge opp implementeringen av nytt materiellregnskapssystem i den løpende revisjonen.

Saken anses avsluttet.

Kommunal- og regionaldepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses avsluttet

Statsregnskapet 2000

1 Tilrettelegging for næringsutvikling – kapittel 551, post 51

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 tok Riksrevisjonen opp en rekke forhold rundt tilskuddsordningen Tilrettelegging for næringsutvikling, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Av antegnelsen framgikk blant annet at det var flere mangler ved departementets arbeid med å utarbeide konkrete mål, oppfølgingskriterier og resultatkrav for ordningen som skal bidra til kommunal og fylkeskommunal tilrettelegging for næringsutvikling i distriktene. Riksrevisjonen merket seg at departementet ville arbeide med å nedfelle mål og resultatkrav, at det ville bli nærmere presisert hvordan midlene skulle anvendes, og at det ville bli stilt strengere krav til dokumentasjon av resultater. Riksrevisjonen forutsatte dessuten at det ble iverksatt rutiner som sikrer at departementet oppfylder de krav til oppfølging og kontroll som økonomireglementet stiller.

Ifølge Kommunal- og regionaldepartementets brev av 2. august 2002 har departementet nå foretatt en rekke presiseringer, blant annet av hvilke tiltak som kan støttes av tilskuddsordningen, og forhold som gjelder finansiering og varigheten av tilsagn. I tildelingsbrev for 2002 til fylkeskommunene og SND er det vist til Riksrevisjonens antegnelser, og det er stilt strengere krav til blant annet mål- og resultatstyring og krav til utvikling av rapporteringsrutiner som sikrer kontroll av sammenheng mellom regionale utviklingsprogrammer, handlingsplaner, ressursbruk og oppnådde resultater. Det er også stilt krav om at fylkeskommunene påser at prosjekter som får tildelt midler har realistiske mål og konkrete resultatmål, og at det utarbeides indikatorer som kan vise grad av måloppnåelse.

Departementet opplyser videre at det arbeides med endringer under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk, der det vil bli lagt vekt på å utarbeide klare rutiner for oppfølging og kontroll. Det overordnede styringskonseptet vil bli presentert i St.prp. nr. 1 (2002–2003).

Saken anses avsluttet.

2 Handlingsprogram Oslo indre øst – kapittel 581, post 60

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 tok Riksrevisjonen opp flere forhold knyttet til departementets oppfølging og kontroll av tilskuddet til handlingsprogram for Oslo indre øst. Dette gjaldt manglende fastsettelse av konkrete delmål og oppfølgingskriterier, mangelfull regnskapsrapportering fra tilskuddsmottaker og svakheter ved det årlige tilsagnsbrevet, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002) jf. Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Riksrevisjonen forutsatte at departementet, i samarbeid med Oslo kommune, iverksatte de nødvendige tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet redegjør i brev av 2. august 2002 til Riksrevisjonen for departementets oppfølging av de påpekte forhold. Departementet opplyser at det i samarbeid med Oslo kommune har arbeidet med å iverksette tiltak for en bedre regnskaps- og resultatrapportering. Det er utarbeidet forslag til reviderte målsettinger, og innenfor disse målsettingene er det skissert forslag til nye delmål. Endelige delmål vil bli avklart høsten 2002. Departementet vil dessuten i samarbeid med Oslo kommune og Statskonsult vurdere om det kan utarbeides enkelte oppfølgingskriterier som kan brukes i rapporteringen til Stortinget.

Departementet opplyser at framover vil departementets kontrollansvar av om tilskuddsmidlene har kommet formålet til gode utøves ved en årlig vurdering av en regnskapsoversikt fra Oslo kommune for handlingsprogrammet. Departementet opplyser videre at for regnskapsåret 2001 har departementet mottatt en tilfredsstillende regnskapsoversikt som viser hvordan tilskuddsmidlene er blitt brukt. Departementet uttaler at denne oversikten gir et godt grunnlag for styring og kontroll med midlene. Departementet opplyser også at det årlige tilsagnsbrevet vil bli utarbeidet i tråd med hovedkravene i de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak som departementet, i samarbeid med Oslo kommune, har iverksatt for å oppnå en forbedret oppfølging og

kontroll av tilskuddet. Når det gjelder fastsettelse av klare etterprøvbare delmål og konkrete oppfølgingskriterier, er dette arbeidet ennå ikke slutført.

Riksrevisjonen vil følge opp saken i den løpende revisjonen.
Saken anses avsluttet.

Kultur- og kirkedepartementet

I Antegnelser desidert «Til observasjon» som anses avsluttet

Statsregnskapet 2000

1 Sikring og oppbevaring av kunst i Nasjonalgalleriet

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 tok Riksrevisjonen opp svakheter i sikring og oppbevaring av kunst i Nasjonalgalleriet, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. Nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Riksrevisjonen pekte på at Nasjonalgalleriet ikke hadde den nødvendige oversikt over beholdningene i Kobberstikk- og håndtegningsamlingen, og at enkelte kunstverk ikke kunne framvises.

Kulturdepartementet opplyste i svaret til antegnelsen at Nasjonalgalleriet i februar 2001 engasjerte to prosjektmedarbeidere med oppgave å registrere

hele Kobberstikk- og håndtegningsamlingen på over 43 000 eldre og nyere verk. Departementet la til grunn at dette arbeidet, som skulle være avsluttet innen 1. februar 2002, ville sikre en fullgod registrering.

Kultur- og kirkedepartementet har i brev av 19. juni 2002 til Riksrevisjonen opplyst at arbeidet med registrering av hele Kobberstikk- og håndtegningsamlingen er gjennomført innen den fastsatte frist, og at alle verk som Riksrevisjonen etterspurte ved sin kontroll i oktober 2000 er funnet.

Riksrevisjonen foretok en kontroll hos Nasjonalgalleriet våren 2002, og denne avdekket ingen mangler.

Saken anses avsluttet.

Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1999

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende forvaltning av gjeldsordningsloven – Dokument nr 3:13 (1996–97)

Innledning

Dokument nr 3:13 (1996–97) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende forvaltning av gjeldsordningsloven ble oversendt Stortinget 23. september 1997. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. desember 1997 (jf. Innst. S. nr. 55 (1997–98)), og saken ble behandlet av Stortinget 19. desember samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at det raskest mulig ble iverksatt tiltak for å rette opp de åpenbare svakheter som hadde framkommet i undersøkelsen.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen viste at det gikk lang tid, i enkelte saker flere år, før søknad om gjeldsordning ble avslått eller fremmet for namsretten. Det var også variasjoner mellom namsmennene når det gjaldt hvor lang tid som gjennomsnittlig ble brukt før søknader ble fremmet for namsretten.

Namsmennene hadde forskjellig oppfatning av hva som var akseptabel saksbehandlingstid. Videre hadde de ulik praksis når det gjaldt råd og veiledning til søker, søknadsregistrering og oppfølging av inngåtte gjeldsordninger. Opplæring av personell som arbeidet med gjeldsordningssaker var ikke obligatorisk, og kostnadene ved opplæringen forutsatte budsjettmessig prioritering fra namsmannen og/eller politidistriktet. Namsmennene pekte også på flere svakheter ved dataprogrammene som var sentrale i saksbehandlingen av gjeldsordningssaker, dette gjaldt spesielt NAMSAK. Undersøkelsen ga videre grunnlag for å stille spørsmål ved hvilke undersøkelser, analyser og prioriteringer som lå til grunn for Justisdepartementets fordeling av personellressurser til namsmennene. Namsmyndigheten uttalte at det kunne være spesielt vanskelig å oppnå gjeldsordninger med offentlige fordringshavere.

Riksrevisjonen anbefalte at Justisdepartementet foretok en nærmere vurdering av hvordan forvalt-

ningen av gjeldsordningsloven kunne forbedres. Enkelte tiltak som kunne være med på å sikre en mer likeartet praksis og bidra til at lovens formål ble oppfylt på en bedre måte, ble foreslått. Riksrevisjonen viste blant annet til følgende tiltak:

- Følge opp tidsbruk hos de enkelte namsmenn og vurdere hva som kunne gjøres for å motvirke lang saksbehandlingstid
- Fastsette entydige og realistiske mål for tidsbruk hos namsmannen fram til avslag og fram til oversendelse til namsrett for åpning av gjeldsforhandlinger, og formidle disse til namsmennene
- Sikre en ensartet praksis når det gjaldt søknadsregistrering
- Vurdere om personellressursene var riktig fordelt med tanke på å oppfylle målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid som departementet selv hadde fastsatt
- Vurdere om det burde etableres rutiner som i større grad sikret nødvendig opplæring
- Vurdere behovet for forbedring av IT-programmer, slik at disse i større grad ble effektive hjelpemidler

Justisdepartementet var enig i viktigheten av entydige og realistiske mål for saksbehandlingstiden i gjeldsordningssaker. Videre ville departementet raskt komme tilbake med informasjon om konkrete tiltak og tidsplan for arbeidet med å følge opp tilrådingene i rapporten.

Departementets oppfølging

Justisdepartementet ga i brev av 12. oktober 1999 en oppsummering av status i forhold til de forslag til tiltak som ble beskrevet i Dokument nr 3:13 (1996–97) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende forvaltning av gjeldsordningsloven. Riksrevisjonen stilte i brev av 9. mars 2000 ytterligere spørsmål vedrørende Justisdepartementets oppfølging, og disse ble besvart i brev av 11. april 2000.

Det framgikk av departementets redegjørelse at det ikke var mulig å dokumentere hvorvidt saksbe-

handlingstiden hadde blitt akseptabel eller om variasjonene mellom namsmennene var redusert. Det var heller ikke mulig å vurdere hvorvidt behovene for ulike tiltak som kunne sikre en mer ensartet praksis var ivare tatt.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2000–2001) og konkluderte på bakgrunn av departementets redegjørelse at saken ikke kunne avsluttes. En ny oppfølging og vurdering skulle gjennomføres i 2002, etter at et nytt saksbehandlingssystem hadde blitt utplassert hos namsmennene i første halvår 2002. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 8. februar 2001 (jf. Innst. S. nr. 137 (2000–2001)) og saken ble behandlet i Stortinget 22. februar 2002. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

Riksrevisjonen har i brev av 15. mars 2002 bedt om ny redegjørelse fra Justisdepartementet. I svarbrev til Riksrevisjonen datert 28. juni 2002 redegjør departementet for status og oppfølging av de ulike punktene.

Saksbehandlingstid og ensartet praksis i saksbehandlingen

Et forprosjekt for å utvikle et nytt saksbehandlingssystem for de ordinære namsmennene var ferdig sommeren 2000. Departementet vurderte på dette grunnlaget ulike tekniske løsninger som kunne ivareta informasjons- og dokumentasjonsbehovet av blant annet saksbehandlingstiden. Valg av løsning må også sees i sammenheng med den framtidige organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet som namsmannsfunksjonen er en del av. Justisdepartementet tar sikte på å legge fram et forslag til framtidig organisering for Stortinget i løpet av kommende stortingssesjon. Det vil da bli avklart hvilken eller hvilke etater som i framtiden skal ivareta namsmannsfunksjonen. På grunn av dette er det foreløpig ikke utviklet eller innført et nytt saksbehandlingssystem for de ordinære namsmennene. Departementet kan derfor vanskelig gi presise svar når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid og variasjoner mellom namsmennene, eller om det er oppnådd en mer ensartet praksis i saksbehandlingen.

Departementets inntrykk er at arbeidet med gjeldsordningssaker hos namsmannsavdelingene ved tingrettene og de kommunale namsmenn fungerer tilfredsstillende. Departementet viser videre til at opplysninger som framkommer i politidistriktens årsmeldinger for 2001 tyder på at enkelte politidistrikter fortsatt har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over tre måneder. Det er for 2001 og 2002 presisert overfor de ordinære namsmennene at målet er en gjennomsnittelig saksbehandlingstid på tre måneder.

Regionale kompetansesentra for gjeldsordningssaker

Erfaringene med regionale kompetansesentra for gjeldsordningssaker i enkelte politidistrikter er gode både med hensyn til saksbehandlingstid og kvaliteten i arbeidet. Ordningen vurderes derfor innført på landsbasis når innføringen av Politireform 2000 er slutført for de nye politidistriktene.

Forslag til lovendring

Barne- og familiedepartementet fremmet den 21. juni 2002 Ot. prp. nr. 99 (2001–2002) Om lov om endringer av 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven). Lovforslagene tar blant annet sikte på å avklare ulikheter i forståelsen av sentrale lovbestemmelser, gi bestemmelser for hittil uregulerte spørsmål og gjøre prosessuelle endringer for å forkorte saksbehandlingstiden.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er gjennomført enkelte tiltak på området, men at det fortsatt ikke er utarbeidet statistikk som kan dokumentere lengden på saksbehandlingstidene og om saksbehandlingspraksisen er ensartet. Saksbehandlingssystemet er ikke iverksatt slik planen var i 2000.

Riksrevisjonen mener at ovennevnte forhold bør følges opp, og vil vurdere å foreta en ny undersøkelse vedrørende forvaltning av gjeldsordningsloven.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende ØKOKRIM – Dokument nr. 3:5 (1997–98)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (1997–98) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende ØKOKRIM ble oversendt Stortinget 15. januar 1998. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 31. mars 1998 (jf. Innst. S. nr. 139 (1997–98)) og saken ble behandlet i Stortinget 3. april 1998.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen viste at enkelte oppgaver som er nedfelt i påtaleinstruks, overordnede styringsdokumenter og Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, kunne vært bedre fulgt opp.

Det ble avdekket mangler ved kvaliteten på underlagsmaterialet som dannet grunnlaget for vurderingen av saksbehandlingstid, restanser, saksinntak, saker under etterforskning og ferdig etterforskede saker. Med det forbehold viste undersøkelsen at gjennomsnittlig saksbehandlingstid økte fra 8,2 måneder i 1994 til 12,4 måneder i 1996. Halvparten av sakene hadde en saksbehandlingstid som oversteg ØKOKRIMs eget mål om å avslutte etterforskningen senest ni måneder etter at saken kom inn «med mindre særlige forhold gjør seg gjeldende».

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse var det indiksjoner på uklarheter omkring ansvarsfordelingen mellom Justisdepartementet og Riksadvokaten i den overordnede styringen av ØKOKRIM. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om dette svekket mulighetene for god styring av virksomheten. Justisdepartementet og Riksadvokaten delte ikke Riksrevisjonens oppfatning av uklarhet omkring ansvarsfordelingen.

Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om den store saksmengden kunne få konsekvenser for ressursdisponeringen mellom miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet, og om enheten hadde tilpasset ressursene innen miljøkriminalitet i tråd med de overordnede prioriteringene. Justisdepartementet og riksadvokaten var uenig i Riksrevisjonens vurdering, og sa seg tilfreds med ØKOKRIMs satsning på miljøkriminalitet.

Riksrevisjonen anbefalte departementet å vurdere følgende tiltak:

- en gjennomgang av ØKOKRIMs virksomhet, spesielt forholdet mellom arbeidsmengde, oppgaver, ressurser og oppnådde resultater
- en kartlegging av antallet saker vedrørende økonomisk kriminalitet som ligger ved politidistriktene, og om disse eventuelt burde vært inntatt i ØKOKRIMs saksportefølje
- en vurdering av om ØKOKRIMs styringsverktøy var tilfredsstillende og sikret kvaliteten på sty-

ringsinformasjon, herunder rutiner for registrering og bruk av STRASAK (straffesaksregisteret).

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen fulgte opp saken ved brev til Justisdepartementet av 23. februar 2001. Ifølge departementets svar av 23. april 2001 hadde ikke ØKOKRIM nådd resultatmålene for saksbehandlingstiden de siste årene. Riksrevisjonen merket seg at ØKOKRIM var tilført 30 nye stillinger, og at Justisdepartementet mente at det nå var et rimelig godt samsvar mellom oppgaver og ressurser i ØKOKRIM. På bakgrunn av departementets redegjørelse konkluderte Riksrevisjonen i Dok 3:1 (2001–2002) med at saken fortsatt burde følges opp. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 19. februar 2002 (jf. Innst. S. nr. 92 (2001–2002)), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

Riksrevisjonen har i brev av 23. mars 2002 bedt om en ny redegjørelse fra departementet når det gjelder saksmengden, saksbehandlingstiden og restansesituasjonen i ØKOKRIM. I tillegg ble det etterlyst en orientering om bruken av ressurser og IT-systemer. Justisdepartementet har i brev av 16. mai 2002 avgitt svar. Redegjørelsen er utarbeidet i samråd med Riksadvokaten og Politidirektoratet.

Saksmengde, saksbehandlingstid og restanser

Det er ikke satt noe mål for hvor mange saker ØKOKRIM skal behandle, men det er et mål at de skal behandle de riktige sakene. Saksmengden ved ØKOKRIM måles dels ved hjelp av STRASAK, hvor hvert straffbart forhold utgjør en sak, og dels ved hjelp av den interne databasen ØKOSAK, hvor man registrerer sakskomplekser.¹

Tabell 1 Anmeldte saker

År	Antall saker, ØKOSAK	Antall saker, STRASAK
1999	87	457
2000	101	433
2001	104	618

Tabellen viser at antallet saker i ØKOSAK har vært forholdsvis stabilt de siste årene. For antallet

¹ Ett sakskompleks kan ifølge ØKOKRIM utgjøre fra ett til mange hundre STRASAK-nummer.

anmeldte saker i STRASAK har antallet økt fra 433 til 618 det siste året. Men ifølge Justisdepartementet kan ikke disse tallene tas som uttrykk for ØKOKRIMs arbeidskapasitet, da verken ØKOSAK-tallene eller STRASAK-tallene sier noe om omfanget i sakene.

For 2001 var det satt som resultatmål at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for straffesakene ikke skulle overstige 275 dager fra anmeldelse og til påtalemessig avgjørelse. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble redusert fra 451 dager i 2000 til 214 dager i 2001. Oppklaringsprosenten i 2001 var på 87,9 prosent, og målet var minimum 80 prosent.

Det var satt som resultatmål at antallet ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder ikke skulle overstige 120 ved utgangen av 2001.² Antallet saker eldre enn 12 måneder utgjorde per 31. desember 2001 118 saker.

Ressursbruk

ØKOKRIM registrerer tidsbruken for å få en oversikt over hvordan ressursene utnyttes. I 2001 brukte ØKOKRIM 68,3 % av dets totale timeverk til straffesaksbehandling. Det har vært en økning i denne andelen de siste årene, noe som ifølge Justisdepartementet har gitt positive resultater.

ØKOKRIM har satt i gang flere tiltak for å effektivisere straffesaksbehandlingen. I 2001 ble det nedsett en ressursgruppe som iverksatte eller deltok i arbeidet med internundervisning, kompetanseutvikling, et «beste-praksis» prosjekt og et pilotprosjekt for styringsverktøy i sak. I tillegg har ledelsen og teamlederne ved ØKOKRIM avholdt faste møter hver måned for å videreutvikle godt lederskap. I disse møtene drøftes spørsmål som belyser ulike utfordringer knyttet til lederskap og forslag til hvordan disse kan håndteres.

Ledelsen ved ØKOKRIM gjennomfører årlig to styringssamtaler med den enkelte teamleder i tillegg til de ordinære medarbeidersamtalene. Styringssamtalen omfatter en gjennomgang av de resultatmål som er satt for det enkelte team, og de enkelte saks-

kompleksene blir gjennomgått. Disse styringssamtalene har ifølge Justisdepartementet bidratt til å effektivisere straffesaksbehandlingen og unngå uønsket liggetid i sakskompleksene.

Ifølge Justisdepartementet har «produksjonen» i straffesaksbehandlingen økt i minst like stor grad som økningen i bemanningen.

IT-systemer

I tillegg til ØKOSAK, ØKOBISTAND og ØKOSTRAFF, har ØKOKRIM utviklet Økoportalen og Økorutiner. I Økoportalen er det laget koblinger mellom de ulike databasene, slik at relevant informasjon kan vises uansett hvor i systemet man befinner seg. På toppen av databasehierarkiet ligger Økorutiner. Her finner ØKOKRIMs ansatte fram til ønsket informasjon om både administrative og saksrelaterte rutiner, herunder informasjon om ØKOKRIMs virksomhetsplaner, rapporter over oppnådde resultater og statistikk og informasjon fra de saksrelaterte databasene.

Både saksbehandler og ledelsen har dermed mulighet til å følge opp sakene. For den enkelte sak vises tidsforbruk, når det forventes at saken skal være ferdig etterforsket, og når hovedforhandling i saken er berammet. I tillegg registreres resultatet når saken avsluttes.

Etter Justisdepartementets og Politidirektoratets mening gir utviklingen av ØKOKRIMs saksdatabaser ledelsen ved enheten en langt bedre mulighet enn tidligere til å styre og kontrollere virksomheten.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er iverksatt en rekke tiltak for å få en bedre styring i ØKOKRIM, både i oppfølgingen av sakene og de enkelte teamene. Ressursregistreringen gir en indikasjon på hvordan ressursene fordeles mellom de ulike oppgavene i ØKOKRIM, og vil kunne være et nyttig styringsverktøy. Målet som var satt for saksbehandlingstid i 2001, ble også nådd med god margin.

Saken anses avsluttet.

² Dette gjaldt for STRASAK-saker.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bostøtte til barnefamilier – Dokument nr. 3:13 (1997–98)

Innledning

Dokument nr. 3:13 (1997–98) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bostøtte til barnefamilier ble oversendt Stortinget 26. juni 1998. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 5. november 1998 (jf. Innst. S. nr. 20 (1998–99)), og saken ble behandlet i Stortinget 16. november samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fant at ordningen ikke var tilstrekkelig treffsikker så lenge nærmere tre firedeler av barnefamiliene i undersøkelsen ikke mottok bostøtte på grunn av boligavgrensningen, selv om de hadde inntekter under inntektsgrensen for bostøtte. Komiteen pekte på at det fortsatt var «hull» i ordningen i forhold til barnefamilier med egen bolig finansiert i private kredittinstitusjoner. Komiteen kunne ikke se at det skulle være vanskeligere å stille krav til «nøktern og god standard» i eiet bolig enn i leiet bolig.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde videre merket seg at ordningen bare i begrenset grad traff barnefamilier med to voksne med svak økonomi, og ba derfor departementet vie dette forholdet særlig oppmerksomhet framover. Komiteen mente også at både målsettingen om å investere i bolig, egen eller leiet, og målsettingen om å gi barnefamilier med svak økonomi botrygghet ved inntektsbortfall, burde vies oppmerksomhet framover. Komiteen påpekte videre at det burde vurderes å etablere rutiner som fanget opp vesentlige inntektsøkninger hos bostøttemottakerne, men pekte samtidig på at gevinsten ved dette måtte veies opp mot det administrative merarbeidet dette ville medføre.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen stilte spørsmål ved om enkelte av bostøtteordningens resultater samsvarte tilstrekkelig med ordningens målsettinger i forhold til barnefamilier. Det ble også stilt spørsmål ved resultatoppfølgingen og kontrollen med ordningen.

Beregninger av bostøttemottakernes totale økonomiske situasjon viste at de fleste mottakerne hadde svak økonomi, dvs. høyere utgifter enn inntekter. Når alle inntekter og kostnader tas med i beregningene hadde barnefamilier med to voksne gjennomsnittlig svakere økonomi enn barnefamilier med en voksen. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål ved om ordningen i større grad burde ta hensyn til husholdningens sammensetning av barn og voksne ved beregning av bostøtte.

Undersøkelsen indikerte at ikke alle barnefamilier med svak økonomi mottok bostøtte. Noe som blant annet kunne ha sammenheng med boligavgrensningen i ordningen.

Boligavgrensningen innebar at barnefamilier med svak økonomi ikke var kvalifisert for bostøtte om boligene var finansiert i private kredittinstitusjoner.

Det ble også stilt spørsmål ved om bostøtten i tilstrekkelig grad gir nødvendig botrygghet ved inntektsbortfall. Beregninger viste at barnefamilier med to voksne som i utgangspunktet ikke var kvalifisert for bostøtte, heller ikke ville oppnå bostøtte ved arbeidsledighet. Enslige forsørgere ville i større grad være kvalifisert for bostøtte ved et slikt inntektsbortfall. For alle barnefamilier som allerede mottok bostøtte og deretter opplevde inntektsbortfall, ville økningen i bostøtten bare dekke en del av bortfallet.

I undersøkelsen ble det også vist til at bostøtten bidro positivt for å nå andre av ordningens målsettinger. Målet om at mottakerne skulle kunne bo i gode og nøkterne boliger ble i stor grad nådd, selv om husholdninger med to voksne kom noe dårligere ut enn enslige forsørgere. Bostøtten bidro også til botrygghet ved at mottakerne kunne bli boende, men det ble stilt spørsmål ved om ordningen i tilstrekkelig grad bidro til å investere i bolig.

Undersøkelsen viste at minimum 10 % av mottakerne hadde faktisk inntekt som lå over grensen for å motta bostøtte. Ved beregning av bostøtte legges to år gamle ligningstall til grunn. Det ble reist spørsmål om det burde vurderes å etablere rutiner som fanget opp vesentlige inntektsøkninger hos bostøttemottakerne.

Etter Riksrevisjonens vurdering ga rapporteringen til Stortinget, gjennom budsjettproposisjonene og melding om Husbankens virksomhet, i begrenset grad informasjon som ga grunnlag for å vurdere bostøtteordningens resultater. Dette gjaldt både opplysninger om hvilke resultater som ble nådd i forhold til de enkelte målgruppene, og i hvilken grad bostøtten bidro til å nå ordningens målsettinger.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 23. februar 2001 om Kommunal- og regionaldepartementets redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Vedlagt departementets svar av 26. mars 2001, lå St.meld. nr. 49 (1997–98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte og St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga.

Det framgikk av departementets redegjørelse at boligavgrensningen for barnefamilier som leier bolig hadde falt bort og at boutgiftstaket for denne gruppen ble økt fra og med 1999. Til spørsmålet om det burde etableres rutiner som fanger opp vesentlige

inntektsøkninger hos bostøttemottakerne ble det vist til at Husbanken skulle kartlegge omfanget og vurdere hvorvidt det er et stort problem. Det ble også opplyst om at det hadde blitt forbedrete rapporteringsrutiner i de årlige budsjettproposisjonene, men at Husbanken arbeidet aktivt med å forbedre statistikkrapporteringen og utarbeide resultatindikatorer for ordningen som skulle presenteres i budsjettproposisjonen for 2002.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2001–2002) og konkluderte på bakgrunn av departementets redegjørelse med at saken ikke kunne avsluttes. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 19. februar 2002 (jf. Innst. S. nr. 92 (2001–2002)), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

I brev til Kommunal- og regionaldepartementet 22. mars 2002 ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for departementets oppfølging av bostøtteordningen. Riksrevisjonen ønsket informasjon om boligavgrensingen, om det er iverksatt tiltak for at det på en bedre måte tas hensyn til husholdningens sammensetning av barn og voksne ved beregning av bostøtte, om kartlegging av inntektsøkning for mottakere av bostøtte og om rapportering skjer i henhold til de kravene bevilgningsreglementet og økonomireglementet stiller til mål- og resultatrapportering. I svarbrev til Riksrevisjonen 13. mai 2002 redegjør departementet for status på de ulike punktene. Vedlagt svarbrevet fulgte NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken.

Status for oppfølging av bostøtte

Kommunal- og regionaldepartementet svarer at departementet og Husbanken kontinuerlig arbeider med å forbedre statistikk, rapportering og administrasjon av bostøtte på alle nivå. Det arbeides også kontinuerlig med å vurdere ordningen opp mot målsettingene. Det er blant annet satt i gang et arbeid med å se på resultatindikatorerne og det er tatt initiativ til to rapporter for å se på effekten av bostøtteordningen.

Regelverksforbedringer i bostøtten blir vurdert i forbindelse med den årlige statsbudsjettsprosessen. Forbedringer i bostøtten, som for eksempel utvidelse av boligavgrensingen, krever i hovedsak økte bevilgninger til ordningen.

Kommunal- og regionaldepartementet viser videre til at bostøtten vil få bred omtale og gjennomgå i den varslede boligmeldingen som skal følge opp NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken.

Boligavgrensingen

For å ivareta de boligpolitiske intensjonene som bostøtteordningen har for barnefamilieene, blir det hvert år foretatt tilpasninger i regelverket for å sikre at

bostøtten for denne gruppen er i samsvar med ordningens målsetting og tilpasset Stortingets vedtatte bevilgning til enhver tid.

De økonomiske konsekvensene av enhver regelverksendring i bostøtten skal dokumenteres. Med det datagrunnlaget som eksisterer i dag, viser departementet til at de økonomiske konsekvensene av ytterligere endringer i boligavgrensingen er meget usikre. Data fra Folke- og bolig tellingen for 2001 skal koples sammen med likningsdataene fra 2001. Ifølge SSB vil dette datamaterialet være ferdig på nyåret 2003. Når dette datamaterialet foreligger vil departementet kunne kostnadsberegne konsekvensene av å fjerne boligavgrensingen ved å gjennomføre en undersøkelse av hvor mange husstander som ligger innenfor regelverkets inntektsgrense og som vil ha blitt støtteberettiget hvis boligavgrensingen opphører.

Tiltak for å bedre hensynet til husholdets sammensetning av barn og voksne ved bostøtteberegning

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at bostøtten er et boligpolitisk virkemiddel som skal bidra til at boligfordelingen blir bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier. Bostøtten er basert på antall personer i husholdningen og er i hovedsak fokusert på boligbehov og boligstandard, ikke generell økonomisk støtte. For å kunne ta hensyn til sammensetningen av husstanden i antall voksne og barn, må det gjennomføres større endringer i regelverket. NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken foreslår en større gjennomgang av regelverket for bostøtten. I forbindelse med arbeidet med boligmeldingen vil et slikt forslag kunne bli vurdert.

Inntektsøkning for bostøttemottakerne

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at hovedvekten av bostøttemottakerne er alders-, uføre- og etterlattepensjonister som mottar trygd fra folkestrygden. Deres inntekt er stabil og forutsigbar. Bostøttemottakere er en ressurs svak gruppe og inntektsbegrepet som brukes ved beregning av støtten, to år gammel likning, fanger ikke i alle tilfeller opp husstandens faktiske økonomiske situasjon.

Departementet viser til at en overgang til dagens inntekt som grunnlag ved beregning av bostøtten øker bostøttens målretting mot dagens situasjon, men vil eventuelt innebære vesentlig høyere administrasjonskostnader enn dagens system. Kommunal- og regionaldepartementet har av den grunn ikke foreslått en slik omlegging. Skatteetaten arbeider med å legge om behandlingsrutinene sine, så i nær framtid kan opplysninger fra likningen være tilgjengelige året etter likningsårets slutt.

Rapportering

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det blir rapportert hvert år i St.prp. nr. 1 på resultatmål

og oppfølgingskriterier som gjelder for bostøtten. I Husbankens kvartalsrapporter til departementet blir en slik rapportering også gjennomført. I tillegg rapporteres det om bostøtten i Husbankens årsmelding og annet hvert år rapporteres det bredt til Stortinget i forbindelse med stortingsmeldingen om Husbankens virksomhet. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at dagens rapportering av bostøtten, herunder resultatindikatorer, nå blir gjennomgått i Husbanken og opplyser at dette blir overlevert til Kommunal- og regionaldepartementet innen kort tid.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i verk en rekke tiltak både for å forbedre statistikk, rapportering og administrasjon av bostøtte på alle nivå, og at det arbeides kontinuerlig med å vurdere ordningen opp mot målsettingene. Videre at spørsmål om regelverksforbedringer i bostøtten som for eksempel utvidelse av boligavgrensingen, blir vurdert i forbindelse med oppfølging av NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken og den varslede boligmeldingen.

Saken anses avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter – Dokument nr. 3:3 (1998–99)

Innledning

Dokument nr. 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter ble oversendt Stortinget 29. januar 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. mai 1999, jf. Innst. S. nr. 165 (1998–99) og saken ble behandlet av Stortinget 18. mai 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen hadde omtalt følgende punkter som problematiske i en eller flere av sakene som var undersøkt:

- bompengeperiodens lengde
- organiseringen av bompengeselskapene
- forvaltning av økonomien i bompengeselskapene
- ansvarsfordeling mellom bompengeselskap og statlig myndighet

Videre merket komiteen seg at Samferdselsdepartementet ifølge Riksrevisjonen ikke hadde gjennomført evalueringer av ordningene med bompengefinansierte vegprosjekter. Komiteen ba departementet vurdere Riksrevisjonens anbefaling om at en slik evaluering og gjennomgang kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere selve ordningen i sin helhet.

Komiteen hadde også merket seg at Riksrevisjonen ba om at det burde vurderes om den organiseringen som tradisjonelt benyttes, er den optimale for å sikre en kostnadseffektiv og formålstjenlig innkreving og forvaltning av disse midlene. På denne bakgrunn ba komiteen departementet vurdere om det var grunnlag for en slik gjennomgang.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viste til at departementet ville vurdere om det var hensiktsmessig med ytterligere tiltak som kunne forbedre statlig oppfølging og kontroll av bompengeprosjekter.

Komiteen la til grunn at de kriterier som departementet hadde beskrevet i St.prp. nr. 1 (1997–98) vedrørende rolle- og ansvarsfordeling og hvordan saker skal presenteres for Stortinget, ville føre til bedre saksbehandling og større kontroll med prosjektene.

Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse omfattet bompengeprojektene Sunnfjordtunnelen, Drammen (Drammenspakken og Drammensbrua), Oslopakken, E6 Øst og Trondheimsringen. Formålet med undersøkelsen var å avdekke risikoområder for å tilrettelegge for ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprosjekter i tiden framover.

Undersøkelsen viste at bompengereordningen, og da spesielt bompengepakker, ga store muligheter for å justere for økte kostnader eller sviktende inntekter. Undersøkelsen viste også at de endringer som var foretatt, ble lagt fram for Stortinget til behandling uten at det i saksframleggene var gjort rede for hvordan endringene vil slå ut i form av økte totalkostnader og redusert utbyggingsomfang. Etter Riksrevisjonens vurdering burde endringer i bompengepakker presenteres for Stortinget i forhold til de opprinnelige forutsetningene, det vil si de økonomiske rammene for bompengepakken og forutsatte utbyggingsplaner.

Bompengeselskaper er som regel organisert som aksjeselskaper. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter som ikke kan instrueres av det offentlige uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler. Riksrevisjonens undersøkelse viste at rollefordelingen mellom bompengeselskapene og vegkontorene medførte utfordringer, blant annet i det å sikre samsvar mellom ansvar og myndighet. Undersøkelsen viste videre at vegkontorene er på-

lagt å følge opp bompengeselskapenes handlinger og valg, uten at de samtidig har fått nødvendige styringsvirkemidler. Avtalen med bompengeselskapene kan sies opp dersom vegmyndighetene har noe å utsette på bompengeselskapenes disposisjoner. En slik reaksjon vil imidlertid bare være aktuell i helt spesielle tilfeller.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det hersket tvil hos vegmyndighetene om i hvilken grad de hadde hjemmel til å involvere seg i bompengeselskapenes økonomiske disposisjoner. Vegmyndighetene anså i utgangspunktet ikke finansiell oppfølging av bompengeselskapene som en vesentlig del av sitt ansvarsområde. Retningslinjene fra Vegdirektoratet om oppfølging av bompengeselskapene forutsatte imidlertid at vegkontorene aktivt innhenter informasjon og tar nødvendige initiativ i tilfeller der det er indikasjoner på at bompengeselskapet ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Samtidig sier andre retningslinjer fra Vegdirektoratet at staten ikke skal ha noen rolle eller ansvar i forbindelse med finansieringen. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll med bompengeselskapene.

I de fem bompengeprojektene Riksrevisjonen undersøkte var det ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølging basert på eventuelle problemer som kunne ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

Departementets oppfølging

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av Dokument nr. 3:3 (1998–99) ba Riksrevisjonen 21. mars 2002 Samferdselsdepartementet redegjøre for hva som har kommet fram i vurderingen av tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll i bompengeprojekter. Riksrevisjonen ba videre om å få tilsendt en kopi av en nylig inngått standardavtale for et bompengeprojekt. Samferdselsdepartementet har i brev av 24. mai 2002 sagt seg enig i at det er behov for en bred gjennomgang av dagens bompengeforvaltning. Videre opplyser departementet at de vil sette i gang en utredning med gjennomgang av dagens bompengeforvaltning for å avklare om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale. I brev av 14. juni 2002 ba Riksrevisjonen om å få oppgitt tidspunkt for når denne utredningen skal være gjennomført. Samferdselsdepartementet sier i brev av 27. juni 2002 at opplegget og mandatet for utredningen ennå ikke er endelig avklart. Videre viser departementet til at Vegdirektoratet vil få oppdraget med å forestå utredningen og at departementet tar sikte på at selve utredningen er ferdigstilt før sommeren 2003. Samferdselsdepartementet viser til at de vil bruke noe tid på å gjennomgå resultatene av utredningsarbeidet og legger opp til å trekke en endelig konklusjon i løpet av høsten 2003.

I brev av 24. mai 2002 uttaler departementet at det er av interesse for vegmyndighetene å foreta en gjennomgang av følgende forhold:

- forvaltning av økonomien i bompengeselskapene
- organisering av bompengeselskapene
- ansvarsfordeling mellom bompengeselskap og statlig myndighet

Forvaltning av økonomien i bompengeselskapene

Samferdselsdepartementet peker på at bompengeselskapenes rolle har endret seg. Tidligere var det vanlig at bompengeselskapene selv var ansvarlig for innkrevingen av bompenger. I dag er denne jobben i økende grad overlatt til konkurranseutsatte driftsselskaper. Departementet viser i denne forbindelse til at dette har medført færre oppgaver for bompengeselskapene og følgelig en større bruk av samleadministrasjon³.

Videre peker departementet på at dette kan sies å ha medført en større profesjonalisering av bompengeselskapene, samt sikret erfaringsutveksling mellom selskap ved nedleggelse av prosjekter. Samferdselsdepartementet viser til at dette samtidig kan være et eksempel på at bompenger er i ferd med å bli en egen næring, og påpeker videre at det må skilles mellom bompengeselskapets kjerneoppgaver og kommersiell virksomhet. Det blir i denne sammenheng vist til at et bompengeselskap skal være et ideelt foretak og ikke ha som formål å gi økonomisk utbytte, jf. Håndbok 102/2001 Bompengeprojekter, punkt 3.5.5.

Samferdselsdepartementet peker på at de i forbindelse med den årlige oppfølgingen av bompengeselskapene har sett kostnadsforskjeller mellom selskapene. Det blir vist til at Statens vegvesen ikke har noen virkemidler ut over å påpeke urimelig høye kostnader, som oftest i ettertid, i forbindelse med den årlige oppfølgingen. Samferdselsdepartementet ser det som viktig at bompengeselskapene har de nødvendige incentiver til nøktern og effektiv drift.

Organisering av bompengeselskapene

Departementet viser til at Vegdirektoratet utvikler framtidsrettede løsninger for innkreving av bompenger slik at mest mulig av trafikantenes penger går til nedbetaling av gjeld. Videre viser departementet til at dette forutsetter samordnede betalingsystemer basert på samarbeid mellom bompengeselskaper, driftsselskaper og de ansvarlige for bakenforliggende systemer.

Samferdselsdepartementet peker på at organiseringen i aksjeselskap i noen sammenhenger kan være til hinder for en nødvendig styring av bompengeselskapene. Aksjeloven gir et forutsigbart rammeverk, men begrenser Statens vegvesens muligheter for innflytelse og påvirkning av viktige beslutninger i selskapene.

Departementet viser til at ansvarsfordelingen

³ Ett selskap tar hånd om administrasjon for flere selskaper.

mellom bompengeselskap og statlig myndighet skal ivaretas gjennom standardavtalen, men at det finnes eksempler på at denne ikke fungerer som tiltenkt. Samferdselsdepartementet framholder at arbeidet med revisjon av standardavtalen er i gang og forventes å være ferdig i løpet av 2002.

Riksrevisjonens vurdering

Samferdselsdepartementet har ikke iverksatt noen vesentlige tiltak for å forbedre statlig styring og kontroll av bompengeselskaper i tiden etter at Riksrevisjonens undersøkelse var ferdigbehandlet for tre år siden. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet først andre halvår 2002 vil gi Vegdirektoratet i oppdrag å forestå en utredning med gjennomgang av dagens bompengeforvaltning. Departementet tar sikte på at utredningen skal være ferdig-

stilt før sommeren 2003 og legger opp til at en endelig konklusjon kan trekkes høsten 2003. Riksrevisjonen vil følge opp dette arbeidet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet etter framleggelsen av St.prp. nr. 1 (1997–98) har informert Stortinget om utviklingen i store prosjekter sammenlignet med prosjektenes opprinnelige overslag. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Vegdirektoratet har gitt ut Håndbok 102/01 Bompengeprojekter, som er en veiledning for Statens vegvesen, og at en revisjon av standardavtalen er i gang og forventes å være ferdig i løpet av 2002.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har brukt lang tid på å beslutte en bred gjennomgang av dagens bompengeforvaltning. Riksrevisjonen vil foreta en ny oppfølging og vurdering av bompengeforvaltningen når resultatet av gjennomgangen foreligger.

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

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

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 flaskehalser 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 % forsinkede utbetalinger for uførepensjoner, 44 % for etterlattepensjoner og 24 % for alderspensjoner. SPKs beregnede feilprosent var i 1997 på 6,5 %. 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 % 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.

I 1993 startet SPK et utviklingsprosjekt for å oppnå forbedringer gjennom blant annet innføring av ny informasjonsteknologi. Som ledd i prosjektet gjennomførte virksomheten også flere organisatoriske endringer. Ifølge undersøkelsen hadde SPK arbeidet med å øke andelen ansatte med høyere utdanning. Samtidig hadde det vært stor gjennomtrekk blant de ansatte, særlig blant yngre ansatte med høyere utdanning. Undersøkelsen viste videre at det ikke var gitt tilstrekkelig klare retningslinjer for prioriteringer i saksbehandlingen. Det kom også fram at forhold knyttet til arkiveringen av saksmapper og kvaliteten på innholdet i disse ikke var tilfredsstillende.

Endringer i rammebetingelser og virkemidler

Med virkning fra 1. januar 2001 ble SPK omdannet fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hensikten med omdanningen har vært å ivareta SPKs behov for effektivitet, handlefrihet og omstillingsevne.

Departementets oppfølging av undersøkelsen

I brev av 19. mars 2002 ba Riksrevisjonen Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjøre rede for utviklingen i oppnådde resultater knyttet til saksbehandlingstid og saksbehandlingsfeil i SPK, og hvilke tiltak og endringer som er iverksatt i denne forbindelse. Departementets redegjørelse ble gitt i brev av 15. mai 2002. Riksrevisjonen ba i brev av 30. mai 2002 departementet om å utdype enkelte punkter i dette svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 10. juni 2002.

Departementet opplyser at det er tatt to hovedgrep for å møte de utfordringene som SPK stod overfor. Det ene var å gjennomføre et omfattende moderniseringsprosjekt kalt Teknologisk Omstillingsprosjekt i Pensjonskassen (TOPP). Prosjektet ble påbegynt i 1995 og ferdigstilt ved utgangen av 1999. I tillegg til teknologisk omstilling, inneholdt TOPP-prosjektet viktige elementer knyttet til organisasjonsutvikling, strategi og arbeidsprosesser. Ifølge departementet var imidlertid ikke TOPP-prosjektet alene nok til å løse de utfordringene som virksomheten stod overfor. Både styringsmodell, organisering og finansieringsmodell for SPK ble vurdert. På bakgrunn av disse vurderingene ble SPK fra 1. januar 2001 omdannet til en statlig forvaltningsbedrift, samtidig som det ble innført en ny aktivitetsbasert økonomimodell.

Departementet peker på at det i kommentarene til Riksrevisjonens rapport ble gitt uttrykk for at det ville ta tid å gjennomføre nødvendige tiltak, og at en ikke kunne forvente vesentlige resultatforbedringer før TOPP-prosjektet var ferdigstilt og tiltakene hadde virket i noe tid. Tilsvarende vil omleggingen til forvaltningsbedrift måtte få virke i noe tid før en kan forvente full effekt av tiltaket. Ifølge departementet viser imidlertid SPKs resultater for 2001 at virksomheten har oppnådd vesentlige forbedringer med hensyn til de forholdene som Riksrevisjonen påpekte i sin rapport.

Når det gjelder utbetaling av nye pensjoner i rett tid, opplyser departementet at SPK i mai 1999 innførte en utbetalingsgaranti. Denne innebærer at dersom et medlem søker om pensjon i tide, skal pensjonen utbetales i tide. Departementet er fornøyd med at SPK har klart å oppfylle denne garantien tilnærmet 100 % etter at den ble innført.

Om kvalitet uttaler departementet at resultatkravet om at minst 95 % av nye pensjoner skal utbetales med korrekt beløp ved første gangs utbetaling har ligget fast de senere årene. I 2001 ble 91,94 % av nye pensjoner utbetalt korrekt første gang. Det opplyses at om lag 50 % av de feilutbetalte pensjonene har blitt beregnet for lavt de siste årene. Andre trekk ved utviklingen er at gjennomsnittlig feilutbetalt beløp har vært synkende i hele perioden, og at det går kortere tid fra en feil oppstår til den blir rettet opp.

Departementet ser alvorlig på at kravet om at 95 % av pensjonene skal være riktige ved første gangs utbetaling ikke er oppnådd, men mener det er grunn til å understreke at kvaliteten på pensjonsutbetalingene går i positiv retning. Det uttales at kvaliteten på pensjonsutbetalingene følges tett, og at dette også har vært et gjennomgående tema i styringsdialogen med SPK. Som en følge av at kvalitetskravet ikke ble oppnådd i 2001, gjennomførte SPK opprettede tiltak. Dette innebar at hele eller deler av den produserte massen i de aktuelle månedene ble gjennomgått og beregnet på nytt.

I forbindelse med service og tilgjengelighet, viser departementet til at det i 1997 var opptil ett års ventetid på å få svar på brev. I underkant av 50 % kom igjennom på telefon og ventetiden var opp mot en time. I 2001 ble nesten 98 % av alle telefoner besvart ved første gangs oppringing og ventetiden på svar var under ett minutt. Alle brev blir nå normalt besvart innen fire uker. Departementet opplyser videre at det har skjedd en rekke endringer i tilknytning til internadministrative forhold. Dette omfatter blant annet styrket kompetanseoppbygging, gjennomgang av alle manualene og rutinebeskrivelsene og lavere gjennomtrekk blant de ansatte.

Om framtidige satsinger gis det uttrykk for at kvalitetssikring av både historiske og løpende innrapporterte medlemsdata er en av de største enkeltutfordringene SPK står overfor. Departementet uttaler også at omdanningen til forvaltningsbedrift med tilhørende ny økonomimodell har gitt SPK et bedre utgangspunkt for mer langsiktige plan- og investeringsbeslutninger.

Det opplyses også at SPK for perioden 2002–2005 har definert tre gjennomgripende programmer for å kunne videreutvikle bedriften i tråd med målene om økt satsing på informasjon, service, kvalitet og effektivitet. IKT-programmet skal videreutvikle SPKs tekniske plattform og infrastruktur. Programmet for elektronisk samhandling skal bidra til økt tilgjengelighet og service og reduserte distribusjonskostnader. I tillegg er det etablert et eget program, Kvalitet og Prosess, som skal bidra til økt kvalitet i oppgaveløsningen og arbeidsprosessene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene og de positive endringene når de gjelder tilgjengelighet og resultatoppnåelsen for nye pensjonsutbetalinger som departementet viser til, men vil bemerke at det styringsmessig fortsatt bør være av interesse å vite hvor lang den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er.

Det registreres at det fortsatt er et forbedringspotensial for kvaliteten på nye pensjonsutbetalinger, og

at SPK fortsatt ikke har nådd resultatkravet på dette området. Det anses som viktig at pensjoner i størst mulig grad blir utbetalt riktig første gang, da det er vanskelig for den enkelte mottaker å kontrollere dette selv.

Riksrevisjonen mener at saken fortsatt bør følges opp, og vil foreta en ny oppfølging og vurdering i 2003 med særlig vekt på utviklingen i resultatoppnåelsen for kvaliteten på nye pensjonsutbetalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren – Dokument nr. 3:5 (1998–99)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren ble oversendt Stortinget 29. januar 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. mars 1999 (jf. Innst.S. nr. 166 (1998–99)) og saken ble behandlet i Stortinget 18. mai 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i sin gjennomgang at den ikke var tilfreds med at fagavdelingenes IT-strategier inneholdt få målsettinger for å sikre gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden. Komiteen understreket at det var en forutsetning at departementet i sin etatsstyring sikret at alle enheter arbeider mot de samme målene innen IT-virksomheten.

Komiteen bemerket videre at det var viktig at Justisdepartementet snarest fikk en avklaring om informasjonssikkerhet og personvern i forhold til gjenbruk og flyt av informasjon innenfor justissektoren. Departementet måtte få en avklaring med Datatilsynet om problemstillingene knyttet til kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsattregister.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen viste at det ikke var utviklet noen overordnet IT-strategi for hele justissektoren. De IT-strategier som var utarbeidet for deler av sektoren, var vedtatt på avdelingsnivå i departementet. Dette kan medføre risiko for at helheten ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt, samt en mangelfull kobling mot de overordnede målsettingene.

Ressursene i straffesakskjeden er bundet til den enkelte etat, det vil si politi- og lensmannsetaten, domstolene og kriminalomsorgen. Det kunne synes som om fagavdelingene i departementet i stor grad var opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordning på tvers av sektorene. For å realisere samordning måtte det etter IT-enhetenes mening være en sentral styring av ressursene,

slik at den enkelte etat har ressurser til å gjennomføre samordningsprosjekter. Dette krever en sterkere koordinert tverrsektoriell styring i departementet. Undersøkelsen viste videre at Politiets datatjeneste, som er den største og mest betydningsfulle IT-enheten, ikke hadde sett nytteverdien av samordning på tvers av straffesakskjeden.

IT-enhetene innen justissektoren mente at det hadde vært manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side. Manglende overordnet styring medfører en risiko for at sektorene prioriterer etatsvise prosjekter på bekostning av sektorovergrepene tiltak.

Undersøkelsen viste at få av vedtakene i IT-strategien for Justisdepartementet 1993–96 ble gjennomført i perioden, og at mye ressurser var gått til oppgaver som ikke var med i strategien.

Riksrevisjonens gjennomgang viste at målet om kostnadseffektivitet og kvalitet heller ikke var presisert og konkretisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Den enkelte fagavdelings IT-strategi inneholdt få målsettinger om gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden.

Departementet fokuserer på gevinstrealisering i forhold til IT-virksomheten innen justissektoren. Undersøkelsen viste imidlertid at det i varierende grad var foretatt kost-nytte-vurderinger, utarbeidet gevinstplaner, gjennomført evalueringer og/eller rapportert om gevinster i forbindelse med de prosjekter Riksrevisjonen har undersøkt. Det kan være en risiko for at mulige gevinster av IT-prosjekter ikke tas ut dersom det ikke blir utarbeidet planer for gevinstrealisering og rutiner for oppfølging av effektene.

Manglende avklaringer på spørsmål knyttet til datasikkerhet og personvern kan være et vesentlig hinder for å oppnå gjenbruk og flyt av informasjon, både innenfor og mellom etater. Det har tatt lang tid fra problemet ble satt på dagsorden til arbeidet med en konsesjonssøknad til Datatilsynet startet. Dette kunne sees i sammenheng med mangel på konkrete prosjekter å knytte søknaden til.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen har i brev av 22. mars 2002 bedt Justisdepartementet redegjøre for:

- hvilke tiltak som er igangsatt for å utarbeide en overordnet IT-strategi for hele sektoren
- samordningsmål om kostnadseffektivitet og kvalitet blir presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene
- om det er foretatt en avklaring med Datatilsynet når det gjelder problemstillingene knyttet til kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsattregister i forbindelse med utveksling av informasjon vedrørende innsettelse, permisjoner og løslatelser
- erfaringene med bruken av lokal-IT

Justisdepartementet har i brev av 14. mai 2002 avgitt svar:

Overordnet IT-strategi for justissektoren

Departementet viser til at en overordnet IT-strategi for justissektoren ble godkjent av departementsråden i juli 1999. I juni 2000 ble denne fulgt opp av en IT-handlingsplan for justissektoren. Ifølge departementet inneholder handlingsplanen flere tiltak som vurderes som vesentlige for å bedre utnyttelsen av IT-investeringene i justissektoren. Satsningsområder er blant annet:

- elektronisk samhandling mellom de enkelte virksomhetene i sektoren og mellom sektoren og omverdenen
- oppdatert, pålitelig og komplett personinformasjon
- teknologisk harmonisering som gir mulighet for innføring av nye IT-løsninger
- støtte til arbeidsprosesser og kunnskapsforvaltning
- nødvendige IT-tiltak som gir effektive løsninger for å kommunisere best mulig med publikum

Resultatkrav til tildelingsbrevene

I oppfølgingen av IT-strategien er styringsfunksjonen på området gjennomgått. Som en del av dette ar-

beidet ble plan- og budsjettprosessen gjennomgått. Hensikten med dette var å få koblet sektorovergripende tiltak bedre til satsingen i delsektorene. Samordningsspørsmål om kostnadseffektivitet og kvalitet er forsøkt innarbeidet i form av hensiktsmessige mål og resultatkrav i tildelingsbrevene i perioden 1999–2001. Et eksempel på dette er målsettingen om gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesaks kjeden.

Kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsattregister

Departementet har foretatt en avklaring med Datatilsynet når det gjelder problemstillinger knyttet til kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsattregister hvor Datatilsynet fant Kriminalomsorgens dokumentasjon tilfredsstillende.

Erfaringer med bruk av lokal-IT

Prosjektet om bruk av lokal-IT ble ifølge departementet ferdigstilt i 2001 og erfaringene vurderes foreløpig som positive. Politidirektoratet har startet en evaluering som vil være gjennomført i løpet av inneværende år, med fokus på gevinstrealiseringsområdet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har iverksatt tiltak for å utarbeide en overordnet IT-strategi for justissektoren i etterkant av Stortingets behandling av Dok 3:5 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren. Kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsattregister er også avklart med Datatilsynet. Politidirektoratet har startet en evaluering av bruk av lokal-IT med fokus på gevinstrealiseringsområdet. Ifølge departementet vil evalueringen være gjennomført i løpet av inneværende år.

Saken anses avsluttet.

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til at i antegnelsene til statsregnskapet for 2002, jf. Dokument nr. 1 (2002–2003), er det under Justisdepartementet tatt opp en sak om manglende samordning av IKT-satsingen i politi- og lensmannsetaten.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning – Dokument nr. 3:6 (1998–99)

Innledning

Dokument nr. 3:6 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning ble oversendt Stortinget 29. januar 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. mai 1999 (jf. Innst. S. nr. 177 (1998–99)), og saken ble behandlet i Stortinget 18. mai 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykte i Innst. S. nr. 177 (1998–99) at «det er nødvendig at regjeringen klargjør ansvarsforholdene på dette området bedre enn det som framkommer i departementets svar». Komiteen forutsatte at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) holder seg oppdatert når det gjelder forvaltningens bruk av stiftelser, og at departementet følger opp sitt veiledningsansvar mht. bruken av stiftelser. Komiteen ba videre om at det ble opprettet en dialog mellom AAD og fagdepartementene med sikte på å finne alternative løsninger i tilfeller der gjeldende praksis er uheldig.

Komiteen ba også om at Stortinget blir orientert om disse forholdene på en egnet måte, etter at en gjennomgang av de påpekte forhold er foretatt fra regjeringens side.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke bruken av stiftelser i statlig forvaltning med særlig vekt på omfanget, og om den statlige styringen av stiftelsene hadde en slik form at den var uforenlig med stiftelseslovens krav til stiftelsene som selvstendige og uavhengige institusjoner.

Undersøkelsen viste at det de siste 20 årene er opprettet en rekke stiftelser initiert av staten på områder der det foreligger statlige styringsinteresser. Statens viktigste styringsvirkemidler i forhold til stiftelser er å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester, utnevne styremedlemmer og utforme og endre vedtekter (omdanningsmyndighet). Undersøkelsen viste også at 16 av de 18 undersøkte stiftelsene var avhengige av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å kunne oppfylle sine formål. Dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens driftsinntekter, samtidig med at offentlige myndigheter oppnevner styret og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis er styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet, kan det stilles spørsmål ved om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt. For tre av de utvalgte stiftelsene (NRS, Norsk Romsenter, UNIS, Universitetsstudiene på Svalbard og PETRAD, Internasjonal program for petroleumsforvaltning og admini-

strasjon) ble det stilt spørsmål ved om stiftelsene var reelle i forhold til stiftelsesloven.

Det ble videre påpekt at selv om bruken av stiftelsesformen løser en del problemer for staten, skaper den samtidig problemer på andre måter, fordi stiftelsesformen i utgangspunktet ikke er tiltenkt virksomheter som er underlagt statlig styring eller er avhengige av løpende tilskudd fra staten, eller av oppdragskjøp av staten. Tradisjonelt har grunnkapitalen utgjort det økonomiske grunnlaget for stiftelsesens virksomhet, og størrelsen på grunnkapitalen har stått i forhold til dette. For de fleste stiftelsene i undersøkelsen var grunnkapitalen så lav at den ikke hadde praktisk betydning for finansieringen av virksomheten. Grunnkapitalen var avsatt kun for å oppfylle stiftelseslovens formelle krav. Selv om grunnkapitalen formelt var stilt selvstendig til rådighet for stiftelsen, sa dette lite om stiftelsens reelle økonomiske selvstendighet.

Etter Riksrevisjonens vurdering var det et problem at forvaltningen gjennomgående oppfattet stiftelser som en hensiktsmessig organisasjonsform som fungerte bra, til tross for at praksis i mange tilfeller ikke var i samsvar overordnede forvaltningspolitiske mål. Det var videre et problem at ingen instans synes å ta ansvar for å sikre at uheldige sider ved den gjeldende praksis ble endret. Riksrevisjonen mente det var nødvendig at ansvarsforholdene på dette området ble klargjort bedre enn i departementets svar, og det ble gitt uttrykk for at AAD f.eks. kunne gå inn i en dialog med de departementer som brukte stiftelsesformen på andre måter enn forutsatt, klargjøre mulige konsekvenser av den praksis som følges, samt bistå med å finne mer forsvarlige ordninger.

Undersøkelsen viste også at noen embetsmenn, i strid med reglene i Statens personalhåndbok pkt. 1.04.02 om adgangen til oppnevning av embets- og tjenestemenn i styre og råd mv., var styremedlemmer i stiftelser som i stor grad var økonomisk avhengige av det departementet eller den virksomheten hvor embetsmannen var ansatt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets oppfølging

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av saken ba Riksrevisjonen i brev av 18. mars 2002 AAD redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å forbedre departementenes praksis på dette området. Departementet opplyser i sitt svar av 13. mai 2002 at det er igangsatt tiltak for kartlegging, gjennomgang og vurdering av statlige stiftelser. Riksrevisjonen har i tillegg gjennomgått departementets beskrivelse

av situasjonen i aktuelle budsjettproposisjoner og sett gjennom foreliggende dokumentasjon i departementet. AAD orienterte øvrige departementer om saken i et møte 22. juni 1999. Som et resultat av møtet, tok AAD initiativ til å utarbeide et veiledningshefte som det enkelte departement kunne bruke i sitt arbeid med egne stiftelser. Veiledningsheftet som ble distribuert høsten 1999, tar etter AADs mening opp relevante spørsmål knyttet til statens håndtering av stiftelser, og har vært et nyttig hjelpemiddel for departementene i deres gjennomgang. Statskonsult har videre bistått gjennom å utarbeide veiledninger og sjekklistor til bruk for departementene i forbindelse med konkrete gjennomganger. AAD har senere i to omganger fulgt opp saken overfor departementene, og bedt om rapporter i forhold til status, jf. brev av 26. juni 2000 og 21. mars 2001, hvor departementene ble bedt om å rapportere om status. Saken er dessuten omtalt i AADs budsjettproposisjoner for årene 2001⁴, 2002⁵ og 2003⁶. AAD og Statskonsult har også drevet ad hoc-rådgivning direkte overfor departementene. Mer generelt holder AAD seg løpende oppdatert om forvaltningens bruk av stiftelser som en del av den ordinære saksbehandlingen, f.eks. gjennom høringsaker, men også gjennom konkrete henvendelser til departementet.

Med sikte på å finne fram til mulige tiltak for å øke stiftelsenes uavhengighet har AAD gjennomgått også denne problemstillingen med departementene i forbindelse med de to statusgjennomgangene. AAD framhever i denne sammenheng at ansvaret for å gjennomføre eventuelle organisatoriske endringer for de enkelte stiftelsene ligger hos det berørte fagdepartementet. AADs rolle er i denne sammenheng å gi faglig veiledning og bistand både av generell karakter og direkte overfor departementer og stiftelser. Fagdepartementene har et ansvar for at det er ryddige forhold på eget område, mens AAD vil påse at praksis over tid vedrørende bruk av stiftelser samsvarer med intensjonene i stiftelsesloven og forvaltningspolitiske retningslinjer. Etter AADs mening har denne ansvarsdelingen mellom AAD og fagdepartementene fungert godt, og departementet har heller ikke registrert noen innvendinger i så måte. Både fra AADs og Statskonsults side legges det vekt på at bruk av stiftelser ikke anbefales der hvor staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten, eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten.

I St. prp. nr. 1 (2000–2001) og St. prp. nr. 1 (2001–2002) framkommer det at nærmere 200 stiftelser tilknyttet departementene eller deres underliggende etater, har vært, eller er, under vurdering. AAD har imidlertid et inntrykk av at det nå opprettes svært få nye stiftelser på initiativ fra statlig forvalt-

ning. Dette kan etter deres vurdering være et tegn på generell erkjennelse blant annet i departementene av at faglig og økonomisk uavhengighet for utskilte eller særlige virksomheter kan sikres bedre gjennom andre og mer egnede organisasjonsformer enn stiftelser.

Siden AAD hadde mangelfulle opplysninger om stiftelsene innenfor saksområdene til Utdannings- og forskningsdepartementet, ble dette departementet i brev av 13. juni 2002 fra Riksrevisjonen bedt om en statusrapport om eventuelle iverksatte tiltak for å øke stiftelsenes uavhengighet. I sitt svar av 15. juli 2002 opplyser departementet at det etter Riksrevisjonens undersøkelse har foretatt en gjennomgang av stiftelsene i universitets- og høyskolesektoren og i forskningssektoren. På forskningssektoren har departementet innhentet opplysninger om 12 stiftelser hvor departementet har ansvar for basisbevilgning til en del utenrikspolitiske og samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Disse bevilgningene stilles til rådighet for Norges forskningsråd som fordeler midlene til instituttene i samsvar med retningslinjene for statlig finansiering av forskningsinstitutter. Departementet anser ikke at det behov for ytterligere tiltak fra deres side når det gjelder disse stiftelsene. Når det gjelder stiftelser innenfor universitets- og høyskolesektoren, har departementet innhentet og systematisert opplysninger om ca. 60 stiftelser som er oversendt Riksrevisjonen. Når det spesielt gjelder Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) som ble særskilt omtalt i Dokument nr. 3:6, er det vedtatt å omgjøre denne stiftelsen til aksjeselskap som eies av departementet så snart det praktisk lar seg gjøre. Det framgår for øvrig av det tilsendte materiale fra departementet hvilke av stiftelsene departementet har satt eller vurderer å sette i gang en prosess for, i forhold til uavhengighetskriteriet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har tatt et aktivt ansvar for å kunne være i dialog med fagdepartementene og på denne måten kunnet drøfte eventuelle alternative løsninger i de tilfellene der gjeldende praksis er uheldig. Samtidig er det i samarbeid med Statskonsult utarbeidet veiledningsmaterieell for staten til bruk i denne type saker. AAD har også orientert om status og utvikling på området i sine budsjettproposisjoner i de senere årene. Det synes dessuten som om fagdepartementene i større grad vektlegger statens rolle i forhold til stiftelser ved vurdering av hva som er egnet organisasjonsform for utskilte eller særlige virksomheter.

Saken anses avsluttet.

⁴ St. prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD

⁵ St. prp. nr. 1 (2000–2001) for AAD, s. 32

⁶ St. prp. nr. 1 (2001–2002) for AAD, s. 34

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer – Dokument nr. 3:8 (1998–1999)

Innledning

Dokument nr. 3:8 (1998–1999) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende utnyttelse og organisering av kontrollressurser ved fem store ligningskontorer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum) ble oversendt Stortinget 4. mai 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. juni 1999, jf. Innst. S. nr. 212 (1998–1999), og saken ble behandlet i Stortinget 11. juni samme år.

Under behandlingen merket Kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at omstilling av ligningsarbeidet skulle føre til en vridning av ressursbruken mot verdiorientert (VO) arbeid/kontrollarbeid, og konstaterte at Finansdepartementet mente at det forelå et potensial for mer effektiv og hensiktsmessig organisering ved blant annet å flytte ressurser fra ledelse/støtte til VO-arbeid. Komiteen bemerket videre at det burde vurderes å øke ressursene til VO-arbeid ut over kravet på 15 %, jf. Stortingets forventning om at en større andel av etatens ressurser skal anvendes til kontrollarbeid overfor prioriterte grupper. Komiteen registrerte også at departementet var enig i at behandlingstiden for klager på ordinær ligning og behandlingstiden for ettersyn var for lang, og forutsatte at det ble iverksatt tiltak for å redusere behandlingstiden.

Oppsummering av undersøkelsen

Skatteetaten gjennomførte fra 1986 til 1994 et omfattende omstillingsprosjekt hvor formålet var å gjøre ligningsetaten mer effektiv ved å innføre ny informasjonsteknologi og utvikle nye standardiserte behandlingsmåter for ligningsarbeidet (FLID-omstillingen). Et vesentlig element var at omstillingen skulle føre til en vridning av ressursbruken mot mer verdiorientert kontrollarbeid. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere utnyttelsen av kontrollressursene ved landets fem største ligningskontorer med fokus på resultater av kontrollarbeidet.

Undersøkelsen viste at ressursbruken til ledelse/støtte var svært høy hos de undersøkte ligningskontorene. I 1996 og 1997 ble henholdsvis 46 % og 36 % av de totale ressursene benyttet til ledelse/støtte. Ingen av ligningskontorene oppfylte samtlige av de fastsatte produksjonsnormene for basis ligningsbehandling.

Gjennomsnittlig ressursbruk til VO-arbeid ved de undersøkte ligningskontorene var i 1997 15,1 % mot 17,2 % på landsbasis. Andelen var høyere enn Skattedirektoratets krav på 15 % på årsbasis innen

utløpet av strategiperioden 1996–2000. Det ble derfor stilt spørsmål om kravet om 15 % var for lavt i forhold til Stortingets forutsetninger og hva som var realistisk mulig.

Undersøkelsen viste videre at behandlingstiden for klager på ordinær ligning i 1997 oversteg det fastsatte kravet på tre måneder i 13 % av sakene for Oslo og i 20 % av sakene for Bergen. Ved flere av ligningskontorene var også behandlingstiden fra iverksettelse av bokettersyn til vedtak forelå for lang i forhold til kravet på 12 måneder.

Departementets oppfølging

Riksrevisjonen har i brev av 19. mars 2002 bedt Finansdepartementet redegjøre for omstillingsarbeidet i ligningsforvaltningen med sikte på å flytte ressurser fra ledelse/støtte til VO-arbeid/kontrollarbeid. Videre ble det bedt om en redegjørelse for hvilke tiltak og endringer som er iverksatt for å få ned behandlingstiden for klager på ordinær ligning og behandlingstiden for ettersyn.

Finansdepartementets redegjørelse i brev av 16. mai 2002 gjelder ligningsforvaltningen generelt, men er også dekkende for de fem store ligningskontorene som var med i undersøkelsen. Finansdepartementet er tilfreds med skatteetatens oppfølging av de områder som ble påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse og Stortingets merknader.

Departementet opplyser at det i oppfølgingsmøter med fylkesskattekontorene og Oslo ligningskontor er inngått kontrakter om måloppnåelse og det videre arbeid for å dreie ressursbruken over til innsats rettet mot næringslivet. I mål og prioriteringer for 2001 har Skattedirektoratet satt krav til ligningskontorene om årlig økning av innsatsen til næringsdrivende og selskaper med fem prosentpoeng. I Skattedirektoratets prioriteringsmelding for 1999 ble det lagt vekt på å styrke oppgavekvaliteten på ligningsoppgaver hos utvalgte bransjer. Dette skulle blant annet skje ved å avholde informasjonsmøter med regnskapsførere og revisorer, utføre kontroll ved mottak av ligningsoppgaver og oppfølging av oppgavegivere som ikke hadde tilfredsstillende kvalitet.

Videre opplyser departementet at omorganiseringen av ligningsforvaltningen (OAL) i 2001 og 2002 forventes å gi større og mer slagkraftige enheter. Ved økt kompetanse og en mer ensartet saksbehandling forventes bedre utnyttelse av ressursene. For å bedre styringen og oppfølgingen av ytre etat er også Skattedirektoratet blitt omorganisert. Av departementets brev framgår det også at innføring og utvik-

ling av nye IT-løsninger som forhåndsutfylt selvangivelse, system for ligning av næringsdrivende (SLN-prosjektet) og aksjonærregister, vil frigjøre ressurser til økt VO-arbeid/kontrollarbeid.

Disse tiltakene har medført at andelen av ressursene til verdiorientert ligningsarbeid på landsbasis er økt fra 16 % i 1999 til 21 % i 2001. Ligningskontorenes VO-innsats rettet mot næringslivet har økt fra 13 % i 1999 til 17 % i 2001. Departementet opplyser også at kvaliteten på innleverte oppgaver har vist en betydelig bedring og at felles kontrollplaner har ført til en økning i antall ettersyn og avdekkede beløp i 2001.

I etatens mål og prioriteringer og i etatens serviceklæringer er det satt krav om at 95 % av klagesakene skal behandles innen tre måneder. For 2002 er det i tillegg satt krav om at 70 % av klagen skal behandles innen seks uker. Departementet viser til at klager på ordinær ligning på landsbasis for 2001 i hovedsak ble behandlet innen tre måneder.

Departementet uttaler at reduksjon av behandlingstiden for bokettersynsrapporter har vært en prioritert oppgave for fylkesskattekontorene og ligningskontorene de senere år. Resultatene for 2001 viser at behandlingstiden og antall restanser på dette området er betydelig redusert de senere år.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at omorganiseringen av ligningsforvaltningen og økt fokus på VO-arbeid/kontrollarbeid og saksbehandlingstider har gitt positive resultater. Med bakgrunn i dette vurderes det som lite aktuelt å foreta ytterligere oppfølging av denne undersøkelsen. Riksrevisjonen vil følge opp ressursbruken og restansesituasjonen gjennom det løpende revisjonsarbeidet.

Saken anses avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97 – Dokument nr 3:10 (1998–99)

Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddene til skolelokaler og skolefritidsordningen i Reform 97 ble oversendt Stortinget i Dokument nr. 3:10 (1998–99) 15. september 1999. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 25. november 1999 (jf. Innst. S. nr. 42 (1999–2000)), og saken ble behandlet av Stortinget 3. desember 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til Riksrevisjonens undersøkelse som avdekket at mange kommuner hadde gitt uttrykk for at de hadde hatt merkostnader utover den statlige investeringsstøtten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig med Riksrevisjonen og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om at en utforming av investeringskompensasjonen basert på mest mulig objektive kriterier er i samsvar med forutsetningene om mål- og resultatstyring og prinsippet om kommunalt selvstyre. Komiteen påpekte imidlertid at Stortinget en rekke ganger hadde framhevet hvor nødvendig det er at kommunene skal ha full dekning for de merutgiftene som reformen medførte, og viste i denne forbindelse til Budsjett-innst. S. nr. 12 (1995–1996) og Innst. S. nr. 216 (1994–1995). Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte med dette at departementet og kommunene hadde ulike oppfatninger om hva som var fornuftige og rimelige forutsetninger for full kompensasjon, og den hadde forståelse for at flere kommuner i ulike sammenhenger hadde etterlyst nærmere presisering, utdyping og klar-

gjøring av forutsetningene for kompensasjonsmodellen. Komiteen viste videre til kostnadsberegning utvalgets etterberegning av kommunenes investeringskostnader, jf. NOU 1998:5 Reform 97-investeringer i skolelokalene, og at departementet i tråd med Stortingets forutsetninger, hadde gitt Norges Forskningsråd i oppdrag å evaluere arbeidet med Reform 97, herunder også økonomiske spørsmål.

Oppsummering av undersøkelsen

Reform 97 ble iverksatt fra skoleåret 1997–1998 og innebar at 6-åringene ble tatt inn i grunnskolen som et ekstra årskull. Da de yngste barna også hadde behov for et sted å være når skoletiden var slutt, innebar reformen også at 6-åringene ble tatt inn i skolefritidsordningen. Under Stortingets behandling av Reform 97 ble derfor økonomien i reformen tillagt stor vekt. Stortinget ga sin tilslutning til at kommunesektoren skulle ha full dekning av merutgiftene som reformen medførte. De økonomiske merkostnadene som reformen innebar for kommunene, ble vedtatt kompensert gjennom et øremerket investeringstilskudd, nå totalt ca. 5,2 mrd. kroner. Stortinget ga også sin tilslutning til en tilskuddsordning for skolefritidsordningen som forutsatte at kommunene måtte finansiere driftsutgiftene til skolefritidsordningen gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler for å få utbetalt de statlige midlene.

Undersøkelsen viste at over halvparten av kommunene hadde hatt merkostnader utover den statlige investeringsstøtten. Ni av ti kommuner mente de hadde merkostnader som burde ha vært kompensert av staten, og nær halvparten av de 336 kommunene som svarte på Riksrevisjonens undersøkelse, begrunnet sitt syn med at kostnadene var reformrelaterte. Beregningsgrunnlaget for investeringskompensasjonen hadde ifølge disse svakheter fordi kommunene hadde måttet finansiere en rekke forhold som måtte tas hensyn til da skolelokalene skulle bygges/ombygges. Samtidig var over halvparten av kommunene likevel tilfredse med kompensasjonen. Departementet bemerket at undersøkelsen ikke dokumenterte med tall at kommunene hadde hatt høyere utgifter til reformrelaterte investeringer enn det som ble kompensert fra staten. Departementet viste videre til kostnadsberegningens utvalgets beregning av de reformavhengige kostnadene knyttet til gjennomføringen av reformen, jf. NOU 1995:13 Kostnader ved skolestart for seksåringer, og til Stortingets tilslutning til departementets måte å beregne kostnadene på som fulgte av denne. Kostnadene ble der beregnet på grunnlag av objektive kriterier og beregningstekniske forutsetninger, og de reformrelaterte kostnadene ble definert til å være de kostnadene kommunene ville få ved å gi plass til et ekstra årskull i grunnskolen. Denne beregningsmåten samsvarer med prinsippene om mål- og resultatstyring, og departementet beregnet derfor investeringsrammen til den enkelte kommune på grunnlag av denne.

Undersøkelsen viste videre at mange kommuner mente at departementet burde ha presisert begrepet «full kompensasjon» og hva som var reformrelaterte utgifter på en tydeligere måte. Ifølge undersøkelsen kunne det se ut som Reform 97 dermed hadde skapt forventninger i kommunesektoren som ikke ble innfridd for et større antall av landets kommuner. Undersøkelsen viste samtidig at departementet ikke ga ut nærmere retningslinjer om hva den beregningstekniske forutsetningen om areal per klasse skulle dekke. Dette ble begrunnet med at veiledningsarbeidet kunne få en stor utilsiktet regulerende effekt. Det kunne dermed synes som om dette hensynet ble for sterkt vektlagt framfor rettleidende informasjon til kommunene.

I forbindelse med Stortingets behandling av Statsbudsjettet for 1997, fikk kostnadsberegningens utvalget i oppdrag å etterberegne kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter. I rapporten NOU 1998:5, Reform 97-investeringer i skolelokalene, ble blant annet de faktiske kvadratmeterprisene kartlagt og vurdert, og i disse ble også de bygnings- og arbeidsmiljømessige krav inkludert. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse tok imidlertid ikke utvalget tilstrekkelig hensyn til kommunenes «følgkostnader» ved ombygginger/tilpasninger i sine beregninger. Følgkostnadene er utgifter som kommunene er blitt

påført som følge av reformen, men som ikke nødvendigvis er reformrelaterte utgifter. Dessuten innebar bruk av gjennomsnittsberegninger at kommunene i ulik grad fikk dekket sine investeringskostnader. Departementet opplyste at Stortinget sluttet seg til kostnadsberegningens utvalgets rapport og departementets oppfølging av denne uten spesielle kommentarer. Reformen, herunder økonomiske spørsmål, ville dessuten bli evaluert av Norges Forskningsråd i tråd med Stortingets forutsetninger. I undersøkelsen stilles det likevel spørsmål ved om departementet i tillegg til å følge opp kostnadsberegningens utvalgets etterberegning av kommunenes reformrelaterte investeringsutgifter, også burde ha foretatt nærmere undersøkelser av de statlige påleggenes økonomiske konsekvenser for kommunene slik at ulike statlige pålegg ikke kom i konflikt med hverandre.

For skolefritidsordningen og tilskuddsordningen knyttet til denne, viste undersøkelsen at det var et reelt behov for at departementet følger opp finansieringen av ordningen. Det var en tendens til at foreldre i de større kommunene dekket en relativt høy andel av utgiftene.

Departementets oppfølging

Departementet gir i brev av 21. mai 2002 til Riksrevisjonen en oversikt over hva som er status på området for den pågående forskningsbaserte evalueringen, og for departementets oppfølging på området etter at Innst. S. nr. 42 (1999–2000) ble avgitt 25. november 1999.

Departementet opplyser at Norges forskningsråd er i gang med en helhetlig og uavhengig vurdering av Reform 97. Hovedspørsmålet for evalueringen er om reformen blir gjennomført i tråd med vedtatte mål og intensjoner. I oppdragsbrevet av 2. april 1998 til Norges forskningsråd har departementet bedt om at ulike sider ved reformen blir vurdert, herunder de økonomiske. Norges forskningsråd blir i oppdragsbrevet videre bedt om å belyse virkemidlenes betydning og konsekvenser for iverksettingen og gjennomføringen av reformen. Med virkemidler menes i oppdragsbrevet økonomiske virkemidler, lov og forskrift, kompetanseutvikling, skoleledelse, informasjon og nasjonalt vurderingssystem. For å konkretisere de økonomiske spørsmålene som ønskes belyst i evalueringen, viser departementet til eksempler på problemstillinger og spørsmål som Norges forskningsråd oppfordres til å ta opp i evalueringen. Departementet opplyser videre at evalueringen av Reform 97 vil pågå fram til årsskiftet 2002–2003. Når den er ferdig, vil departementet vurdere den kunnskap som følger av evalueringen og sørge for at Stortinget blir kjent med resultatene på en egnet måte og så snart som mulig.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Utdannings- og forskningsdepartementet så langt synes å ha fulgt opp saken som forutsatt av Stortinget under behandlingen

av Riksrevisjonens rapport, og at departementet vil sørge for at Stortinget på en egnet måte blir gjort kjent med resultatene av evalueringen av Reform 97. Saken anses avsluttet.

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse til statsregnskapene for 1999 og 2000 desident «Til observasjon» og en oppfølging av ni forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 1997, 1998 og 1999 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. september 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Björg Selås