



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltingsrevisjonar som er behandla av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2008–2009)

5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå Akademika
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-008-1

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltingsrevisjonar som er behandla av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument nr. 3:1 (2008–2009) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltingsrevisjonar som er behandla av Stortinget*. Riksrevisjonen følgjer normalt opp forvaltingsrevisjonar tre år etter at sakene er behandla. Dersom det ikkje er gjort synlege framsteg etter tre år, blir saka følgt opp igjen året etter.

Dokument nr. 3:1 (2008–2009) omtalar oppfølginga av ti forvaltingsrevisjonar. *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteresursene i Finnmark*, Dokument nr. 3:12 (2003–2004), og *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer*, Dokument nr. 3:6 (2004–2005), blir følgt opp vidare, medan resten er avslutta.

Riksrevisjonen, 4. november 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll – Dokument nr. 3:7 (2003–2004)	7
Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark – Dokument nr. 3:12 (2003–2004)	10
Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene – Dokument nr. 3:13 (2003–2004)	13
Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene – Dokument nr. 3:3 (2004–2005)	16
Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp – Dokument nr. 3:5 (2004–2005)	19
Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer – Dokument nr. 3:6 (2004–2005)	22
Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon – Dokument nr. 3:7 (2004–2005)	25
Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret – Dokument nr. 3:9 (2004–2005)	28
Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel – Dokument nr. 3:11 (2004–2005)	31
Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger – Dokument nr. 3:13 (2004–2005)	35

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

Innleiing

Dokument nr. 3:7 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll* vart sendt til Stortinget 12. februar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 1. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 215 (2003–2004). Saka vart behandla i Stortinget 7. juni 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen peikte på at undersøkinga hadde avdekt betydelege svakheiter i verksemdskontrollen til toll- og avgiftsetaten. Komiteen framheva også at undersøkinga indikerte at reglane på toll- og avgiftsområdet var for kompliserte, og gjekk ut frå at Finansdepartementet gjekk igjennom regelverket med sikte på forenklingar. Komiteen rekna også med at rutinane for risikoanalyse vart fullt ut implementerte.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framheva i innstillinga si at undersøkinga hadde avdekt eit misforhold mellom kontrollbehov og tilgangen på kontrollressursar, og at dette særleg gjaldt i den største tollregionen. Fleirtalet i komiteen viste i denne samanhengen til at intensjonen bak omorganiseringsprosessen (kalla distriktsutviklingsprosessen) i toll- og avgiftsetaten var å endre fordelinga av ressursar, og at dette skulle betre situasjonen for dei største tollregionane.

Komiteen merka seg at Toll- og avgiftsdirektoratet ville drøfte med Den norske Revisorforening å utvide den særlege aktsemdsplikta til revisorane til også å gjelde toll og avgifter som er fastsette av toll- og avgiftsetaten. Komiteen gjekk ut frå at Finansdepartementet følgde opp dette, og bad om tilbakemelding til Stortinget om resultatet av desse drøftingane.

Oppfølginga av Dokument nr. 3:7 (2003–2004) vart rapportert til Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2007–2008) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget*. Dokumentet vart sendt til Stortinget 18. oktober 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 27. november 2007, jf. Innst. S. nr. 44 (2007–2008). Stortinget behandla saka 3. desember 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Finansdepartementet hadde sett i verk eller ville gjennomføre fleire tiltak for å betre dei svakheitene som undersøkinga til Riksrevisjonen hadde avdekt. Komiteen peikte også på at Riksrevisjonen meinte det var for tidleg å vurdere om dei tiltaka som var sette i verk, hadde hatt den ønskete verknaden. Ressursbruket til verksemdskontrollen såg mellom anna ut til å ha gått ned. Komiteen var derfor tilfreds med at Riksrevisjonen ville følgje saka vidare.

Oppsummering av undersøkinga

Målet med den oppfølgjande undersøkinga har vore å vurdere statusen for dei tiltaka som er sette i verk, og særleg om omorganiseringsprosessen har medverka til å styrkje verksemdskontrollen, slik føresetnaden var.

Riksrevisjonen bad i brev av 14. mars 2008 Finansdepartementet gjere greie for status for verksemdskontrollen med særleg vekt på måloppnåinga for omorganiseringsprosessen generelt og for verksemdskontrollen spesielt. Finansdepartementet orienterte i brev av 16. april 2008 Riksrevisjonen om måloppnåinga for omorganiseringsprosessen og verksemdskontrollen og dessutan enkeltstående tiltak. I tillegg er det henta inn opplysningar frå evalueringa til Toll- og avgiftsdirektoratet av omorganiseringsprosessen, frå årsrapportar og risikoanalysar frå Toll- og avgiftsdirektoratet og frå tildelingsbrev frå Finansdepartementet. Det er også gjennomført eit intervju med Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet.

Ressursbruk

Omorganiseringsprosessen i toll- og avgiftsetaten vart sett ut i livet i 2004, og i prosessen vart dei tidlegare ti tolldistrikta i etaten reduserte til seks tollregionar. Evalueringa til Toll- og avgiftsdirektoratet viste at etaten i stor grad har gjennomført dei strukturelle endringane som Stortinget vedtok. Evalueringsrapporten viste likevel at verksemdskontrollen ikkje har vorte styrkt, slik føresetnaden var. Talet på årsverk til verksemdskontrollar har gått ned etter omorganiseringsprosessen. Ifølgje Finansdepartementet

Tabell 1 Talet på årsverk til verksemdskontroll 2001–2007 per tollregion og totalt¹

Tollregion/år	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Oslo og Akershus	36	42	44	48	38	40	38
Aust-Noreg	13	13	14	12	13	14	12
Sør-Noreg	25	22	21	24	25	25	25
Vest-Noreg	20	23	24	22	18	19	17
Midt-Noreg	13	13	15	11	10	10	11
Nord-Noreg	7	6	5	5	3	3	2
Sum årsverk	114	119	124	120	106	111	105

nytta tollregionane til saman 114 årsverk til verksemdskontrollen i 2001, og talet auka til 124 årsverk i 2003. Men tala viser ein nedgang i ressursbruken frå 120 til 105 årsverk i perioden 2004–2007, etter at omorganiseringsprosessen vart gjennomført, jf. tabell 1.

Grunnen til nedgangen i ressursbruken til verksemdskontrollen er ifølgje Finansdepartementet at svært mange tollrevisorar som omorganiseringsprosessen fekk følgjer for, valde å slutte i etaten. Den geografiske omlegginga av lokalforvaltninga førte til at fleire tollstader vart lagde ned, og at oppgåvene vart samla i færre einingar. Følgjene vart eit fråfall av dei som ikkje ønskte å flytte for å halde fram i stillinga si. I tillegg var det medarbeidarar med revisorkompetanse som lettast kunne finne anna arbeid utanfor etaten.

Ifølgje Finansdepartementet nådde toll- og avgiftsetaten heller ikkje målet om å redusere ressursbruken til administrasjon og omdisponere dei innsparte ressursane til ei prioritert oppgåve som verksemdskontrollen. Før prosessen rekna ein med at totalt 100 årsverk kunne sparast inn og overførast til kjerneoppgåvene i etaten. Evalueringa til Toll- og avgiftsdirektoratet konkluderer med at estimatet var urealistisk, og at faktiske frigjorde ressursar utgjorde fire årsverk.

For å styrkje verksemdskontrollen slik det var tenkt, har toll- og avgiftsetaten satsa på å rekruttere tollrevisorar både eksternt og internt. Tollregionane har hatt fleire eksterne utlysingar i 2008. I tillegg er det fleire internt i toll- og avgiftsetaten som deltek i etterutdanning. Tollregion Oslo og Akershus har i samband med det mellom anna overført seks–sju tenestemenn til verksemdskontrollen. Toll- og avgiftsdirektoratet vil framover også ta sikte på ei meir spissa utdanning av tollrevisorane. Slik Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet ser det, vil den pågåande interne og eksterne rekrutteringsprosessen styrkje verksemdskontrollen.

Talet på verksemdskontrollar

Tabell 2 viser utviklinga i talet på verksemdskontrollar, talet på avdekte alvorlege lovbrøt og etterutrekna beløp i 2001–2007.

Tabellen viser at talet på kontrollar har vore stabilt bortsett frå 2001. Tabellen viser òg at talet på avdekte alvorlege lovbrøt har gått opp. Ifølgje Finansdepartementet kan årsaka til auken i avdekte alvorlege lovbrøt vere betre risikoanalysar og betre utveljing av objekt. Finansdepartementet er derfor generelt samd med Toll- og avgiftsdirektoratet i at måloppnåinga for verksemdskontrollen har vore tilfredsstillande dei

Tabell 2 Nøkkeltal for verksemdskontrollen i 2001–2007

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kor mange kontrollar (inkl. enkeltkontrollar og bistandskontrollar)	881	1222	1152	1219	1076	1302	1166
Kor mange avdekte alvorlege lovbrøt	46	41	42	75	112	123	166
Økonomisk resultat i mill. kroner	1047*	618	354	330	324	383	292

* Ei enkelt sak utgjorde 507 mill. kroner. Hovudtyngda av kravet vart seinare dropa.

1) Tala for ressursbruken før omorganiseringsprosessen i 2004 er rekna ut ved at ein har slått saman ressurstala for dei tolldistrikta som seinare vart slått saman til tollregionar.

siste åra. Finansdepartementet er også nøgd med dei gjeldande styringsparametrane for verksemdskontrollen. Elles har prosentdelen av toll- og avgiftspliktige verksemder som har vorte kontrollerte for åra 2004–2007, vorte redusert.

Risikovurderingar

Toll- og avgiftsdirektoratet har laga ei rettleiing for utarbeiding av dei regionale risikovurderingane og den nasjonale risikoanalysen på kontrollområdet. Tollregionane utarbeider den regionale risikoanalysen kvart andre år, og den nasjonale vurderingane blir utarbeidd i etterkant av dei regionale.

Toll- og avgiftsdirektoratet vil evaluere risikoanalysane i løpet av 2008, og direktoratet vil framleis styrkje arbeidet med dei regionale risikoanalysane, slik at dei i enda større grad kan leggast til grunn i styringa av kontrollarbeidet.

Den nasjonale risikoanalysen vurderer risikoen innanfor grense-, fastsetjings- og verksemdskontroll på nasjonalt nivå ved at ein får identifisert uønskte hendingar med høg risiko og høgt sannsyn. Analysane på regionalt nivå gir tilrådingar med utgangspunkt i tilgjengelege ressursar i kvar enkelt tollregion.

Utviding av den særlege aktsemdsplikta til revisor

I Revisjonsstandard (RS) 801 – "Revisors kontroll med skatter og avgifter" er aktsemdskravet for revisor skjerpa på delar av skatte- og avgiftsområdet. Toll- og avgiftsdirektoratet har saman med Den norske Revisorforening vurdert om det er mogleg å påleggje dei eksterne revisorane til bedriftene ei særskild aktsemdsplikt på toll- og særavgiftsområdet. Det vart vurdert at eit eventuelt pålegg bør innlemmast ved hjelp av endring av regelverket. Direktoratet og revisorforeninga har derfor i første omgang valt å bevisstgjere revisorane på dette området ved hjelp av informasjonstiltak gjennom ein samarbeidsavtale mellom Den norske Revisorforening og Toll- og avgiftsdirektoratet av 29. juni 2007. Før det kan bli ei eventuell utviding av aktsemdsplikta, skal effekten av informasjonstiltaka vurderast. Ei evaluering av tiltaka vil ifølgje Toll- og avgiftsdirektoratet truleg blir gjort i løpet av 2009.

Regelverksutvikling og informasjonsarbeid

Ifølgje Finansdepartementet blir det utarbeidd nye forskrifter til ny lov om toll og vareførsel som det er planlagt å setje i verk i 2009. Departementet vil også vurdere endringar i samband med

særavgifter som eit resultat av NOU 2007:8 *En vurdering av særavgiftene*.

Finansdepartementet opplyste at toll- og avgiftsetaten får fleire og fleire førespurnader retta til informasjonssentra i etaten, og at ein kontinuerleg arbeider med å betre funksjonaliteten og utviklinga av nye tenester på nettsidene til etaten. Det har også vorte gjennomført brukarundersøkingar som grunnlag for å utforme spesielle informasjonstiltak som er retta mot særavgiftspliktige verksemder.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg dei tiltaka Finansdepartementet og toll- og avgiftsetaten har sett i verk for å betre resultatane innanfor verksemdskontrollen. Det er positivt at risikoanalysane til toll- og avgiftsetaten er under utvikling, og at dei i større grad blir lagde til grunn i styringa av kontrollarbeidet.

Riksrevisjonen har registrert at det generelle kontrollnivået har vore stabilt, men vil peike på at prosentdelen av kontrollerte toll- og avgiftspliktige verksemder har gått ned etter omorganiseringa. Toll- og avgiftsetaten har heller ikkje greidd å få styrkt ressursane når det gjeld verksemdskontroll, slik ein rekna med før omorganiseringsprosessen. Riksrevisjonen ser derfor på arbeidet i toll- og avgiftsetaten med å rekruttere både internt og eksternt som svært viktig for å kunne styrkje ressursane i verksemdskontrollen.

Riksrevisjonen vil følgje opp verksemdskontrollen i den årlege rekneskapsrevisjonen.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark – Dokument nr. 3:12 (2003–2004)

Innleiing

Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark* vart sendt til Stortinget 25. august 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 8. februar 2005, jf. Innst. S. nr. 111 (2004–2005), og Stortinget behandla innstillinga 4. mars 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn at målet med reindriftspolitikken er å sikre ei framtidig kulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig reindrift i Noreg. Det inneber mellom anna at beiteuttak, driftsmønster og driftsmetodar må tilpassast naturgrunnlaget og dei nasjonale målsetjingane om bevaring av naturmiljøet. I område der det har vore overbeiting, må balansen byggjast opp att for å sikre næringa høve til utvikling.

Komiteen konstaterte at vedtaket i Reindrifststyret frå 2002 der det vart fastsett ei øvre grense på 63 700 rein for Vest-Finnmark, ikkje såg ut til å la seg realisere. Per 31. mars 2004 var talet på rein i området om lag 96 000. Komiteen hadde vidare merka seg at freistnadene på ei frivillig regulering av reintalet med økonomiske verkemiddel ikkje har ført fram i Vest-Finnmark, og såg på utforminga av retningslinjer for å fordele belastninga på dei ulike reindrifstutøvarane ved reduksjon i talet på dyr som ei prioritert oppgåve. Komiteen streka under kor viktig det var at arbeidet med beitefordeling på haust-, vår- og vinterbeita i Aust- og Vest-Finnmark vart prioritert, og at det hasta med å setje i verk tiltak som sikrar at talet på rein kjem under kontroll. Eit fleirtal i komiteen såg òg med uro på at tilgjengeleg reindrifstareal var redusert som følge av arealinngrep. Fleirtalet meinte dessutan at det var nødvendig å redusere betydeleg køyringa på bermark i reindrifstområda i Finnmark.

Komiteen peikte på at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å etablere styringssystem som gjer at ytre etatar som høyrer inn under departementet, gjennomfører statlege pålegg. Komiteen hadde merka seg at Riksrevisjonen påpeikte at ein må sjå arbeidet med å fastsetje det øvre reintalet per distrikt i dei aktuelle reinbeite-

områda i samanheng med forslag til endring av distriktsgrenser, inndeling i soner og fastsetjing av beitetider. Dette inneber mellom anna ei oppdeling av dei store felles beitedistrikta i indre Finnmark som var forvalta som allmenningssressursar.

Komiteen streka under kor viktig det er at det blir teke politisk ansvar for å utvikle vidare eit system for forvaltning av reindrifst, mellom anna ved at heimelsgrunnlaget blir avklart og presisert, slik at reindrifstforvaltninga blir betre i stand til å utføre oppgåvene sine. Det inneber òg ei vurdering av om dei tilførte ressursane er store nok.

Komiteen merka seg at Riksrevisjonen berre i liten grad meinte at målet Stortinget hadde sett om ei økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift, var konkretisert, og peikte på at det er ei svakheit at det manglar ein heilskapleg strategi som kan vise korleis reindrifstforvaltninga kan medverke til å nå dei overordna måla. Klart definerte overordna politiske mål med konkrete resultatindikatorar kombinert med rettleiing og informasjon til reindrifstutøvarar er viktige føresetnader for eit positivt resultat.

Oppsummering av undersøkinga

Formålet med undersøkinga var å finne ut om reindrifstpolitikken vart sett i verk og gjennomført på ein måte som oppfylte intensjonane Stortinget har om ei bærekraftig reindrift. Målet var å dokumentere effektane av reindrifstpolitikken og undersøkje korleis dei politiske og administrative avgjerdene både i og utanfor reindrifst var med på å påverke beitegrunnlaget for reinen. Dette var hovudfunna:

- Beitesituasjonen var ikkje i samsvar med målet om ei økologisk bærekraftig reindrift. Satellittbilette og vegetasjonskartleggingar viste korleis dei intakte lavbeita i Vest-Finnmark og Karasjøk var reduserte dei siste 30 åra. Det vart konkludert med at beiteressurssituasjonen måtte betrast og stabiliserast for å sikre ei bærekraftig utvikling. For å snu den negative utviklinga måtte reintalet reduserast til eit bærekraftig nivå på kort og lang sikt.
- Det låg ikkje i tilstrekkeleg grad føre rammevilkår som øvre reintal per distrikt/vektgrenser,

øvre reintal per driftseining, distriktsinndelingar, soneinndelingar, beitetider, etableringskontroll og distriktsplanar, slik reindriftslova har som føresetnad. Det vart slått fast at rammevilkår som er tilpassa den økologiske situasjonen, og som kan sikre framtida for reindriftsutøvarane, er viktige for at beiteressursane blir utnytta på ein økologisk berekraftig måte. Riksrevisjonen la vekt på at verkemidla Landbruksdepartementet har til disposisjon gjennom reindriftslova og reindriftsavtalen, måtte evaluerast saman og fullt ut, og at ein måtte utarbeide ein samla strategi for bruken av reinbeiteressursane.

- Omfanget av arealinngrepa og motorferdsla var slik at det vart stilt spørsmål om aktivitetane gjekk ut over kravet til varsemnd innanfor reinbeiteområda.
- Dei overordna måla for reindriftsforvaltninga hadde i liten grad vorte operasjonaliserte. Det var ikkje utarbeidd nokon heilskapleg strategi for å nå målet om ei berekraftig reindrift. Riksrevisjonen konkluderte med at det såg ut til å vere nødvendig med ein større grad av konkretisering og avveging mellom måla for å få til ei berekraftig reindrift.

Oppfølginga frå Landbruks- og matdepartementet

I eit brev frå Riksrevisjonen av 31. mars 2008 vart Landbruks- og matdepartementet bede om å gjere greie for dei endringane og tiltaka som er sette i verk som følgje av undersøkinga. Departementet gjorde greie for dette i brev av 6. mai 2008.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det å leggje til rette for ein berekraftig bruk av reinbeiteressursane i Finnmark er eit langsiktig arbeid, og at det nødvendigvis må ta tid før ein ser resultat. Trass i dette meiner departementet at det er fleire indikatorar som tilseier at det går i rett retning.

Sidan 1998 har det vore eit overvakingsprogram for lavbeita i Finnmark. Norsk institutt for naturforskning (NINA) gjorde feltregistreringar i 2005, og Northern Research Institute Tromsø (Norut) gjennomførte satellittregistreringar i 2006. Begge rapportane slår fast at det i all hovudsak har vore ei positiv forbetring frå 2000 til 2005/2006, men at prosentdelen av lavmark framleis er dårlegare enn i 1996. I eit område i Vest-Finnmark har det vore ei forverring av

lavdekket sidan 2000. Begge rapportane konkluderer med at lavbeita er langt frå å ha ein optimal produksjon, og at situasjonen enno er kritisk i enkelte område. I Vest-Finnmark har slaktevekta per dyr i vårflokk vorte sterkt redusert dei siste sesongane. Ein slik reduksjon av produktivitet er ein indikator på dårleg tilgang til gode nok beiteressursar.

Landbruks- og matdepartementet peiker på at arbeidet med ny reindriftslov, jf. Ot.prp. nr. 25 (2006–2007), Innst. O. nr. 72 (2006–2007), har hatt høg prioritet. Den nye reindriftslova tok til å gjelde 1. juli 2007. Departementet sette frist til 1. juli 2008 for reindriftsutøvarane til å organisere seg etter den nye lova. Etter den nye lova skal reindriftsutøvarane sjølve komme fram til bruksreglar for beiteareala, slik som reintal, inndelingar av beita, beitesoner og beitetider. Men Reindriftsstyret skal godkjenne bruksreglar, slik som reintal, før dei er gjeldande. Med heimel i ny lov blir det, ifølgje departementet, også enklare å fastsetje høgaste reintal per driftseining, noko som er ein føresetnad for å kunne bruke sanksjonar overfor ein innehavar.

Inntil reindriftsutøvarane får eit øvre reintal som Reindriftsstyret godkjenner, er reintalet i Aust-Finnmark sett til 74 200 og øvre grense for Vest-Finnmark til 64 300. Per 31. mars 2008 har Aust-Finnmark 83 413 rein og Vest-Finnmark 93 915 rein.

Når det gjeld å setje rammevilkår, slik som distriktsgrenser, beitetider og sonegrenser, opplyser departementet at det i 2005 vart sett i gang eit prosjekt for å få fordelt reinbeita i Vest-Finnmark mellom siidaene¹. Departementet opplyser at dette arbeidet i mindre grad har ført fram. Departementet vil likevel følgje opp arbeidet vidare. Departementet opplyser også at det vil halde fram med å følgje implementeringa av reindriftslova, slik at reindriftsutøvarane får etablert bruksreglar ut frå den nye reindriftslova som skal sikre ei reindrift som er i samsvar med naturgrunnlaget.

Departementet legg òg vekt på at det er viktig å auke slakteuttaket for å få eit reintal som er tilpassa reinbeiteressursane. Frå 2004 har verkemidla over reindriftsavtalen vorte endra for å stimulere til slakteuttak og verdiskaping. Før ein evaluerer dei nye ordningane, vil departementet la ordningane verke over litt tid. Ei førebels

1) Ein siida er ein arbeidsfellesskap som er basert på familie- og slektsrelasjonar knytte til tradisjonell bruk av bestemte reinbeiteområda.

vurdering viser at kalveslaktetilskotet og tid-legslaktetilskotet har ein positiv effekt. Mellom periodane 2001–2003 og 2004–2007 har slakteuttaket auka med 57 prosent i Finnmark. Det auka slakteuttaket må ein også sjå i samanheng med eit høgare reintal i perioden.

Departementet opplyser at det prioriterer høgt arbeidet med arealsituasjonen, og departementet er mellom anna i ferd med å ferdigstille ein metode for å verdiklassifisere arealbrukskartet til reindrifta. Regjeringa har også vedteke å opprette eit interdepartementalt prosjekt som har som formål å få auka merksemd og kunnskap omkring arealforvaltning og reindrift og å leggje til rette for ei betre sikring av areala til reindrift. Prosjektet blir koordinert av ei styringsgruppe som Landbruks- og matdepartementet leier.

Departementet har prioritert å utvikle målstyringa ved å operasjonalisere dei overordna måla og utvikle strategiar for å nå målet om ei berekraftig reindrift. Det har vore arrangert seminar for departementet og forvaltninga med desse problemstillingane som tema. Dette arbeidet skal ein sjå i samanheng med eit kriteriearbeid som departementet har starta i samarbeid med reindriftsnæringa. Gjennom dette arbeidet skal ein komme fram til kriterium som skal leggjast til grunn i arbeidet med å nå målet om ei økologisk berekraftig reindrift. Etter at forslaget har vore på høyring, skal kriteria sendast til reinbeitedistrikta saman med ei rettleiing. Dei vedtekte kriteria skal brukast som eit hjelpemiddel når distriktsstyra og styresmaktene mellom anna skal fastsetje reintal. Departementet peiker på at eit samarbeid med næringa er heilt avgjerande for å få sett rammevilkår for næringa som blir følgde.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at departementet har eller er i ferd med å setje i gang ulike tiltak for å rette opp dei svakheitene undersøkinga avdekte. Det er for tidleg å kunne vurdere effekten av mange av dei tiltaka som er sette i verk. Som departementet peiker på, er arbeidet med å sikre ei berekraftig reindrift eit langsiktig arbeid, og per i dag er det berre mindre forbetringar i beitesituasjonen – i eitt område er det også indikasjonar på ei forverring.

Riksrevisjonen har i samband med det også merka seg at reintala framleis ikkje er i samsvar med fastsette øvre reintal, og at nye rammevilkår

for næringa gjennom reglar for bruken av beita førebels ikkje er vedtekte i medhald av den nye reindriftslova.

På bakgrunn av desse svakheitene og at mange av tiltaka for å betre reindriftsforvaltninga har verka i relativt kort tid, er det akkurat no vanskeleg å ta stilling til om tiltaka i stor nok grad vil medverke til ein berekraftig bruk av reinbeiteressursane i Finnmark.

Riksrevisjonen vil følgje saka vidare.

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene – Dokument nr. 3:13 (2003–2004)

Innleiing

Dokument nr. 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene* vart sendt til Stortinget 13. september 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 18. januar 2005, jf. Innst. S. nr. 100 (2004–2005). Saka vart behandla i Stortinget 3. februar 2005.

I innstillinga merka ein samrøystes kontroll- og konstitusjonskomité seg at kvotane for torsk, hyse og sei var sette høgare enn tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning (ICES) i heile eller nesten heile perioden 1998–2003. Komitéfleirtalet såg det som viktig at dei vitenskaplege tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning vart følgde både for bestandar Noreg forvaltar aleine, og for bestandar vi deler med andre land.

Komiteen viste vidare til at kapasiteten i den norske fiskeflåten hadde auka sjølv om målet i mange år har vore å redusere kapasiteten. Komitéfleirtalet peikte på at det ikkje var gjennomført systematiske analysar av korleis forskrifter og andre reguleringar verkar med omsyn til å redusere kapasiteten i fiskeflåten, og rekna med at det vart gjennomført grundige evalueringar av ordningane før nye tiltak vart sette i verk.

Komiteen gjekk vidare ut frå at ein følgde opp den lovpålagde plikta om rapportering frå fiske-salslaga til departementet om kor store midlar som er inndregne, og korleis dei er nytta. Komiteen rekna også med at pålegget til salslaga om å bruke inndregne midlar til å styrkje ressurskontrollen vart følgt opp. Dette pålegget var ein del av tiltakspakka for styrkt ressurskontroll som vart lansert i St.prp. nr. 1 (2001–2002).

Komiteen gjekk elles ut frå at arbeidet i forvaltninga med meir og betre skriftlegheit, betre rutinar og dokumentasjon i ressurskontrollen vart prioritert, slik at sporbarheita i systemet auka. Komiteen gjekk vidare ut frå at departementet i etatsstyringa i større grad brukte konkrete resultatindikatorar.

Oppsummering av undersøkinga

Formålet med undersøkinga var å vurdere om forvaltninga av fiskeressursane er i samsvar med målet om å sikre rammevilkår for ei berekraftig og lønnsam fiskerinæring.

Undersøkinga bygde mellom anna på analyse av rapportar og berekningar frå Det internasjonale rådet for havforskning og Havforskningsinstituttet, strategiar for uttaksmengder av fisk og statistikk frå Fiskeridirektoratet, forhandlingsprotokollar frå Fiskeridepartementet og ei spørjeundersøking. Utviklinga i den tekniske kapasiteten til havfiskeflåten vart undersøkt ved hjelp av eksterne konsulentar. Undersøkinga av ressursforvaltninga omfatta dei seks økonomisk viktigaste fiskebestandane: norsk-arktisk torsk, norsk-arktisk hyse, lodde, norsk vårgytande sild, norsk-arktisk sei og makrell.

Ressursforvaltning

Undersøkinga viste at kvotevedtaka for torsk, hyse og sei låg over tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning om maksimaluttak i heile eller nesten heile perioden 1998–2003. Kvotevedtaka for sei gjorde Noreg aleine, medan kvotevedtaka for torsk og hyse var forhandlingsvedtak som Noreg gjorde i samråd med andre land. Kvotar over tilrådingar om maksimaluttak aukar faren for at bestandane ikkje vert bygd tilstrekkeleg opp, og kan óg gjere dei meir utsett i samband med naturlege svingingar i gytebestanden.

Kapasitetsreduksjon i fiskeflåten

Undersøkinga viste vidare at kapasiteten i fiskeflåten auka sjølv om det i mange år har vore eit mål å redusere kapasiteten. I både kystfiskeflåten og havfiskeflåten har den tekniske kapasiteten auka sjølv om talet på fartøy har vorte redusert. På bakgrunn av det stilte Riksrevisjonen spørsmål om dei verkemidla ein nytta, var tenlege når målet var å redusere kapasiteten i flåten. Fiskeridepartementet hadde i liten grad sett i gang evalueringar av regelverk og ulike ordningar, også verkemiddelbruken for å få redusert kapasiteten i fiskeflåten.

Ressurskontroll

Fiskeridirektoratet hadde ikkje utarbeidd felles overordna risikokriterium for ressurskontrollen. Riksrevisjonen stilte på bakgrunn av det spørsmål om risikovurderingane til direktoratet gir eit godt nok avgjerdsgrunnlag for å prioritere kontrolloppgåver og kanalisere ressursar ut frå målet om ein effektiv ressurskontroll. Undersøkinga viste vidare at Fiskeridepartementet ikkje kunne gjere greie for kva som skjer med dei midlane fiskesalslaga dreg inn i samband med kontrollarbeidet sitt, sjølv om salslaga har ei lovpålagd plikt til å rapportere om det. Av undersøkinga går det òg fram at salslaga ikkje var pålagde å bruke inndregne midlar til å styrkje ressurskontrollen, slik føresetnaden var i tiltakspakka i St.prp. nr. 1 (2001–2002).

Undersøkinga viste dessutan at resultatkrava i styringsdokumenta til departementet var av kvalitativ karakter og inneheldt få konkrete måltal. Ho viste òg at Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet i liten grad brukte resultatindikatorar i etatsstyringa si.

Oppfølginga frå Fiskeri- og kystdepartementet

Riksrevisjonen bad i brev av 14. mars 2008 Fiskeri- og kystdepartementet gjere greie for status på områda og kva for tiltak som var sette i verk. Departementet svarte i brev av 22. april 2008.

Ressursforvaltning

I svarbrevet frå departementet vart det gjort greie for om fastsetjinga av kvotane har vore i samsvar med tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning for dei seks økonomisk viktigaste bestandane i perioden 2005–2008. Det er vedteke felles strategiar med Russland for fangstuttak av torsk, hyse og lodde. I løpet av treårsperioden har kvotevedtaka lege over tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning for både torsk og hyse.

For torsk låg kvotevedtaka over tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning for 2007 (115 000 tonn over) og 2008 (21 000 tonn over). For hyse låg kvotevedtaka over tilrådingane for 2005 (11 000 tonn over), for 2006 (8 000 tonn over), for 2007 (20 000 tonn over) og for 2008 (25 000 tonn over). Departementet grunnir dei høge kvotane for torsk med at forvaltninga i Noreg og Russland har gått ut frå at nedgangen i urapportert fiske sidan 2005 har vore større enn

det Det internasjonale rådet for havforskning har lagt til grunn for tilrådingane sine, og at desse tilrådingane derfor har vore for forsiktige. Departementet trekkjer fram manglande norsk-russisk semje rundt omfanget av ulovleg, urapportert og uregulert fiske som ei årsak til at også totalkvotane for hyse har lege over tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning. På generelt grunnlag strekar departementet under at kvotefastsetjingane for bestandar som Noreg forvaltar saman med andre land, er eit resultat av forhandlingar og ikkje noko Noreg kan vedta einseitig.

Det har ikkje vore drive kommersielt fiske på lodde i perioden 2005–2008. For norsk vårgytande sild, sei og makrell har kvotane i all hovudsak lege innanfor dei vitenskaplege tilrådingane.

Kapasitetsreduksjon i fiskeflåten

I svaret sitt viser departementet til Strukturfondet for kapasitetstilpassing av fiskeflåten, som vart etablert i 2003 som eit nytt verkemiddel innanfor kapasitetstilpassing. Departementet viser vidare til at det er planlagt ei ekstern evaluering av Strukturfondet, og at konklusjonane frå dette arbeidet skal ligge klare før ein tek stilling til om Strukturfondet skal først vidare etter 2008.

Departementet opplyser vidare at det no generelt blir lagt større vekt på å evaluere verkemiddelbruken til departementet. Ein planlegg å utvikle eit heilskapleg system for evalueringar innanfor ansvarsområdet til departementet, og ei rekkje evalueringar blir planlagde eller gjennomførte.

Ressurskontroll

Departementet opplyser at det er laga ei overordna nasjonal strategisk risikovurdering for ressurskontroll. Ifølgje departementet skal dokumentet medverke til at ein ser dei ulike kontrollaktivitetane og kontrollområda i ein heilskapleg samanheng. På bakgrunn av risikovurderingane utarbeider Fiskeridirektoratet styringsdokument for dei ulike regionane i ressurskontrollen. Desse dokumenta inneheld mål og tiltak for kvar region, og regionane blir ifølgje departementet målte på dei av måla som ein reknar som spesielt viktige.

Departementet viser vidare til at det etter ei vurdering av kontrollansvaret som salslaga har i samband med utarbeiding av den nye havressurslova, er vedteke ikkje å påleggje salslaga å bruke inndregne midlar til å styrkje ressurskontrollen. Departementet ønskjer likevel generelt å styrkje den rolla salslaga har i kontrollarbeidet. Departementet opplyser vidare at alle salslaga i

perioden 2005–2008 har rapportert til departementet kor mykje midlar som er inndregne, og korleis dei er nytta.

Etatsstyring

I svarbrevet sitt opplyser departementet at det blir lagt vekt på at etatsstyringa skal utviklast til å bli meir strategisk og mål- og resultatorientert. Departementet har laga ein strategi for perioden 2007–2011 der det er utarbeidd effektindikatorar som er knytte til effektmål. Dei etatane som ligg under Fiskeri- og kystdepartementet, skal tilpasse seg dokumentet og arbeide vidare med å utvikle resultatindikatorar. Ifølgje departementet har ein prøvd å gjere tildelingsbrev og årsrapportane betre med omsyn til resultatkrav. Årsrapportane er tema i dei årlege etatsmøta, og det er innført krav om at departementet skal gi skriftleg tilbakemelding på årsrapportane til alle etatane. Departementet erkjenner at framdrifta i dette arbeidet ikkje har vore slik ein venta, men ein held fram med å følgje opp arbeidet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på tiltaka Fiskeri- og kystdepartementet har sett i verk for å betre forvaltninga av fiskeressursane.

Riksrevisjonen registrerer likevel at kvotefastsetjingane for hyse har lege over tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning i heile perioden 2005–2008 og for torsk i delar av perioden. Riksrevisjonen registrerer òg at overslaga forvaltninga har gjort over nedgangen i urapportert fiske, har vore høgare enn dei Det internasjonale rådet for havforskning har lagt til grunn for tilrådingane sine. Ved behandlinga av Dokument nr. 3:13 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 100 (2004–2005), såg kontroll- og konstitusjonskomiteen det som svært viktig at det blir lagt vekt på tilrådingar frå Det internasjonale rådet for havforskning når ein skal fastsetje kvotar. På bakgrunn av det vil Riksrevisjonen i samband med oppfølginga av parallellrevisjonen av forvaltninga av fiskeressursane i Barentshavet og Norskehavet sjå på i kor stor grad framtidige kvotefastsetjingar samsvarer med tilrådingane frå Det internasjonale rådet for havforskning. Ei vurdering av effekten av somme av dei tiltaka som er sette i verk, vil òg inngå i dette arbeidet og i den årlege revisjonen av rekneskapane.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene – Dokument nr. 3:3 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:3 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene* vart sendt til Stortinget 28. september 2004. På bakgrunn av dokumentet og brev av 8. oktober 2004 frå Utdannings- og forskningsdepartementet leverte kontroll- og konstitusjonskomiteen innstillinga si 15. februar 2005, jf. Innst. S. nr. 119 (2004–2005). Saka vart behandla i Stortinget 4. mars 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Riksrevisjonen konkluderte med at det interne styringssystemet ved universiteta i undersøkingsperioden ikkje i tilstrekkeleg grad sikra vurdering av resultat- og måloppnåing slik Stortinget gjekk ut frå. Komiteen registrerte samstundes at undersøkinga vart gjennomført i ein periode som var prega av eit stort omstillingsarbeid i samband med implementeringa av Kvalitetsreforma i høgare utdanning.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merka seg òg at departementet i tildelingsbrevet for 2005 til universiteta streka under at styra ved universiteta skal fastsetje reglar om ansvarsforhold og delegering av myndigheit. Komiteen merka seg spesielt at departementet i tildelingsbrevet streka under at system og rutinar skal vere tilpassa risiko og vesentlegheit, og at dei saman med planar for verksemda og oppfølginga av planane skal kunne dokumenterast skriftleg.

Komiteen gjekk ut frå at departementet i den vidare formelle styringsdialogen med verksemdene sikra nødvendig formalisering av ansvars- og myndigheitstilhøve og identifisering av verkemiddel og på eigna måte orienterte Stortinget om effektane av dette arbeidet.

Oppsummering av undersøkinga

Formålet med undersøkinga var å vurdere om leinga ved universiteta hadde gode nok verktøy og prosedyrar til å styre og følgje opp verksemda. Undersøkinga omfatta dei fire universiteta i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Ansvars- og myndigheitstilhøve

Undersøkinga viste at dei interne styringsdokumenta sentralt og ved dei fakulteta og institutta undersøkinga omfatta, ikkje i tilstrekkeleg grad gjorde greie for krav og forventningar til leiarane. Det var store variasjonar i korleis ansvars- og myndigheitstilhøve for leiarane var gjorde tydelege i stillingsforklaringar, instruksar eller andre typar dokument. To tredelar av leiarane som vart intervjuet, opplevde likevel at ansvar og myndigheit var klart definert. Leiarane meinte at den reelle styringa i stor grad skjedde gjennom dialog, samhandling og uformelle møte.

Styringsdokument ved universiteta

Universiteta er ut frå krava i økonomireglementet pålagde å ha styringsdokument som strategiplanar, årsplanar og årsrapportar. Desse dokumenta er grunnlaget for den statlege mål- og resultatstyringa.

Ein gjennomgang av dei ulike dokumenta for årsplanlegging på sentralt nivå og på utvalde fakultet og institutt viste at dokumenta ikkje oppfyller krava til innhald, slik departementet har gått ut frå. Dei årlege plandokumenta spesifiserte i liten grad mål og resultatkrav som ein skulle oppnå i løpet av året.

Kontroll og oppfølging

Ved alle universiteta var det formaliserte rutinar for resultatkontroll i samband med budsjettprosessen ein gong i året. Det skjedde gjennom årsrapportering frå institutt og fakultet og ved rapportering av kvantitative måltal på registrerte studentar, gjennomførte eksamenar og studiepoeng, uteksaminerte kandidatar og publisering til Database for høgare utdanning ved Norsk samfunnsvitenskapleg datateneste. Desse måltala var frå og med 2002 basis for tildeling av midlar etter den nye resultatbaserte finansieringsmodellen til departementet.

Undersøkinga viste at det utover den årlege rapporteringa av måltal i liten grad var utarbeidd formelle rutinar eller systematikk for korleis mål og resultat skulle følgjast opp. Leiarane sa likevel at dei følgde opp mål og resultat kontinuerleg i møte og gjennom dialog. Sett i samheng med manglande formulering av mål og resultatkrav

kunne det vere fare for at oppfølginga vart tilfeldig og avhengig av personleg initiativ.

Som ledd i rekneskapsrevisjonen gjennomførte Riksrevisjonen i 2003 ei undersøking av system og rutinar for rapportering av data til den nye finansieringsmodellen. Denne undersøkinga viste at tre av fire universitet mangla ein overordna strategi for å sikre kvaliteten på innrapporterte data til Database for statistikk om høgare utdanning. Dei same tre universiteta mangla også dokumentasjon på gjennomførte kontrolltiltak som sikrar valide data.

Oppfølginga frå Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen bad i brev av 21. januar 2008 Kunnskapsdepartementet gjere greie for kva tiltak som er sette i verk for å tydeleggjere og formalisere ansvars- og myndighetstilhøve for leiarane ved universiteta. Vidare vart departementet bede om å gjere greie for kva universiteta har gjort for å sikre at dei årlege plandokumenta spesifiserer mål og resultatkrav, og korleis resultat skal følgjast opp, kontrollerast og rapporterast. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 12. mars 2008 med vedlegg.

Tiltak for å tydeleggjere ansvars- og myndighetstilhøve for leiarane ved universiteta

I svaret held departementet fram at det etter universitets- og høgskolelova § 9-2 fjerde ledd er ei oppgåve for styra ved universiteta å fastsetje den interne organiseringa på alle nivå. Styret skal da også fastsetje leiingsmodell og avgjerds- og ansvarsstruktur ved institusjonen. I tildelingsbrev fra og med 2005 har det vore ei utvikling der departementet har lagt vekt på å framheve og tydeleggjere det ansvaret styret har som det øvste organet i institusjonen. I samband med det viser Kunnskapsdepartementet til vedlagde svar frå dei fire universiteta.

Universitetet i Bergen (UiB) svarer at arbeidsdelinga mellom og innanfor nivåa i organisasjonane er under utvikling. Det er mellom anna i gang ei vurdering av organiseringa av sentraladministrasjonen. I den såkalla regelsamlinga ved Universitetet i Bergen står det om utøving av myndighet, hovudprinsipp for delegasjon og reglane i universitets- og høgskolelova om høve til delegasjon og avgrensing av delegasjon.

Universitetet i Oslo (UiO) svarer at ein føresetnad for god verksemdsstyring er tydelege

ansvars- og myndighetstilhøve. Derfor er myndighetskartet ved UiO utvida og tydeleggjort. Myndighetskartet viser kva avgjerdsrett gjeldande lover og retningslinjer legg til universitetsstyret, rektoren og universitetsdirektøren, og den avgjerdsmakta som er delegert til rektoren og universitetsdirektøren frå departementet eller universitetsstyret. Myndighetskartet inneheld også ei oversikt over korleis avgjerdsmakta til universitetsdirektøren er delegert i organisasjonen. Denne delen av myndighetskartet presiserer og avgrensar avgjerdsmakta til dei ulike leiarstillingane. Prosessen er ikkje slutført.

Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet (NTNU) svarer at universitetet innførte einskapleg leiing på alle nivå frå hausten 2005. Rektor og dekanar er tilsette på årsmål for fire år, medan instituttleiarane er valde for den same perioden. Styret vedtok i samband med det eit overordna styringsreglement som regulerer desse forholda. Krav og forventningar til leiinga går fram på overordna nivå av strategidokumentet til NTNU. Ei ytterlegare spesifisering av krav og forventningar til leiinga kjem fram gjennom den årlege strategi- og budsjettprosessen, der mål, resultatkrav, handlingar og ansvarlege blir fastsette både for NTNU sentralt og for fakultet og institutt.

Universitetet i Tromsø svarer at det i samband med omlegging av leiings- og styringsstrukturen (som eit ledd i Kvalitetsreforma) er fastsett instruksar for leiarar og styringsorgan på ulike nivå ved institusjonen. I instruksane blir myndighet, ansvar og oppgåver fastsette. Det går vidare fram av svaret at universitetsstyret har fastsett instruksar for rektor, prorektor, universitetsdirektør, fakultetsdirektørar, dekanar, instituttleiarar, fakultetstyre og instituttstyre.

Tiltak for å betre mål- og resultatstyringa

Kunnskapsdepartementet har i tildelingsbrevet for 2006 presentert ein ny målstruktur for universiteta med større vekt på mål- og resultatstyring ved kvar enkelt institusjon og med klare krav om forankring i styret ved institusjonane.

I tildelingsbrevet til universiteta for 2008 opplyser departementet at det blir gitt ei nærmare forklaring av målstrukturen og formålet. Her blir krav om risikostyring og intern kontroll understreka og dessutan det ansvaret styret har for implementering og oppfølging. Ansvaret for planlegging og oppfølging av dei overordna måla og politiske føringane ligg til kvar enkelt institusjon. I tildelingsbrevet frå departementet er institusjo-

nane bedne om å fastsetje egne verksemdsmål og styringsparametrar som speglar strategiane, eigenarten og risikoen ved institusjonen – utover dei måla som departementet har fastsett.

Kunnskapsdepartementet viser til at det i økonomireglementet blir stilt krav til at det skal rapporterast internt i institusjonane og opp til departementet om måloppnåing og resultat. I tildelingsbrev til institusjonane strekar departementet under at kvar institusjon ved hjelp av rapporteringa skal vurdere kor langt institusjonen har komme i høve til fastsette mål, og om det er omstende som trugar måloppnåinga. Vesentlege omstende som trugar måloppnåinga, blir identifiserte og presenterte i rapporteringa frå institusjonane til departementet. Departementet sørgjer for å evaluere kvar enkelt av institusjonane på grunnlag av tertialrapporteringa og årsrapporteringa.

Universitetet i Bergen (UiB) svarer at det i 2005 tok inn målstyringsmetodikken i styringsdokumenta sine. Det vart sett kvantifiserte mål innfor hovudområda både for universitetet og for fakulteta. Dei er sidan utvikla vidare og tilpassa den strukturen departementet sjølv har innført i tildelingsbrev sine.

Universitetet i Oslo (UiO) svarer at mål- og resultatstrukturen ved universitetet tek utgangspunkt i den strategiske planen der. Årsplanane innrettar seg direkte etter dei overordna måla i strategien. Internrevisjonen undersøkte i 2006 korleis den strategiske planen til UiO er forankra i organisasjonen, og hovudfunnet var at strategien har god forankring.

I 2005 etablerte UiO eit prosjekt for verksemdstyring der det vart lagt opp til ein klarare samanheng mellom mål og resultat, samstundes som koplinga mellom ressursinnsats og resultat skulle gjerast tydeleg. UiO har dei siste åra omstrukturert årsplanane og årsrapportane og opplever at forbetringane er vesentlege. Dokumenta byggjer etter omstruktureringa på hovudstrategien, og ein har prøvd å samanstillе dei på ein slik måte at universitetsstyret får eit godt heilskapsbilete av UiO.

Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet (NTNU) opplyser i svaret sitt at økonomiinstruksen frå rektor set rammer for arbeidet med strategiplanar, årsplanar og budsjett. Resultatmål blir fastsette og følgde opp årleg som eit hjelpemiddel i det strategiske arbeidet til universitetet. Krava til oppfølging og rapportering er forma-

liserte frå fakultetsnivå til sentralt nivå, medan forma og praksisen på instituttnivå varierer. I tillegg til fastsette resultatmål og handlingsplanar ligg det føre årlege planar for disponering av tildelt løyving på alle nivå i organisasjonen. NTNU gjennomfører elles årlege styringsdialogar mellom rektoren og fakulteta, der mål og handlingsplanar står i fokus. Fakulteta har styringsdialogar med institutta sine. NTNU svarer vidare at universitetet følgjer opp planlagde mål, handlingsplanar og rekneskap minst kvart tertial.

Universitetet i Tromsø svarer at måltal og styringssignal går fram av disponeringsskrivet som universitetsdirektøren sender til fakulteta og einingane saman med utgreiinga for tildeling av midlar over statsbudsjettet. Fakulteta og einingane utarbeider årsplanar mellom anna på basis av fastsette måltal, styringssignal og tildelte budsjettrammer, og kvar haust er dei pålagde å rapportere skriftleg i kor stor grad måla er nådde og styringssignala følgde opp. I 2007 vart det arbeidd spesielt med å innarbeide risikostyring som eit ledd i verksemdsstyringa.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at universiteta har sett i verk tiltak for å tydeleggjere og formalisere ansvars- og myndighetsforhold for leiarane ved universiteta, både i dokument og gjennom omlegging av leiings- og styringsstruktur.

Riksrevisjonen har også merka seg at universiteta har arbeidd med å sikre at dei årlege plandokumenta spesifiserer mål og resultatkrav og korleis resultat skal følgjast opp, kontrollerast og rapporterast. Samanhengen mellom dei strategiske planane og dei årlege styringsdokumenta er styrkt, og årsplanane har vorte meir konkrete og førande for dei viktigaste områda ved universiteta. Alle universiteta ser ut til å ha gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre tiltak som vil betre dei interne styringssystema.

Riksrevisjonen vil gjennom den årlege rekneskapsrevisjonen følgje opp det arbeidet og dei systema som no er under implementering ved dei fire universiteta.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp – Dokument nr. 3:5 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:5 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp* vart lagt fram for Stortinget 20. januar 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 12. april 2005, jf. Innst. S. nr. 160 (2004–2005). Saka vart behandla i Stortinget 25. april 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillinga til *Program for elektronisk handel i det offentlige* (Ehandelsprogrammet), der meir bruk av elektronisk handel var eit sentral mål. Ifølgje programmet skulle elektronisk handel vere med på å redusere kostnadene ved offentlege innkjøp og heve kvaliteten i dei offentlege innkjøpsprosessane. Komiteen konstaterte at dei kvantitative målsetjingane for programmet ikkje vart nådde, og peikte på at ambisjonane for programmet ikkje var realistiske.

Ehandelsprogrammet vart avslutta ved utgangen av 2004, men fleire av elementa i det skulle først vidare. Komiteen gjekk i innstillinga ut frå at desse elementa ville bli følgde opp på ein måte som sikra at måla vart nådde.

Oppsummering av undersøkinga

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (daverande Arbeids- og administrasjonsdepartementet) tok i 1998 initiativ til ei fleirårig satsing på elektronisk handel ved offentlege innkjøp, og i 1999 vart Ehandelsprogrammet etablert. Programmet skulle gå over fem år og hadde som mål å fremje bruken av elektronisk handel i det offentlege. Ein sentral del av dette programmet var etableringa av den elektroniske marknadsplassen Ehandel.no. Formålet med undersøkinga til Riksrevisjonen var å finne eventuelle avvik som var knytte til måloppnåinga for marknadsplassen Ehandel.no. Undersøkinga tok òg sikte på å identifisere årsaker til eventuelle avvik.

Dei kvantitative måla som vart sette for marknadsplassen i Ehandelsprogrammet, var at 50 prosent av alle offentlege innkjøp skulle gjerast elektronisk innan utgangen av 2003, medan 20

prosent av innkjøpsverdien skulle skaffast som elektroniske kjøp innan same tidspunkt. Undersøkinga viste at programmet ikkje klarte å nå desse måla. Marknadsplassen hadde i desember 2003 knytt til seg 17 offentlege verksemder og stod for berre 0,06 prosent av alle driftsrelaterte transaksjonar. Det tilsvarte ein verdi på om lag 0,06 prosent av dei samla offentlege driftskjøpa. Riksrevisjonen vurderte derfor måla for marknadsplassen som urealistiske.

Dei kvalitative målsetjingane var at verksemder som gjorde elektroniske innkjøp gjennom marknadsplassen, mellom anna skulle frigjere personell til primæroppgåver, heve innkjøpskompetansen, betre si eiga økonomistyring, opptre som meir krevjande kundar og oppnå betre vilkår i leverandørmarknaden. Undersøkinga viste at eit fleirtal av verksemdene som brukte marknadsplassen, meinte at dei fekk betre vilkår i leverandørmarknaden, og at dei fekk redusert feil og ukurans i innkjøp og lagerhald. Fleirtalet av verksemdene meinte òg at innkjøpskompetansen deira auka. Men ingen av kjøparane på marknadsplassen hadde prøvd å måle gevinstrealiseringa som var knytt til løysinga, og det var derfor ikkje mogleg å dokumentere i kor stor grad ein hadde nådd dei kvalitative måla.

Riksrevisjonen peikte i undersøkinga på at det kunne vere fleire årsaker til den manglande måloppnåinga. Riksrevisjonen meinte at programmet hadde mangelfulle økonomiske rammer og mangelfull forankring i leiinga og forvaltninga, at forretningsmodellen var lite tenleg, og at programmet ikkje hjelpte offentlege verksemder med samordning av innkjøpsvolum i felles rammeavtalar.

Oppfølginga frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonen bad Fornyings- og administrasjonsdepartementet i brev av 28. mai 2008 om å gjere greie for status for arbeidet med meir elektronisk handel i offentleg sektor og for dei resultata som var oppnådde gjennom arbeidet. Departementet svarte i brev av 27. juni.

Gjennomførte og planlagde tiltak

Departementet viser i svarbrevet sitt til at det er sett i gang fleire tiltak for å auke bruken av elektroniske innkjøpsprosessar sidan undersøkinga Riksrevisjonen gjennomførte i 2004, både gjennom overordna styringssignal og gjennom konkrete tiltak.

I 2005 bad Fornyings- og administrasjonsdepartementet alle departementa om å ta inn krav i tildelingsbrev for 2006 om at verksemdene skulle lage mål, strategiar og planar for innkjøpa sine som inkluderte bruk av elektroniske innkjøpsprosessar. Fornyings- og administrasjonsdepartementet hadde som føresetnad at dette skulle følgjast aktivt opp av kvart departement når det gjaldt deira eigne underlagde verksemdar.

Departementet viser vidare til at arbeidet med innføring av elektronisk handel er omfatta av eNoreg-planen eNoreg 2009 – *Det digitale spranget*. Eitt av måla i planen var at alle offentlege verksemdar i løpet av 2007 skulle ha mål, strategiar og planar for innkjøpa sine som inkluderte bruk av elektroniske prosessar. Fornyings- og administrasjonsdepartementet bad i 2006 alle departementa om ei utgreiing om status på dette området og om kva tiltak verksemdene ville setje i verk for å nå målet. Departementet gav òg tilbod om hjelp til å komme i gang med arbeidet, og det vart halde ei rekkje samlingar og kurs i regi av Ehandelssekretariatet. Målet vart likevel ikkje nådd ved utgangen av 2007, og departementet opplyser at arbeidet derfor vil halde fram gjennom 2008, no i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

Eit anna mål i eNoreg-planen er at 25 prosent av offentlege driftsinnkjøp i løpet av 2009 heilt eller delvis skal gå føre seg gjennom konkurransar som er baserte på elektroniske prosessar for samhandling med næringslivet. Dette målet er ifølgje departementet ført vidare i St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Departementet trekkjer fram dei nye rammeavtalane for elektronisk konkurransegjennomføring (KGV), som vart inngått i 2007, som eit av dei viktigaste tiltaka i samband med denne stortingsmeldinga.

Departementet opplyser at Senter for statleg økonomistyring (SSØ) i 2006 gjennomførte ein samfunnsøkonomisk analyse for å klarleggje, synleggjere og systematisere konsekvensane av sentrale tiltak for å auke bruken av elektroniske innkjøps- og betalingsprosessar i det offentlege. Analysen,

som vart gjort på oppdrag frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet, viste at det er ein potensiell gevinst på om lag 4 mrd. kroner ved å stimulere til raskare innføring av elektronisk handel. Departementet strekar likevel under at overslaga over dei økonomiske gevinstane er usikre. Analysen til SSØ viser òg at elektronisk handel kan gi utfordringar, særleg for mindre leverandørar og verksemdar, men at fellesløysingar for offentleg sektor, som marknadsplassen Ehandel.no, kan hjelpe til med å lette desse utfordringane.

Departementet opplyser også at ei arbeidsgruppe har greidd ut om det bør stillast krav om at all fakturering i staten skal skje elektronisk. Arbeidsgruppa, som vart leidd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med deltaking frå Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, rår til at det blir gjort i fleire steg i perioden 2010–2012.

Departementet meiner at opprettinga av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) 1. januar 2008, med ei eiga avdeling for offentlege innkjøp, har lagt grunnlaget for eit nasjonalt kompetansesenter for offentlege nyskaffingar. Tidlegare var det Ehandelssekretariatet i departementet som tok hand om det konkrete arbeidet med innføring av elektronisk handel i det offentlege. Ifølgje departementet har regjeringa gjennom etableringa av DIFI intensivert arbeidet med å sikre betre, enklare og sikrere offentlege innkjøp. Direktoratet skal ha ei heilskapleg tilnærming til å betre og effektivisere offentlege innkjøp gjennom rettleiing og kurs, ved å gjere innkjøpsverktøy og elektroniske handelsløysingar meir tilgjengelege og ved å delta i internasjonalt arbeid for gjennomføring av offentlege innkjøp elektronisk på tvers av landegrensene.

Departementet opplyser at Ehandelssekretariatet sidan 2004 – og DIFI sidan 1. januar 2008 – har gjennomført fleire aktivitetar for å auke bruken av elektroniske innkjøp, og tenestetilbodet på Ehandel.no har stadig vorte utvida. Eit anna tiltak er konkret hjelp til utarbeiding av innkjøpsstrategiar og hjelp til å ta i bruk elektroniske innkjøpsverktøy. Dette blir ifølgje departementet eit av dei viktigaste satsingsområda på innkjøpsfeltet i DIFI dei neste åra.

Status i arbeidet

Departementet viser til at det blant offentlege verksemdar er tilnærma 100 prosent elektronisk kunngjering og betaling av innkjøpte varer og

tenester, og omsetninga på Ehandel.no har auka vesentleg sidan 2004. Men tala for elektronisk konkurransegjennomføring, ordrehandtering og fakturahandtering er ifølgje departementet enno ikkje tilfredsstillande i høve til målsetjinga.

Departementet viser vidare til at nær 40 prosent av statlege føretak brukte elektroniske forretningsprosessar for meir enn 25 prosent av innkjøpsvolumet i 2007. Dette er ifølgje departementet gode tal. Departementet meiner likevel at det framleis er nødvendig med full innsats på alle nivå om ein skal nå måla i St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har sett i verk fleire tiltak for å fremje bruken av elektronisk handel i det offentlege. Riksrevisjonen ser det som positivt at omsetninga på marknadsplassen Ehandel.no har auka vesentleg sidan 2004, men registrerer at det på ein del område framleis er eit stykke att til departementet når måla sine. Det gjeld særleg for elektronisk konkurransegjennomføring, ordrehandtering og fakturahandtering. Riksrevisjonen registrerer òg at departementet ikkje nådde målet om at alle offentlege verksemdar i løpet av 2007 skulle ha mål, strategiar og planar for innkjøpa sine som inkluderte bruk av elektroniske prosessar. Riksrevisjonen vil derfor framheve kor viktig det er at departementet rapporterer til Stortinget om status på området på ein måte som er i samsvar med målsetjingane som er gitt, slik at det er mogleg å vurdere i kor stor grad måla blir nådde.

Riksrevisjonen har vidare merka seg at departementet gjennom opprettinga av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) vil intensivere arbeidet med å sikre betre, enklare og sikrere offentlege innkjøp. Det er førebels for tidleg å vurdere i kor stor grad etableringa av direktoratet har styrkt arbeidet med meir bruk av elektronisk handel. Riksrevisjonen ser det likevel som positivt at departementet ønskjer å byggje opp eit nasjonalt kompetansesenter for offentlege innkjøp i det nye direktoratet.

Riksrevisjonen vil til slutt streke under verdien av eit godt system for profesjonalisering av innkjøp. Slik Riksrevisjonen ser det, vil eit velfungerande system for elektroniske innkjøp medverke til ein meir effektiv bruk av ressursar og til å redusere

risikoen for misleghald. Departementet bør derfor ha ei aktiv rolle og halde fram med satsinga på dette området.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer – Dokument nr. 3:6 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:6 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer* vart lagt fram for Stortinget 25. april 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 12. april 2005, jf. Innst. S. nr. 158 (2004–2005). Saka vart behandla i Stortinget 25. april 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framheva i innstillinga at Noregs forskingsråd har hatt svakheiter i styrings- og driftsrutinar i dei handlingsretta programma og svakheiter i målformulering, rapportering og oppfølging av dei. Komiteen meinte at grunnen til det var at Noregs forskingsråd ikkje ser ut til å ha innarbeidd ein overordna strategi for brukarretta formidling, og gjekk ut frå at ein slik strategi blir utvikla og nytta.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merka seg spesielt at Noregs forskingsråd i liten grad har gjort forskingsinformasjon tilgjengeleg på Internett, og viste til at Stortinget har gått ut frå at Noregs forskingsråd har ansvaret for den brukarretta kunnskaps- og teknologiformidlinga som er knytt til dei programma Noregs forskingsråd sjølv har.

Oppsummering av undersøkinga

Formålet med undersøkinga Riksrevisjonen gjorde, var å finne ut i kor stor grad Noregs forskingsråd følgjer opp intensjonane Stortinget har om at forskinga skal komme allmenta til gode. Undersøkinga vart gjennomført i perioden 2002–2004 og gjaldt i all hovudsak eit utval av dei handlingsretta programma til Noregs forskingsråd. Handlingsretta program er primært retta mot offentleg sektor og bransje- og interesseorganisasjonar. Det er lagt til grunn at handlingsretta program skal ha klarare mål enn grunnforskningsprogram, og at det skal vere enklare å rapportere om forskingsresultat.

Formidling av forskingsresultat

Det var ikkje implementert ein felles overordna strategi for brukarretta formidling i Noregs forskingsråd. Mange program identifiserte også i

liten grad målgrupper for forskinga. Mangelfulle formidlingsstrategiar kan føre til at formidlingsansvaret ikkje blir følgt godt nok opp. Undersøkinga viste òg at Noregs forskingsråd ikkje i tilstrekkeleg grad hadde gjort forskingsinformasjon tilgjengeleg på Internett.

Målformulering og rapportering

I økonomireglementet for staten er det stilt krav om at det skal formulerast resultatkrav og rapportert om resultat. I dei handlingsretta programma var det store skilnader med omsyn til kor konkrete programmalsetjingane var. Det gjorde det vanskelegare å følgje opp programma effektivt og kunne føre til at dei måla og resultatkrava som departementet la til grunn for løyvinga til programma, ikkje vart oppfylte.

Det var vidare stor variasjon i sluttrapporteringa, og dokumentasjonsgrunnlaget for å vurdere resultatav forskingsprogramma var derfor mangelfullt. Eit gjennomgåande trekk ved rapporteringa frå programma var manglande rapportering om mål, delmål eller prioriterte tema i kvart enkelt program. Det vart derfor vanskeleg å vurdere i kor stor grad dei resultatav ein fekk, var i samsvar med planlagde mål.

Oppfølginga frå Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen bad i brev av 6. februar 2008 Kunnskapsdepartementet gjere greie for kva tiltak Noregs forskingsråd hadde sett i verk for å betre den brukarretta forskingsformidlinga, mellom anna tilgangen til informasjon om forskingsresultat og forskingspublikasjonar på Internett. Departementet vart også bede om å gjere greie for i kor stor grad Noregs forskingsråd hadde sett i verk tiltak i samband med dei påviste svakheitene i målformulering, rapportering og oppfølging av dei handlingsretta programma. Departementet svarte i brev av 17. mars 2008 og viste til utgreiinga frå Noregs forskingsråd av 5. mars 2008. Noregs forskingsråd utdjupa denne utgreiinga i eit møte med Riksrevisjonen 4. juni 2008. I tillegg er det henta inn informasjon frå ein rapport som internrevisjonen i Noregs forskingsråd har utarbeidd.

Brukarretta forskingsformidling

Noregs forskingsråd viser til at det har vore gjennomført ei rekkje tiltak for å sikre betre styring av og formidling frå programverksemda etter forvaltningsrevisjonen til Riksrevisjonen i 2004. Noregs forskingsråd har mellom anna oppretta heimesider for alle programma som er i gjennomførings- og avslutningsfasen, eller som er avslutta dei siste åra. Årsrapportane for dei ulike programma blir lagde ut på nettsidene til programma. Ein arbeider med at framdriftsrapportar og sluttrapportar frå prosjekta også skal vere tilgjengelege på nettstaden. Det har i tillegg vorte mogleg for brukaren å søkje i prosjektarkiv under kvart enkelt program.

Det er implementert ein ny søkjemotor på nettsidene til Noregs forskingsråd der ein kan gjere søk og få utfyllande informasjon om kvart prosjekt. Noregs forskingsråd har utvikla vidare formidlingskanalar som Forsking.no, Forskingsdagane og Nysgjerrigper og bruker også eksterne medium i formidlinga.

Ifølgje Noregs forskingsråd har programformidlinga dei siste åra auka vesentleg. Noregs forskingsråd har sidan våren 2007 arbeidd med ein ny, overordna strategi for forskingsformidling som skal omfatte både brukarretta og allmennretta formidling. Strategien skal vere ferdigstilt i 2008 og skal følgjast opp med handlingsplanar.

Mål- og resultatstyring av programverksemda

Riksrevisjonen etterlyste i 2004 ei tydelegare mål- og resultatstyring av programdrifta. For å følgje opp det har Noregs forskingsråd utarbeidd tydelegare retningslinjer for programsatsingar. Det er gjort greie for korleis eit forskingsprogram blir styrt. Som grunnlag for styringa av eit program skal det utarbeidast ein programplan for programperioden og årlege handlingsplanar. Programma skal levere årlege rapportar. Årsrapportane fokuserer på dei faglege resultatane av programma og på formidling.

Ei undersøking frå 2007 som internrevisjonen i Noregs forskingsråd står bak, viste at det har vore forbetringar på dette området, men ein del program heng enno etter når det gjeld å følgje opp fastlagde krav til programdokument. Undersøkinga viste at koplinga mellom strategi og programplan ikkje er god nok i mange program.

Rapporten frå internrevisjonen viste vidare at dei aller fleste forskingsprogramma hadde programplanar og årsrapportar, men at berre halvparten

av programma hadde handlingsplanar. For dei programma som hadde handlingsplanar, mangla ein del av planane konkrete mål som resultatane kunne målast opp mot. Ein god del årsrapportar mangla informasjon om korleis programmet har oppfylt måla sine. Ifølgje rapporten blir ein god del av programma styrte etter aktivitetar i staden for etter mål og resultat.

Som ei følge av tilrådingane i internrevisjonsrapporten sette Noregs forskingsråd i 2007 i gang Programdriftprosjektet. Dette prosjektet skal sjå på moglege forbetringar av styring og drift av eit forskingsprogram. Prosjektet skal gå igjennom retningslinjer og praksis for planlegging, styring og drift av program. Det skal resultere i oppdaterte retningslinjer og vedteken praksis for programdrift og programstyring. Prosjektet skal vere slutført innan utgangen av 2008.

Noregs forskingsråd arbeider også med eit nytt system for verksemdsstyring. Det skal vere på plass innan utgangen av 2008. Formålet er å etablere eit system for verksemdsstyring som gir leiinga i Noregs forskingsråd tilstrekkeleg oversikt og kontroll med dei viktigaste oppgåvene til Noregs forskingsråd. Samanhengar mellom strategi og handlingar skal bli tydelegare. Risikovurderingar skal implementerast i verksemdsstyringssystemet i løpet av 2008. Noregs forskingsråd har utarbeidd eit sentralt arbeidsprogram som fokuserer på sentrale oppgåver som krev spesiell merksemd frå leiinga. Noregs forskingsråd har identifisert kva ein skal arbeide vidare med for å sikre at dei svakheitene og avvika som Riksrevisjonen har peikt på, skal rettast opp.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på at Noregs forskingsråd har sett i gang fleire tiltak for å styrkje forskingsformidlinga. Dette arbeidet ser så langt ut til å ha gitt gode resultat.

Riksrevisjonen har merka seg at Noregs forskingsråd har sett i gang eit programdriftprosjekt som skal sjå på moglege forbetringar når det gjeld styring og drift av eit forskingsprogram. Prosjektet skal slutførast i løpet av 2008. Riksrevisjonen har også merka seg at Noregs forskingsråd har utarbeidd eit nytt system for verksemdsstyring, der samanhengen mellom strategi og handlingar skal bli tydelegare.

Vesentlege tiltak som er sette i gang, skal gjennomførast i løpet av 2008. Det er derfor for tidleg å vurdere verknadene av desse tiltaka.

Riksrevisjonen vil følgje saka vidare.

Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon – Dokument nr. 3:7 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:7 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon* vart sendt til Stortinget 18. april 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 10. juni 2005, jf. Innst. S. nr. 275 (2004–2005). Saka vart behandla 14. juni 2005 saman med Innst. S. nr. 251 (2004–2005), jf. Dokument nr. 3:9 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg*.

Komiteen peikte på ei rekkje kritikkverdige tilhøve ved salet av Lista flystasjon i 2002. Lista flystasjon utgjorde eit areal på om lag 5 000 dekar med ein bygningsmasse på rundt 28 000 kvadratmeter. Komiteen merka seg mellom anna at aksjeselskapet som kjøpte eigedommen, vart stifta 3. desember 2002, ei knapp veke før overtakinga av eigedommen. Samtalar og seinare forhandlingar mellom Forsvarsbygg og interessentane bak selskapet hadde likevel gått føre seg over ein periode på om lag eitt år. Komitéfleirtalet stilte seg svært kritisk til at det vart innleidd forhandlingar om sal til eit selskap som formelt sett ikkje var etablert. Komiteen var vidare kritisk til at selskapet ved stiftinga berre opererte med ein aksjekapital på 100 000 kroner.

Komiteen merka seg vidare at det ikkje vart skrive referat frå forhandlingsmøta mellom partane. Dette er brot på god forvaltningsikk, og slik komiteen ser det, er det sterkt kritikkverdig. Når ein opptrer på vegner av fellesskapen, må det kunne stillast ufråvikelege krav om sporbareheit, framheva komiteen.

Komiteen merka seg òg at avhendingsinstruksen vart broten på to vesentlege punkt ved dette salet. Heile eigedommen burde ha vore annonsert, og det burde ha vore innhenta ny takst. Komiteen viste til at det var eit betydeleg sprik mellom dei to takstane som låg føre i saka, og fann det kritikkverdig at ein ikkje hadde sørgt for ein fullstendig gjennomgang med sikte på å få ein ny takst, som inkluderte alle økonomiske forhold, før salet vart gjennomført.

Komiteen merka seg at dei forpliktingane kjøparen vart pålagt gjennom kjøpsavtalen, ikkje var

nærmare definerte. Vidare konstaterte komiteen at det heller ikkje var sett nokon tidsfrist for å setje i verk tiltak. Komiteen stilte seg svært kritisk til dei disposisjonane Forsvarsbygg gjorde i denne samanhengen.

Komitéfleirtalet fann grunn til å stille spørsmål om Forsvarsbygg og leinga der sat inne med den nødvendige kompetansen til å gjennomføre disposisjonar på vegner av fellesskapen, og gjekk ut frå at ein følgde nøye med på framtidige sal av eigedommane i forsvarssektoren. Fleirtalet såg det som sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikkje hadde gripe inn i saka.

Fleirtalet i komiteen fann det ikkje grunnleggjande at eit sal til Lista Flypark AS der Forsvarsbygg måtte utbetale vel 10 mill. kroner for å få eigedommen avhenda, var til beste for fellesskapen.

Ved behandlinga av Innst. S. nr. 251 (2004–2005) og Innst. S. nr. 275 (2004–2005) i Stortinget den 14. juni 2005 vart fullmakta Forsvarsdepartementet hadde til å avhende fast eigedom ut av offentleg eige, trekt attende. Fullmakta vart gitt til Kongen i statsråd. Stortinget gav fullmakta attende til Forsvarsdepartementet ved behandlinga av Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005–2006).

Oppsummering av undersøkinga

Målet med undersøkinga til Riksrevisjonen var å vurdere om avhendinga av Lista flystasjon vart gjennomført i samsvar med vedtaka og føresetnadene i Stortinget. Det omfatta både forretningstilhøve, tilhøvet til Farsund kommune og tilrettelegging for næringsutvikling.

Forsvaret selde i september 2002 Lista flystasjon for 3,5 mill. kroner til Lista Flypark AS. Til frådrag i salssummen vart det gitt kompensasjon for tilrettelegging til næringsutvikling med til saman 14,4 mill. kroner. Det gav eit netto utlegg for staten på vel 10 mill. kroner.

Undersøkinga viste at det ikkje vart sørgt for takst og offentleg utlysing av heile eigedommen før forhandlingane med Lista Flypark AS starta i mars 2002. Marknaden var heller ikkje kjend

med at eiedommen i juni 2002 var taksert til 11 mill. kroner.

Det var ikkje dokumentert at verditaksten på 11 mill. kroner vart lagd til grunn da salssummen vart utrekna. Riksrevisjonen meinte at det ikkje var dokumentert at den endelege salssummen reflekterte marknadsprisen, og stilte spørsmål ved om salet var gjennomført i samsvar med fullmakta frå Stortinget.

Av kjøpekontrakten går det fram at seljaren forpliktar seg til å utarbeide tilstandsrapportar med ein tiltaksplan over det eksisterande dreneringsanlegget. Før ansvaret for dreneringsanlegget vart overført til kjøparen, skulle seljaren dokumentere at arbeidet som står i tiltaksplanen, var utført i tråd med Norsk Standard. Vidare går det fram av kjøpekontrakten at seljaren har ansvar for å setje i verk tiltak i samband med ureiningar som stammar frå tida før kjøparen overtok. Det står òg i kjøpekontrakten at seljaren skulle dekkje kostnadene for etterbehandlingsarbeidet på eiedommen som måtte gjerast som følgje av den tidlegare militære verksemda, dersom dette var nødvendig for å førebygge, hindre eller motverke at det oppstod skadar.

I kjøpekontrakten er det innarbeidd to klausular om gevinstdeling. For det første har staten krav på delar av fortienesta ved vidaresal av eiedommen inntil ti år etter overtakinga. For det andre har seljaren sett som vilkår retten til delar av den fortienesta selskapet får av drifta og utviklinga av eiedommen i ti år etter overtakinga.

Forsvarets bygningstjeneste¹ inngjekk i juni 1996 ein ti års leigeavtale med selskapet Lista lufthavn AS. Avtalen omfatta rundt 12 500 kvadratmeter bygningsmasse og om lag 700 dekar eiedomsmasse. Av kjøpekontrakten med Lista Flypark AS går det fram at kjøparen overtok den inngåtte leigeavtalen med Lista lufthavn AS med dei forpliktingane som følgjer av leigeavtalen. For det kompenserte Forsvarsbygg kjøparen med om lag 5 mill. kroner.

Ifølgje kjøpekontrakten er Lista Flypark AS forplikta til å etablere ny infrastruktur på eiedommen for å gjennomføre omstillinga frå militær verksemd til ein næringspark som fungerer sivilt. Forsvarsbygg kompenserte kjøparen for dette med 5,5 mill. kroner. I tillegg er Lista Flypark AS forplikta til å utbetre det tekniske anlegget for 3,5

mill. kroner. I kjøpekontrakten er det ikkje gitt nokon tidsfrist for når forpliktingane skal vere innfridde. Vidare går det fram av kjøpekontrakten at Lista Flypark AS skal leggje fram revidert rekneskap kvart år som synleggjer kostnadsbruken ved drift og utvikling av eiedommen.

Ved behandlinga av St.prp. nr. 27 (1993–94), jf. Innst. S. nr. 141 (1993–94), gav Stortinget Kongen fullmakt til å overdra eiedommar, bygg og anlegg som Forsvaret ikkje lenger har behov for, til kommunar for å stimulere til næringsutvikling. I undersøkinga stilte Riksrevisjonen spørsmål om samarbeidet med Farsund kommune hadde vore slik Stortinget hadde som føresetnad. Vidare oppfatta Riksrevisjonen det slik at Forsvaret i liten grad hadde lagt til rette for næringsutvikling.

Overvakingsorganet i EFTA

Overvakingsorganet i EFTA opna den 6. juni 2007 formell sak i samband med sal og utleige av Lista flystasjon. I saka blir det vurdert om det er element av statsstøtte ved salet av flystasjonen. Forsvarsdepartementet gjorde greie for sitt syn overfor overvakingsorganet i EFTA i brev av 31. august 2007. Saka er per august 2008 framleis til behandling.

Oppfølginga frå Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen bad i brev av 14. mars 2008 og 3. juni 2008 om at Forsvarsdepartementet gjorde greie for saka. Departementet vart særskilt bede om å gjere greie for dette:

- 1 Korleis har Forsvarsdepartementet følgd opp forpliktingane til staten overfor kjøparen, slik dei går fram av kjøpekontrakten?
- 2 Korleis har Forsvarsdepartementet følgd opp om det har vore aktuelt å bruke gevinstdelingsklausulane som går fram av kontrakten?
- 3 Korleis har Forsvarsdepartementet følgd opp forpliktingane som kjøparen tok på seg gjennom kjøpsavtalen med vedlegg og skøytet?

Departementet svarte i brev av 14. mai 2008 og 10. juli 2008.

Ifølgje departementet er forpliktingane staten har til å greie ut om og betre dreneringsanlegga, gjennomførte, og kjøparen har skriftleg stadfesta at alt ansvaret for anlegga er overteke. Departementet opplyser vidare at all kjend ureining er teken hand om på forskriftsmessig måte i samarbeid med Statens forureiningstilsyn.

1) Forsvarsbygg vart etablert 1. januar 2002 og erstatta det tidlegare Forsvarets bygningstjeneste.

På spørsmålet om det har vore aktuelt å bruke gevinstdelingsklausulane, opplyser Forsvarsdepartementet at det vurderer å hevde retten sin etter avtalen om gevinstdeling ved vidaresal av delar av eigedommen. Departementet vurderer å forfølge saka rettsleg.

Ifølgje departementet har Lista Flypark AS innfridd forpliktinga overfor leigetakaren Lista lufthavn AS. Ansvaret til Lista Flypark AS og staten fall bort som følgje av at Lista lufthavn AS kjøpte delar av eigedommen.

Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 10. juli 2008 at Lista Flypark AS enno ikkje har etablert ny infrastruktur på den tidlegare Lista lufthavn. Departementet viser vidare til ein rapport frå april 2007 som kontrollereininga i departementet har utarbeidd, der det går fram at midlane som var sette av til å byggje ny infrastruktur, delvis er nytta til anna formål. Forsvarsdepartementet vurderer å be om hjelp frå regjeringsadvokaten for å få ei nærmare juridisk vurdering av om ein kan gå ut frå at oppfyllingstida for denne forpliktinga ligg føre, og vil i samråd med regjeringsadvokaten vurdere om dette spørsmålet bør følgjast opp rettsleg.

Ifølgje Forsvarsdepartementet går det ikkje fram av kjøpekontrakten når Lista Flypark AS skal ferdigstille utbetringa av det tekniske anlegget. Departementet viser vidare til at den same forpliktinga som gjeld utbetring av det tekniske anlegget for 3,5 mill. kroner, er teken inn i skøytet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at departementet vurderer retten sin etter avtalen om gevinstdeling ved vidaresal av eigedommen og eventuelle rettslege skritt i saka. Riksrevisjonen har vidare registrert at ny infrastruktur enno ikkje er etablert på den tidlegare Lista lufthavn, og at departementet vurderer å be om hjelp frå regjeringsadvokaten om dette bør følgjast opp rettsleg.

Riksrevisjonen konstaterer at det er nokre tilhøve som ikkje er avklarte ved oppfølginga av salet av Lista lufthavn. Riksrevisjonen vil følgje saka vidare i den faste rekneskapsrevisjonen.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret – Dokument nr. 3:9 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:9 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret* vart sendt til Stortinget 27. mai 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 8. juni 2005, jf. Innst. S. nr. 251 (2004–2005). Saka vart behandla 14. juni 2005 saman med Innst. S. nr. 275 (2004–2005), jf. Dokument nr. 3:7 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon*.

Fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at det som ledd i omstillinga av Forsvaret ikkje var utarbeidd heilskaplege planar for identifisering og utrangering/fristilling av eigedom, bygg og anlegg, slik føresetnaden var. Fleirtalet sa vidare at det heller ikkje låg føre godkjende planar for eigedom, bygg og anlegg på nasjonalt nivå.

Det var vanskeleg å sjå samanhengen mellom heilskapsplanarbeidet som følgjer av direktiv frå departementet, og verksemdsplanane som følgjer av retningslinjene frå forsvarssjefen. Fleirtalet konstaterte at det i praksis vart nytta to plansystem, noko som gjorde planlegginga komplisert og uoversiktleg.

Komitéfleirtalet såg det slik at vurderingane og konklusjonane Riksrevisjonen kom med, gav inntrykk av mangel på styring og kontroll med sal av eigedommane i forsvarssektoren. Fleirtalet fann heller ikkje at oppfølginga frå Forsvarsdepartementet av Forsvarsbygg var tilfredsstillande.

Fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen merka seg at føringar frå departementet for perioden 2000–2005 la hovudvekta på å sikre eit best mogleg økonomisk resultat, medan det vart lagt lite vekt på føringar som tok omsyn til mellom anna høvet til friluftsliv for folk flest. Komitéfleirtalet viste i samband med det til behandlinga av Dokument nr. 8:82 (2003–2004) *Forslag om omgjøring av salget av Østre Bolærne*, jf. Innst. S. nr. 276 (2003–2004). Da Stortinget behandla denne innstillinga, vedtok dei at det skulle utarbeidast ein plan for korleis allemannsretten og/eller vern av slike eigedommar best kunne sikrast.

Komitéfleirtalet konstaterte at det såg ut til å vere dårlege rutinar og til dels uklare reglar for verdifastsetjing og innhenting av takst. Fleirtalet hadde vidare registrert at det mangla salsprotokoll eller annan underliggjande dokumentasjon ved somme sal der det ikkje hadde vore noka kunngjering på førehand.

Ved behandlinga av Innst. S. nr. 251 (2004–2005) og Innst. S. nr. 275 (2004–2005) i Stortinget den 14. juni 2005 vart fullmakta Forsvarsdepartementet hadde til å avhende fast eigedom ut av offentleg eige, trekt attende. Fullmakta vart gitt til Kongen i statsråd.

Oppsummering av undersøkinga

Målet med undersøkinga Riksrevisjonen gjorde, var å vurdere om identifisering og avhending av overflødig eigedom, bygg og anlegg i forsvarssektoren vart gjennomført i samsvar med vedtak og føresetnader i Stortinget. Undersøkinga omfatta ei vurdering av systema som var etablerte for å identifisere og utrangere overflødig eigedomsmasse, og ei vurdering av korleis avhendinga vart gjennomført. 556 avhendings saker vart gjennomgått og vurderte.

Planar for eigedommar, bygg og anlegg

Direktivet frå Forsvarsdepartementet om eigedom, bygg og anlegg føreset ei heilskapleg planlegging med utgangspunkt i den totale forsvarsverksemda. Undersøkinga påviste manglar ved planprosessen. Det var ikkje utarbeidd planar for eigedomsmassen som skulle synleggjere behovet militære einingar hadde for eigedomsmasse, og forslag til avhendingar. Det var òg etablert ein praksis med to plansystem, der det var vanskeleg å sjå ein samheng mellom systema og nivåa i planprosessen.

Forsvarsdepartementet såg det likevel slik at det var utarbeidd overordna styringsdokument som hadde gitt eit godt nok avgjerdsgrunnlag for utrangering av eigedom, bygg og anlegg i forsvarssektoren. Når det gjaldt planprosessen, var departementet samd med Riksrevisjonen i at den etablerte praksisen var komplisert og uoversiktleg.

Avhending av eigedommar, bygg og anlegg

60 eigedommar vart avhenda utan at det låg føre verditakst. For fleire av eigedomssala eksisterte det takst av eldre dato, medan avhendingsinstruksen stiller krav om at verditakst skal haldast nær opp til tidspunktet for avhending. Undersøkinga viste òg at det i liten grad fanst dokumenterte grunngevingar for direkte sal.

Oppfølginga frå Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen bad i brev av 14. mars 2008 Forsvarsdepartementet om å gjere greie for dei tiltaka som er sette i verk for å betre planarbeidet med å identifisere og utrangere/fristille eigedom, bygg og anlegg i forsvarssektoren. Vidare vart departementet bede om å gjere greie for rutinar og system som er etablerte for å sikre at kvaliteten i salsprosessen blir halden ved lag. Departementet svarte i brev av 14. mai 2008.

Planar for eigedommar, bygg og anlegg

Ifølgje Forsvarsdepartementet har Forsvarsbygg utarbeidd ein tiltaksplan, som er eit hovudverktøy for oppfølging av risikostyringa og verksemdsstyringa til Forsvarsbygg. Tiltaksplanen blir følgd opp med månadlege rapportar frå Forsvarsbygg til departementet. Departementet opplyser at alle punkta i tiltaksplanen har vorte følgde opp og sette i verk.

Forsvarsdepartementet opplyser at det har vore viktig å få på plass det overordna planverket for eigedommar, bygg og anlegg. Forsvarsdepartementet meiner at det er sikra gjennom heilskaplege planar for eigedommar, bygg og anlegg, revisjon av retningslinjene Forsvarsdepartementet har for tenestefeltet eigedommar, bygg og anlegg, dei heilskaplege gjennomføringsplanane Forsvarsbygg har utvikla, og planane brukarane har for eigedommar, bygg og anlegg.

Retningslinjene departementet har for tenestefeltet eigedommar, bygg og anlegg, er reviderte med tanke på å forenkle og klargjere samanhengen mellom dei ulike planane. Departementet opplyser at heilskaplege planar for eigedom, bygg og anlegg inngår som ein del av iverksetjingsbrev. Planlegginga av gjennomføringa lokalt og regionalt er basert på retningslinjene og iverksetjingsbrev. Dei heilskaplege gjennomføringsplanane til Forsvarsbygg skisserer korleis ein planlegg å dekkje behova til brukarane, og dermed også kva for eigedommar, bygg og anlegg som skal avhendast. Brukarplanane, som er grunnlaget for dei

heilskaplege gjennomføringsplanane til Forsvarsbygg, skal gi oversikt over behovet verksemdene har for eigedommar, bygg og anlegg.

Departementet opplyser at det per mai 2008 er utarbeidd brukarplanar for om lag 95 prosent av alle driftseiningane i Forsvaret, og at dei dekkjer 99 prosent av bygningsmassen til Forsvaret.

For å styrkje heilskapen enda meir utarbeider departementet ein heilskapleg strukturutviklingsplan. Planen vil ifølgje departementet setje utviklinga av eigedommar, bygg og anlegg, og da også avhending, i samheng med den samla vidareutviklinga av forsvarsstrukturen.

Avhending av eigedommar, bygg og anlegg

Ifølgje svarbrev frå Forsvarsdepartementet av 14. mai 2008 har Forsvarsbygg / Skifte Eiendom utarbeidd nye rutinar for intern saksbehandling av eigedomssal og ei spesifisert oversikt over dei saksførebuingane ein skal følgje ved eigedomssal. Det er også utvikla sjekklister som blir nytta i kvalitetssikringa av dei ulike salsprosessane. Dei nye rutinane og sjekklistene må ein ifølgje departementet sjå i lys av at Stortinget i 2005 trekte attende fullmakta departementet hadde til å avhende eigedommar, bygg og anlegg, og vedtok at sal av eigedommar, bygg og anlegg frå forsvarssektoren skulle godkjennast av Kongen i statsråd. Ifølgje Forsvarsdepartementet gjorde det sitt til at rutinane og avhendingsprosessen vart forbetra. Stortinget gav fullmakta attende til Forsvarsdepartementet ved behandlinga av Budsjettinnst. S. nr. 7 (2005–2006).

Kvalitetssikringssystemet med sjekklister er følgd opp av Forsvarsdepartementet, mellom anna som del av etatsstyringa av Forsvarsbygg. Forsvarsbygg har gjennomført fleire forbetringar i rutinane for avhending. Det har ifølgje departementet betra kvaliteten i salsprosessane.

Saker som krev godkjenning frå Forsvarsdepartementet, skal sendast til departementet med sjekklister og nødvendig dokumentasjon. Av kvalitetssikringsrutinen går det fram at dette gjeld alle direkte sal til kommunar og fylkeskommunar og også alle enkeltsal med avtalt kjøpesum høgare enn 10 mill. kroner. Avhendingssaker som er viktige reint prinsipielt og politisk, og alle saker som genererer negativ verdi (netto inntekstap), skal òg sendast til departementet for godkjenning. Det er etablert samarbeidsrutinar med Direktoratet for naturforvaltning, som inneber at ingen eigedommar blir lagde ut for ope sal eller selde direkte til kommune/fylkeskommune utan

at ein har vurdert kva rolle eigedommen spelar for friluftsiinteressene til folk flest, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Det Norske Veritas har gjennomført ei ekstern evaluering av avhendingsfunksjonen i Forsvarsbygg / Skifte Eiendom. Vurderinga konkluderer mellom anna med at Forsvarsbygg / Skifte Eiendom i stor grad tilfredsstillar standardiserte prinsipp for kvalitetsleiing og har god kvalitet i det arbeidet som blir gjort.

Slik departementet ser det, representerer den gjeldande kvalitetssikringa ei betydeleg forbetring sidan 2005 og må i dag kunne karakteriserast som gjennomgåande svært god.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er sett i verk omfattande tiltak for å betre forvaltninga av eigedommar, bygg og anlegg i forsvarssektoren. Vidare har Riksrevisjonen merka seg at det er utvikla og implementert tiltak for å styrkje kvalitetssikringa i aktuelle salsprosessar. Riksrevisjonen vil følgje opp tiltaka i den faste rekneskapsrevisjonen.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel – Dokument nr. 3:11 (2004–2005)

Innleiing

Dokument nr. 3:11 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel* vart lagt fram for Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 20. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 73 (2005–2006), og saka vart behandla i Stortinget 2. februar 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillinga til at dei ulike omorganiseringane i varierende grad hadde medverka til å realisere dei forvaltningspolitiske måla om ei meir effektiv ressursutnytting, betre styring og samordning og sterkare brukarorientering. Komiteen hadde vidare merka seg at det var store variasjonar når det gjaldt planlegging, klargjering av mål og utrekning av utgifter i samband med statlege omorganiseringar.

Komiteen var uroa over at halvparten av omorganiseringane i undersøkinga vart gjennomførte utan at det var definert klare mål. Komiteen merka seg òg at ein ved fleire høve ikkje vurderte utgiftene før etter at det var gjort vedtak om omorganisering. Ifølgje komiteen viste det at det var manglar ved planlegginga som det var nødvendig å gripe fatt i.

Komiteen meinte det var kritikkverdig at store omorganiseringar var sette ut i livet utan at ein hadde teke omsyn til viktige spørsmål som kostnadene ved endringar og vurdering av alternative modellar for organisering. Komiteen streka under at det er viktig at forvaltninga har tilstrekkeleg kunnskap om samanhengen mellom mål og middel når omorganiseringssjokk skal setjast i verk.

Oppsummering av undersøkinga

Formålet med undersøkinga til Riksrevisjonen var å klargjere i kor stor grad omorganiseringar fungerer som eit formålstenleg forvaltningspolitisk virkemiddel. Undersøkinga tok sikte på å finne ut i kor stor grad forvaltninga nådde måla Stortinget har sett for omorganiseringar i statlege verksemdar. I tillegg vart det undersøkt på kva

måte forvaltninga legg til rette for omorganiseringar, og korleis omorganiseringar blir planlagde og gjennomførte.

Undersøkinga tok utgangspunkt i tolv omorganiseringar som vart gjorde i perioden 1997–2002. Omorganiseringane var samanslåingar av to eller fleire statlege verksemdar, og somme av samanslåingane innebar også at einingar og oppgåver frå andre verksemdar vart skilde ut.

Undersøkinga viste at dei ulike omorganiseringane i varierende grad hadde medverka til å realisere dei forvaltningspolitiske måla om ei meir effektiv ressursutnytting, betre styring og samordning og sterkare brukarorientering. Eit fleirtal av verksemdene hadde til ein viss grad vridd ressursbruken frå administrative til faglege oppgåver etter omorganiseringa. Samstundes var det ein tendens til at dei verksemdene som hadde høg ressursbruk på administrasjon før omorganiseringa, brukte like mykje eller meir ressursar på det etterpå.

Riksrevisjonen fann store variasjonar blant dei tolv omorganiseringane når det gjaldt klargjering av mål, utrekning av utgifter og vurdering av alternative modellar for organisering. I halvparten av tilfella var måla utydelege, noko som gjorde det vanskeleg å følgje opp og etterprøve resultatene av omorganiseringane. Undersøkinga viste òg at det generelt var lite merksemd rundt utgiftene som var knytte til omorganiseringane, sjølv om desse utgiftene var vesentlege.

I undersøkinga vart det peikt på at Fornyings- og administrasjonsdepartementet (det daverande Moderniseringsdepartementet) har eit overordna ansvar for å bidra til erfaringsutveksling og kunnskapsformidling. Riksrevisjonen fann likevel at departementet hadde avgrensa kunnskap når det gjaldt måloppnåing, effektar og utgifter ved statlege omorganiseringar. Vidare hadde departementet i mindre grad gitt systematisert og formell rettleiing til fagdepartementa i utgreiingsarbeidet deira. Samla sett gav undersøkinga derfor grunn til å etterlyse meir systematisert kunnskap om planlegging, gjennomføring og effektar av statlege omorganiseringar, slik at slike organisasjons-

endringar kan setjast i verk og gjennomførast på eit betre erfaringsgrunnlag.

Oppfølginga frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonen bad Fornyings- og administrasjonsdepartementet i brev av 27. mai 2008 om å gjere greie for kva endringar og tiltak som er sette i verk i saka. Departementet svarte i brev av 2. juli.

Departementet trekkjer i svarbrevet sitt fram fire område som har stått sentralt i arbeidet med å medverke til betre utgreiing av saker og å sikre oppbygginga og spreininga av kunnskap om organisering og omstilling i staten:

- etablering av direktorat for forvaltningsutvikling og IKT
- tiltak for betre etterleving av utgreiingsinstruksen
- nettverk og andre tiltak på det personal- og leiingspolitiske området
- kunnskapsbygging og rettleiing om gevinstar og kostnader ved omstilling av statlege verksemder

Etablering av eit direktorat for forvaltning og IKT

Fornyings- og administrasjonsdepartementet meiner at etableringa av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) er eit viktig verkemiddel for å sikre betre organisering og omstilling av statleg verksemd, i tråd med det som det er peikt på i rapporten frå Riksrevisjonen. DIFI vart oppretta 1. januar 2008, samstundes med at Statskonsult AS vart lagt ned. Formålet med opprettinga av det nye direktoratet var å styrkje verkemiddelapparatet i departementet når det gjaldt forvaltningspolitikken, i ein situasjon der ein ikkje hadde eit eige direktorat å støtte seg på. Direktoratet har mellom anna som oppgåve å leggje til rette for formålstenleg og effektiv organisering i staten og gode omstillingsprosessar for statleg verksemd.

DIFI skal gi råd til departement og andre statlege verksemder om fornying, omstilling og organisering. Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at direktoratet i første del av 2008 ved fleire høve gav råd i samband med omstilling av statleg verksemd, til dømes assistanse i arbeidet med å forme gevinstrealiseringssystemet for NAV-reforma, assistanse til etableringa av Kompetansesenteret for distriktsutvikling under Kommunal- og regionaldepartementet og sekre-

tariatshjelp til utvalet som vurderer organisering og støtte til ulike kulturtiltak, og til utvalet som vurderer behovet for eit eventuelt tilsyn i vegsektoren.

DIFI har også ansvaret for tiltak for meir systematisert kunnskapsinnsamling og spreining av kunnskap. Direktoratet har mellom anna gitt tilskot til Forvaltningsdatabasen ved Norsk samfunnsvitskapleg datateneste (NSD) for å byggje ut dataomfang og for å gjere databasen lettare tilgjengeleg. Direktoratet har i tillegg ansvaret for å gi ut Forvaltningsutsyn, som skal gi eit oversyn over viktige nøkkeldata i statsforvaltninga.

Tiltak for at det skal bli lettare å følgje utgreiingsinstruksen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet viser til at departementet allereie i kommentarane sine til rapporten frå Riksrevisjonen peikte på at det var sett i gang eit systematisk arbeid for å gjere det lettare å følgje utgreiingsinstruksen. Departementet trekkjer her fram tre tiltak:

- utarbeiding og publisering av rettleiing for utgreiingsinstruksen
- etablering av fagpanel for konsekvensanalysar, med sekretariat i Fornyings- og administrasjonsdepartementet og elles fast deltaking frå Finansdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet
- styrkt kapasitet og spisskompetanse på samfunnsøkonomiske analysar i departementet og i Senter for statleg økonomistyring (SSØ)

Departementet viser vidare til at ein i samband med etableringa av ei ny avdeling i departementet i 2008 har konsentrert ansvaret for samfunnsøkonomiske analysar og utgreiingsinstruksen i éi avdeling. Dette ansvaret var tidlegare spreidd på to einingar. Departementet opplyser at ein i den nye avdelinga, som òg har etatsstyringsansvar for DIFI, vil vurdere korleis ein kan medverke til at det blir lettare å rette seg etter krava i utgreiingsinstruksen.

Fagpanelet for konsekvensanalysar vart evaluert våren 2007. Panelet er eit tilbod departementa kan nytte på ulike måtar, til dømes til å gjennomføre eller assistere i utarbeidinga av konkrete konsekvensanalysar, til å kvalitetssikre gjennomførte analysar og til å medverke med nye perspektiv inn mot eit analysearbeid. Fagpanelet har ei rådgivande rolle og er eit frivillig tilbod. Departementet peiker på at det er fagdepartementa som er ansvarlege for at det blir gjennom-

ført konsekvensanalysar. Evalueringa konkluderte med at fagpanelet bør førast vidare, sidan det er eit stort behov for betre økonomiske konsekvensanalysar i samband med tiltak og reformer.

Nettverk og andre tiltak på det personal- og leiingspolitiske området

Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at ein i 2007 og 2008 har arbeidd med å revidere heftet *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*. Dette arbeidet vart gjort på bakgrunn av informasjon frå alle fagdepartement og underliggjande verksemder og etter dialog med hovudsamanslutningane i staten innanfor rammene av den gjeldande hovudtariffavtalen. Heftet tek for seg ei rekkje problemstillingar som er knytte til statlege omstillingar, mellom anna leiingsutfordringar, medråderett og medverknad, verkemiddel for ein aktiv personalpolitikk, informasjons- og kommunikasjonsprosessar og juridiske problemstillingar. Heftet er ifølgje departementet godt kjent og mykje nytta som hjelpemiddel i staten i samband med omstillingsprosessar. Departementet medverkar også med omfattande rådgiving på dette området, både på telefon, på e-post, i møte og gjennom undervisning og foredrag.

Departementet viser til at DIFI har fått i oppgåve å støtte statlege verksemder i forvaltninga av dei menneskelege ressursane, mellom anna gjennom rettleiing, metodar, analysar og evalueringar. Direktoratet har tiltak og tenester som er retta mot leiarar og medarbeidarar i staten, personalfunksjonen i verksemdene og opplærings- og utviklingsansvarlege i verksemdene. Målet er ifølgje departementet at direktoratet på denne måten skal bidra til betre gevinstrealisering ved omstillingsprosessar i staten.

Kunnskapsbygging og rettleiing om gevinstar og kostnader ved omstilling av statlege verksemder

Fornyings- og administrasjonsdepartementet viser til at Riksrevisjonen i rapporten sin avdekte enkelte svakheiter og manglar ved utrekning av utgifter i samband med omorganiseringar av statlege verksemder. Departementet har som ei oppfølging av dei funna Riksrevisjonen gjorde, initiert eit prosjekt om utrekning av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinstar ved statlege omstillingar. Som ein del av dette prosjektet gjennomførte Statskonsult eit forprosjekt som har resultert i ein rapport om kostnader og gevinstar i samband med statlege omstillingar, jf. Statskonsult-rapport 2007:6. Rapporten byggjer på informasjon frå omstillingsprosessane i tolv stat-

lege verksemder og kartlegg kostnads- og gevinstelement i samband med fem omstillingsformer i staten: etablering av ny verksemd, nedlegging av eksisterande verksemd, overføring av oppgåver mellom verksemder, omgjerung av forvaltningsorgan til heileigde AS og geografisk flytting av statlege forvaltningsorgan. Departementet meiner at rapporten har systematisert ein god del kunnskap om kostnads- og gevinstelement ved statlege omstillingar som statlege verksemder kan bruke før dei gjer vedtak om framtidige omstillingar.

Departementet opplyser også at det er utarbeidd ei rettleiing for utrekning av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinstar ved statlege omorganiseringar. Målet med rettleiinga, som er utarbeidd av DIFI i samarbeid med SSØ, er å rette merksemda mot kravet i utgreiingsinstruksen om konsekvensutrekningar ved større omstillingar. Rettleiinga fokuserer særskilt på utrekning av gevinstar og kostnader før ein gjer vedtak om store organisatoriske endringar, som oppdeling eller samanslåing av verksemder. Han tek òg for seg utrekning av gevinstar og kostnader i samband med flytting av ei verksemd frå ein region til ein annan.

Departementet peiker elles på at ein no samla skal evaluere utflyttinga av statlege tilsyn. Evalueringa vil omfatte verknader for den regionen verksemdene har flytta til, organisasjonsinterne verknader og verknader for måloppnåinga i etatane. Evalueringa kan ifølgje departementet vere med på å styrkje kunnskapen om ulike organisasjonsverkemiddel i staten og om effektane av slike organisasjons- og omstillingsvedtak.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennom etablering av Direktoratet for forvaltning og IKT har fått eit eige direktorat for å styrkje det forvaltningspolitiske feltet. Det er førebels for tidleg å vurdere effektane av etablering av det nye direktoratet, men Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet ønskjer å styrkje verkemiddelapparatet som er knytt til forvaltningspolitikken. Riksrevisjonen har også merka seg at departementet har sett i verk tiltak for at det skal vere lettare å følgje utgreiingsinstruksen, i tillegg til fleire tiltak på det personal- og leiingspolitiske området.

Riksrevisjonen har vidare registrert at departementet har arbeidd med å systematisere kunnskap om kostnads- og gevinstelement ved statlege omstillingar. Riksrevisjonen meiner det er positivt at departementet har utarbeidd ei rettleiing for å hjelpe departement og statlege verksemder i arbeidet med å rekne ut samfunnsøkonomiske konsekvensar ved statlege omstillingar.

Riksrevisjonen vurderer det slik at det er viktig at også Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ei aktiv rolle i arbeidet med omorganiseringar. Det er viktig med forankring i leiinga når ein organisasjon skal omorganiseras, og Riksrevisjonen meiner derfor at Fornyings- og administrasjonsdepartementet bør arbeide aktivt for å sikre ei politisk forankring av slike omorganiseringar.

Saka er avslutta.

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger – Dokument nr. 3:13 (2004–2005)

Innleiing

Dokument 3:13 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger* vart sendt til Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillinga si 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 35 (2005–2006). Saka vart behandla i Stortinget 19. desember 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen streka i innstillinga under at det er kommunane som eig og har ansvaret for skolebygningane, medan Kommunal- og regionaldepartementet har det overordna ansvaret for at kommunane forvaltar eigedommane sine innanfor gitte rammer. Elevane skal samstundes få tilbod om eit godt arbeidsmiljø i skolebygningar som oppfyller krava til eit forsvarleg skolemiljø.

Komiteen peikte på at det gir grunn til uro at mange kommunar har eit dokumentert etterslep når det gjeld vedlikehald, og ikkje gjennomfører ei systematisk kartlegging av kva tilstand skolebygningane dei har ansvaret for, er i. At standarden for mange bygningar ligg under det tilrådde nivået, meinte komiteen viser at det er behov for ein systematisk gjennomgang av denne delen av verksemda til kommunane.

Komiteen merka seg at KOSTRA, som skal vere den viktigaste informasjonskjelda for staten for rapportering om kommunal eigedomsforvaltning, ikkje gir eit godt nok grunnlag for statleg oppfølging. Komiteen merka seg vidare at departementet ville setje i verk ei rekkje tiltak som er baserte på utgreiinga frå Eigedomsforvaltningsutvalet. Dette ville gi departementet eit betre grunnlag for å vareta det nasjonale og overordna ansvaret det har for kostnadseffektiv kommunal eigedomsforvaltning.

Komiteen viste elles til at undersøkinga Eigedomsforvaltningsutvalet gjorde, ikkje gir nokon indikasjon på at høgare frie disponible inntekter til kommunane fører til ein betre tilstand for bygningane. Komiteen meiner likevel at større overføringar av frie midlar til kommunane, saman med andre verkemiddel, som til dømes ei styrking av ordninga med rentekompensasjon for

opprusting av skoleanlegg, vil kunne vere med på å gjere situasjonen betre for det fysiske læringsmiljøet i skolen.

Oppsummering av undersøkinga

Målet med undersøkinga til Riksrevisjonen var å finne ut korleis kommunane følgde opp forvaltningsansvaret dei har for skolebygningar, og korleis staten følgde opp ansvaret sitt.

For å kartleggje korleis kommunane forvaltar skolebygningar, vart det gjennomført ei spørjeskjemaundersøking i 109 kommunar. Undersøkinga gav mellom anna informasjon om tilstanden og behovet for vedlikehald for 20 prosent av grunnskolane i landet. Det vart også gjennomført ei spørjeundersøking hos alle fylkesmennene.

Undersøkinga viste at dei fleste kommunane hadde ein eller fleire skolar som var bygde før 1985, og med ein bygningsmessig tilstand som ikkje var tilfredsstillande.

Over halvparten (58 prosent) av skolane i undersøkinga var i ein tilstand som ikkje var tilfredsstillande. Ei rekkje av desse skolane braut lover og forskrifter som gjeld det fysiske skolemiljøet.

Undersøkinga viste at skolebygningane ikkje vart forvalta på ein tilstrekkeleg kostnadseffektiv måte. Vedlikehaldet av bygningane låg langt under både eit fagleg tilrådd nivå og det kommunane sjølve meinte måtte til for å halde dei ved like på ein god og forsvarleg måte. Undersøkinga avdekte òg fleire svakheiter i kontrollrutinane i kommunane som skal sikre ei målretta og effektiv forvaltning av skolebygningar. Om lag ein firedel av kommunane i undersøkinga hadde ikkje gjennomført systematiske kartleggingar av kva tilstand skolebygningane var i, få kommunar utarbeidde nøkkeltal, og vedlikehaldet i mange kommunar var lite planmessig.

Undersøkinga viste at KOSTRA, som er den viktigaste informasjonskjelda staten har for rapportering i kommunane, gav lite informasjon om kommunal eigedomsforvaltning. Det gjekk vidare fram at Kommunal- og regionaldepartementet

i liten grad gjekk ut frå at Fylkesmannen, i den økonomiske oppfølginga av kommunane, skulle stå for undersøkingar eller gi råd og rettleiing om kommunal eigedomsforvaltning.

I undersøkinga vart det stilt spørsmål om i kor stor grad nasjonale mål vart lagde til grunn for mål- og resultatstyringa av området. Kommunal- og regionaldepartementet hadde i liten grad formulert eksplisitte nasjonale mål for kommunal eigedomsforvaltning generelt eller for forvaltning av skolebygningar spesielt. Departementet viste til dei generelle måla i kommunelova om at kommunane skal drive kostnadseffektivt. Når det gjeld det fysiske skolemiljøet, er nasjonale krav fastsette i kapittel 9a i opplæringslova.

Oppfølginga frå departementa

Riksrevisjonen bad i brev av 30. april 2008 Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet gjere greie for dei tiltaka som er sette i verk for å utbetre påviste avvik og svakheiter.

Kommunal- og regionaldepartementet vart bede om å melde tilbake om det er slik at dei tiltaka som er sette i verk i samband med oppfølginga av Eignedomsforvaltningsutvalet og KOSTRA, har hatt effekt med omsyn til å sikre ei kostnadseffektiv kommunal eigedomsforvaltning og til å betre mål- og resultatstyringa departementet skal ha av området. Kunnskapsdepartementet vart bede om å gjere greie for den oversikta departementet har over det fysiske skolemiljøet til elevane, korleis departementet sikrar seg eit systematisk informasjonsgrunnlag, og i kor stor grad departementet meiner at denne informasjonen er tilstrekkeleg for å sikre ei god mål- og resultatstyring av området.

Kommunal- og regionaldepartementet svarte i brev av 9. juni 2008. Svaret frå Kunnskapsdepartementet kom i brev av 12. juni 2008.

Oppfølginga frå Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet peiker på at den finansielle stillinga til kommunesektoren har vorte styrkt dei siste åra ved at dei frie inntektene har auka. Det blir lagt opp til ytterlegare vekst i 2009. Departementet meiner at ei god finansiell stilling og høgt nivå på dei frie inntek-

tene er dei finansielle verkemidla som skal liggje til grunn for investeringar, forvaltning, drift, vedlikehald og utvikling av dei kommunale bygningane i kommunane. Det vil framleis liggje til det kommunale sjølvstyret å prioritere eigedomsforvaltning, inkludert vedlikehald av dei bygningane kommunane sjølve eig.

Departementet viser til at staten vil kunne leggje til rette for verktøy og system som kan medverke til ei betre eigedomsforvaltning i kommunane. Ifølgje departementet fører lite merksemd rundt og avgrensa informasjon om vedlikehald og eigedomsforvaltning til at eigedomsforvaltninga blir for lågt prioritert.

Departementet opplyser at tilgangen på informasjon om eigedomsforvaltning i KOSTRA blir betydeleg betra frå og med rapporteringa for 2008, og det vil framleis vere ei jamn utvikling av statistikk gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA. Frå og med rekneskapsåret 2008 vil den økonomiske informasjonen (om forvaltning, drift og vedlikehald av bygningar) i KOSTRA vere tilpassa Norsk Standard om livssyklus-kostnader for byggverk. Ein tek også sikte på å rapportere nøkkeltal om bygningsareal og tilstanden bygningane er i.

KOSTRA-systemet skal vere grunnlaget for benchmarking og benchlearning i sektoren. På bakgrunn av dei erfaringane ein vil få med den første rapporteringa i 2009, vil departementet vurdere om ein bør opne for fleire arenaer for benchmarking.

Som ei oppfølging av Eignedomsforvaltningsutvalet har Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidd ei ny rettleiing om husleigeordningar. Rettleiinga, som låg føre i august 2008, skal hjelpe kommunane og fylkeskommunane med å vurdere om det å innføre husleige kan vere eit tenleg verktøy for å oppnå ei meir effektiv og profesjonell eigedomsforvaltning. Husleigeordningar inneber at kostnadene ved bygningen blir synleggjorde, særleg for primærverksemdene som må betale husleige for bruken av bygningen. Målet er å få til ei sunn forvaltning av bygningsmassen til kommunen og eit godt planlagt og kostnadseffektivt vedlikehald.

Departementet peiker på at mangel på kompetanse og kunnskap om eigedomsforvaltning er ei av dei store utfordringane i kommunesektoren. I 2006 etablerte derfor departementet KoBE (Kompetanse for Betre Eignedomsforvaltning) under

Statens bygningstekniske etat. Målet er å utvikle og formidle kompetanse som kan hjelpe til med å betre eigedomsforvaltninga i kommunane. Tiltrådinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet om å bruke 5 mill. kroner per år i ein femårsperiode til kompetansetiltak vart følgd opp og sett i verk frå 2006. Den same summen er løyvd i 2007 og 2008.

I tråd med tilrådinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet har NTNU, med støtte frå KoBE, utarbeidd eit forslag til FoU-program. Kommunal- og regionaldepartementet har støtta programmet med 1,5 mill. kroner i 2008. FoU-programmet tek sikte på å leggje grunnlaget for betre eigedomsforvaltning i eit langsiktig perspektiv. På mellomlang sikt går departementet ut frå at ein utviklar kunnskap og effektive verktøy som gir betre grunnlag for politisk styring og fagleg forvaltning av eigedomsmassen.

Kommunal- og regionaldepartementet peiker på at både utgreiinga frå Eignedomsforvaltningsutvalet i 2004 og rapporten frå Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE), "Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger", viser at det ordinære vedlikehaldet bør aukast med mellom 60 og 100 prosent. Departementet opplyser at førebelse KOSTRA-tal for 2007 tyder på at kommunane har prioritert å auke vedlikehaldet, noko som mellom anna kan ha samanheng med større interesse for eigedomsforvaltning dei siste åra. Førebelse KOSTRA-tal for 2007 viser at kommunane auka ressursinnsatsen til vedlikehald med i underkant av 300 mill. kroner frå 2006. Dette er ein nominell auke på 24 prosent. Frå 2005 til 2007 viser KOSTRA-tala ein auke i vedlikehaldet på 40 prosent nominelt, eller 30 prosent reelt.

Samla sett meiner departementet at dei tiltaka som er sette i verk og planlagde, vil gi positiv effekt på høvet kommunesektoren har til å prioritere eigedomsforvaltning.

Oppfølginga frå Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har delegert ansvaret for det statlege tilsynet av det fysiske skolemiljøet til fylkesmannsembeta. Dersom det ved statleg tilsyn blir oppdaga tilhøve som er i strid med krava i lova, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på tilhøva. I tillegg til å gi pålegg skal Fylkesmannen rettleie om korleis ein kan møte

krava, og samarbeide med skoleeigaren for å sikre eit godt resultat for elevane.

Departementet viser til at det jamlege hendingsbaserte statlege tilsynet er med på å auke kunnskapen om regelverket lokalt og å gi informasjon om lokal praktisering til sentrale styresmakter. Departementet får informasjon om tilsynet av det fysiske skolemiljøet til elevane gjennom årsrapportane frå fylkesmennene.

For å få ytterlegare og meir representativ informasjon om praktiseringa av krava opplæringslova stiller til det fysiske skolemiljøet, har Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet i perioden frå desember 2007 til februar 2008, på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, gjennomført ei undersøking av det fysiske miljøet ved grunnskolar og vidaregåande skolar. Alle kommunane i Noreg vart bedne om å vere med i undersøkinga, og 70 prosent svarte. Det vart totalt gitt opplysningar om det fysiske miljøet i 68 prosent av alle grunnskolar og vidaregåande skolar.

Kartlegginga viste at halvparten av skolane ikkje er godkjende etter forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Ved det siste tilsynet vart det funne avvik ved 64 prosent av skolane. Ved knapt halvparten (46 prosent) av skolane er avviket lukka. Der avvik ikkje er lukka, ligg det føre utbetningsplanar for 59 prosent av skolane.

Departementet opplyser at resultatata frå elevundersøkinga i 2007 viser at meir enn 25 prosent av elevane ikkje er særleg nøgde med skolebygget, gardarobar og dusjar, toalett og lufta i klasserommet. Elevundersøkinga er ei årleg, nettbasert spørjeundersøking som er retta mot elevar på mellomsteget, på ungdomssteget og i den vidaregåande opplæringa.

Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil hausten 2009 gjennomføre ei oppfølgingsundersøking av det fysiske miljøet ved alle grunnskolar og vidaregåande skolar. Målet er å få kunnskap om kva forbetringar ein har gjort, og å kunne vurdere behovet for sterkare verkemiddel dersom ikkje desse resultatata viser ei betydeleg forbetring. Departementet meiner at ei gjentakning av den same undersøkinga vil vere eit grunnlag for å samanlikne data over tid og gjere det lettare å vurdere endringar i tilstanden i kommunane.

I eit brev av 24. april 2008 til fylkesmannsembeta, kommunane og fylkeskommunane ber Kunnskapsdepartementet om at kommunane og fylkeskommunane planlegg og set i verk nødvendige tiltak og forbetringar for at skolane skal kunne oppfylle krava i opplæringslova § 9a-2, jf. forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Departementet ber vidare tilsynsmakta om å be om godkjenning og eventuelt gi pålegg om at verksemda skal søkje slik godkjenning.

Kunnskapsdepartementet viser til rentekompensasjonsordninga for skoleanlegg som vart innført i 2002, med ei total ramme på 15 mrd. kroner. Ramma skulle fasast inn over åtte år. Departementet peiker på at regjeringa og Stortinget har prioritert dette tiltaket høgt, slik at investeringsramma var fullt innfasa alt i 2007, to år før den opphavlege planen.

Departementet viser også til den nettbaserte rådgivingstenesta for skoleanlegg frå Utdanningsdirektoratet. Rådgivingstenesta er primært retta mot at dei som tek avgjerder i kommunane, skal få kunnskap om byggjemateriale og løysingar som er knytte til vedlikehald, rehabilitering og ombygging av skolar.

Kunnskapsdepartementet meiner at problemstillingar i samband med forvaltninga av skolebygg dei siste åra har fått høgare prioritet. Slik departementet ser det, vil dei gjennomførte kartleggingane av tilstanden, rentekompensasjonsordninga og styrkt kommuneøkonomi gjere sitt til at ein når målet om eit godt fysisk skolemiljø for alle elevar.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merka seg at Kommunal- og regionaldepartementet har sett i gang ei rekkje tiltak som er i tråd med tilrådinga frå Eigedomsforvaltningsutvalet, og meiner at dette på sikt vil kunne føre til ei meir kostnadseffektiv eigedomsforvaltning i kommunane og gi eit betre grunnlag for statleg oppfølging. Forbetringane i KOSTRA-rapporteringa vil først liggje føre i 2009, og dei andre tiltaka har ein meir langsiktig karakter. Det er derfor for tidleg å vurdere effekten av dei tiltaka som er sette i verk.

Riksrevisjonen har også merka seg tiltaka som Kunnskapsdepartementet har sett i verk, og meiner at desse er viktige for å få kunnskap om kva tilstand skolebygningane og arbeidsmiljøet til elevane er i. Kartlegginga av det fysiske skolemiljøet som Kunnskapsdepartementet har gjennomført i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, viser at det fysiske skolemiljøet ved ei rekkje skolar ikkje oppfyller krava til eit forsvarleg skolemiljø. Det tyder på at det framleis er ein stor risiko på dette området. Riksrevisjonen registrerer at det vil bli gjennomført ei oppfølgingsundersøking hausten 2009 som vil gi grunnlag for å vurdere om det er behov for sterkare verkemiddel.

Riksrevisjonen vil vurdere å setje i gang ei ny undersøking når resultata frå oppfølgingsundersøkinga til Kunnskapsdepartementet og forbetringane i KOSTRA-rapporteringa ligg føre.

Saka er avslutta.

Oppfølginga av dei ti forvaltingsrevisjonane som er nemnt over, blir sendt til Stortinget.

Vedtatt i møte i Riksrevisjonen 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad




8 2 2 7 7 2 8 5 1 8 4 5 8 8 3 6 5 5 4 7 3 5 3 9 4 2 1 6 2 5 7 7 6 3 4 4 9 2



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

