



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2007–2008)

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 finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-87-2

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:1 (2007–2008) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er synlige forbedringer etter tre år, følges saken opp igjen det påfølgende året.

Dokument nr. 3:1 (2007–2008) omtaler oppfølgingen av ni forvaltningsrevisjoner. *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll*, Dokument nr. 3:7 (2003–2004) følges opp videre, mens resten er avsluttet. Når det gjelder *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer*, Dokument nr. 3:9 (2002–2003), avsluttes saken i dette dokumentet, men Riksrevisjonen gjennomfører en ny forvaltningsrevisjon på området for å undersøke om det har skjedd forbedringer.

Riksrevisjonen, 18. oktober 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltnings-systemer i Forsvaret – Dokument nr. 3:7 (2002–2003)	7
Riksrevisjonens undersøkelse av inntekts-systemet for kommunene – Dokument nr. 3:8 (2002–2003)	9
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer – Dokument nr. 3:9 (2002-2003)	12
Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet – Dokument nr. 3:10 (2002–2003)	15
Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB – Dokument nr. 3:4 (2003–2004)	19
Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS – Dokument nr. 3:5 (2003-2004)	23
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende effektiviteten av norsk bistand til Mosambik – Dokument nr. 3:6 (2003–2004)	25
Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll – Dokument nr. 3:7 (2003–2004)	27
Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten – Dokument nr. 3:11 (2003–2004)	30

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret – Dokument nr. 3:7 (2002–2003)

Innledning

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:7 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret* (GOLF-prosjektet) ble oversendt Stortinget 11. april 2003. På bakgrunn av dokumentet og brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen 22. januar 2004 fra Forsvarsdepartementet, avga komiteen sin innstilling 12. februar 2004, jf. Innst. S. nr. 126 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 11. mars 2004.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen la vekt på nødvendigheten av at man har full kontroll både over kostnader og framdrift for GOLF-prosjektet. Flertallet av komiteen understreket at framdriftsplanlegging, effektivitet i beslutningsprosesser, risikostyring og kost/nytte-vurderinger vil være sentrale områder for å sikre kvaliteten på prosjektet.

Ved St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret* ble det informert om Forsvarsdepartementets beslutning om at Program Golf endret navn til LOS-programmet. De to gjenstående leveranseprosjektene for å få realisert felles forvaltningssystemer innenfor logistikkområdet er Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet. Forsvarskomiteen uttalte at LOS-programmet er et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for moderniseringen av Forsvaret i henhold til Stortingets vedtak, jf. Innst. S. nr. 87 (2006–2007).

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse Forsvarets arbeid med å innføre IT-baserte forvaltningssystemer, og å kunne påpeke eventuelle svakheter i prosjektplanleggingen og -gjennomføringen. Undersøkelsen omfattet Prosjekt og Program Golf fram til utgangen av første halvår 2002 samt forutgående prosjekter, det vil si Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet. Samordning av Golf med øvrige omstillingsvedtak ble sett som avgjørende for at de målsettingene som ble satt for gevinstrealisering, skulle kunne nås.

Prosjektene resultater

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det under Forsvarets arbeid med å innføre nye felles forvaltningssystemer er foretatt flere strategiendringer. Prosjekter er avsluttet og videreført i nye prosjekter. Etter den siste strategiendringen høsten 2001 hvor Golf ble omdefinert fra prosjekt til program, ble det etablert et prosjekt med hovedmålsetting å gjennomføre Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet, samt det påfølgende Lønns- og økonomiprojektet. Alle prosjektene har hatt som formål å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.

De gjentatte endringene i prosjektoppdragene medførte forsinkelser og manglende måloppnåelse. Status ved utgangen av 2002 var at Forsvaret ikke hadde overholdt den utvidede fristen for å innfri økonomiregelverkets krav som Finansdepartementet innvilget i 1998.

Undersøkelsen viste at det f.o.m. 1997 t.o.m. første halvår 2002 medgikk 268 millioner kroner til prosjektene. Dette er prosjektkostnader som har påløpt før nye systemer er ferdig utviklet og satt i drift.

Prosjektplanlegging og -gjennomføring

Undersøkelsen avdekket tre sentrale årsaker til at forløperne til Golf ikke nådde sine mål. Årsakene var 1) manglende forankring i organisasjonen og ledelsen, 2) uklare ansvarsforhold og uklar organisering, og 3) manglende koordinering av IT-aktiviteter. Undersøkelsen har vist at de forsinkelsene som har påløpt har bidratt til et sterkt tidspress når det gjelder innføring av nye informasjonssystemer.

Forsvarsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. april 2007 Forsvarsdepartementet redegjøre for status på området og hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 29. mai 2007.

Det ble i svarbrevet fra Forsvarsdepartementet vist til at det er besluttet å iverksette flere tiltak for å redusere usikkerheten i gjennomføringen av LOS-programmet.

Tiltakene som Forsvarsdepartementet har innført for å redusere usikkerheten i LOS-programmet er blant annet følgende:

- Programdirektivet for LOS-programmet er revidert.
- Sjef LOS-programmet har fått innpass i de viktigste lederfora i Forsvarets militære organisasjon.
- Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon har fått et styrket ledelsesapparat med hensyn til økonomistyring.
- Mottaksprosjektet for Økonomiprojektet er etablert og bemannet.
- LOS-programmet er fokusert på gjennomføring av Økonomiprojektet, og har ikke mange andre aktiviteter som pågår parallelt.
- Forsvarssjefen har besluttet at Økonomiprojektet skal gis høyeste prioritet i FMO i den perioden prosjektet gjennomføres. Det er også gjennomført en ekstern kvalitetssikring av Økonomiprojektet.
- Tidsfasing og prioritering av løpende aktiviteter i Forsvaret og Økonomiprojektet blir vurdert i sammenheng slik at man i størst mulig grad unngår flaskehals.
- Forsvarsdepartementet og Forsvaret legger stor vekt på ledelsesforankring og beslutningslojalitet, bl.a. gjennom informasjon, involvering, kompetanseheving og relasjonsbygging i hele Forsvarets organisasjon.

Forsvarsdepartementets vurdering er at disse tiltakene har hatt god effekt i forhold til å sikre en vellykket fremtidig innføring av Økonomiprojektets leveranser, både med tanke på ytelse, tid og kostnad. I Forsvaret har program FOKUS, som er forsvarssjefens enhet for bl.a. å overvåke omstillingsvedtakene, som spesiell oppgave å følge opp at de nevnte tiltakene blir gjennomført. Departementet vil bl.a. gjennom sin deltakelse som observatør i programstyret for LOS-pro-

grammet, samt i den formelle oppfølgingen av Økonomiprojektet, også bidra til å sikre at tiltakene blir fulgt opp gjennom hele prosjektet.

Når det gjelder ledelsesforankring viser Forsvarsdepartementet videre til at det etter at Riksrevisjonen har gjennomført sin undersøkelse, har skjedd vesentlige endringer både med hensyn til organisering av Forsvarets militære organisasjon (FMO) og styring av prosjektet. Forsvarets logistikkorganisasjon har fått en enhetlig ledelse, og fokus på fellesløsninger er styrket i de deler av organisasjonen der Riksrevisjonen gjennom undersøkelsen fant motstand mot de nye felles informasjonssystemene. Likeledes er nå sjef Forsvarsstaben både programansvarlig for LOS-programmet og leder av programstyret.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å innføre felles forvaltningssystemer i Forsvaret videreføres i LOS-programmet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det er gjennomført omfattende risikovurderinger og iverksatt flere tiltak for å redusere usikkerheten i arbeidet. Riksrevisjonen ser det som positivt at det blant annet er lagt vekt på ledelsesforankring og klare ansvarsforhold ved den videre gjennomføring av LOS-programmet. Når det gjelder gjennomføringen av Økonomiprojektet, må det anses som positivt at det har vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring av prosjektet.

Riksrevisjonens oppfølging av LOS-programmet blir gjennomført i den årlige regnskapsrevisjonen.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene

– Dokument nr. 3:8 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:8 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene* ble lagt fram for Stortinget 19. mai 2003.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2004, jf. Innst. S. nr. 108 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 6. februar 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var i innstillingen tilfreds med at regjeringen hadde nedsatt et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. På bakgrunn av de funn som ble gjort i Riksrevisjonens rapport, forutsatte komiteen at utvalget ville foreta en vurdering av hvorvidt kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanget opp den enkelte kommunes sosialhjelpsutgifter. Komiteen la videre til grunn at utvalget også vurderte hvor ofte inntektssystemet burde evalueres.

Komiteens flertall hadde merket seg at undersøkelsen viste at det skjedde en del feil i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede fra kommunene til Sosialdepartementet. Dette kan ha ført til at noen kommuner har fått for mye i tilskudd og andre kommuner har fått for lite. Flertallet merket seg at Sosialdepartementet ville arbeide videre sammen med Kommunal- og regionaldepartementet for på sikt å finne fram til et bedre kriterieopplegg for psykisk utviklingshemmede i kommunene, og at en på kort sikt blant annet ville vurdere å skjerpe kontrollrutinene i forbindelse med innhenting av data fra kommunene.

Flertallet i komiteen viste til at Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede konstitusjonelle ansvaret for fordeling av skjønnstilskudd. Flertallet la derfor til grunn at departementet på egnet måte holdt seg orientert om fylkesmennenes praktisering av regelverket for fordelingen.

Oppsummering av undersøkelsen

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd fra staten til kommunene og fyl-

keskommunene. Formålet med undersøkelsen var å belyse om rammetilskuddet ble fordelt på en riktigst mulig måte.

Av undersøkelsen gikk det fram at variasjonen i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene ikke ble fanget godt nok opp av inntektssystemet, spesielt vedrørende arbeidsledige og innvandrere. Kommunene hadde siden omleggingen av inntektssystemet i 1997 fått tilskudd gjennom utgiftsutjevningen til å dekke sosialhjelpsutgiftene avhengig av hvor mange arbeidsledige, skilte og separerte og innvandrere som bodde i kommunen. Disse kriteriene, og hvor mye de ble vektlagt i kostnadsnøkkelen, var basert på statistiske analyser av sosialhjelpsutgiftene til kommunene i 1993.

Undersøkelsen viste at det i løpet av relativt få år kunne skje store endringer i hva som hadde betydning for sosialhjelpsutgiftene til kommunene, og at det derfor kunne være behov for å revidere kostnadsnøkkelen oftere enn om lag hvert tiende år, slik departementet opplyste at de hadde lagt opp til.

Undersøkelsen viste at det syntes å være forskjellig praksis i innrapporteringen fra kommunene av antall psykisk utviklingshemmede. Kommunene får midler gjennom utgiftsutjevningen avhengig av antall psykisk utviklingshemmede som de årlig rapporterer til Sosialdepartementet. Det har vært en målsetting å sikre lik praksis blant kommunene i innrapporteringen av psykisk utviklingshemmede. Undersøkelsen viste også at det kunne være vanskelig å kontrollere innrapporteringen fra kommunene. Dette skyldtes at det i mange kommuner manglet dokumentasjon på at innrapporterte personer var psykisk utviklingshemmede, og at de nødvendige enkeltvedtak ikke forelå. Mange kommuner rapporterte også inn personer som ikke var blitt diagnostisert.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til. Undersøkelsen viste at skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene hadde økt fra om lag 3,2 milliarder kro-

ner i 1986 (2002-kroner) til nærmere 4,4 milliarder kroner i 2002, inkludert det ekstraordinære skjønnskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet deler årlig inn det ordinære skjønnskuddet i fylkesvise rammer som fylkesmennene fordeles videre til kommunene på grunnlag av retningslinjer fra departementet. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker. Undersøkelsen viste at departementet ikke hadde fulgt opp fylkesmennes fordeling av skjønnsmidler mellom kommunene.

Av undersøkelsen gikk det fram at den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidlene har vært relativt stabil fra år til år i perioden fra 1986 til 2002, og det var betydelige forskjeller i ordinært skjønnskudd per innbygger mellom fylkene. Undersøkelsen viste at det kan være vanskelig for fylkesmennene å få til en likebehandling av kommunene på grunn av forskjellene i skjønnsrammene mellom fylkene. Det har heller ikke skjedd vesentlige endringer fra år til år i den kommunevise fordelingen av skjønnskuddet etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. I mange kommuner utgjorde det ordinære skjønnskuddet en så stor del av rammetilskuddet at en større reduksjon i skjønnskuddet fra et år til det neste ville kunne skape økonomiske problemer for kommunen.

Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 19. mars 2007 om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i saken. Departementet svarte i brev av 27. april. Riksrevisjonen ba i brev av 16. mai departementet om å utdype enkelte punkter i svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 31. mai 2007.

Utgiftsutjevningen

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at de i sin oppfølging av Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*) vil foreta oppdaterte beregninger av utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp. Departementet vil i sine beregninger av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp benytte tall for sosialhjelpsutgifter fra 2006. Den reviderte kostnadsnøkkelen vil inngå i forslaget til nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner som legges fram våren 2008.

Kommunal- og regionaldepartementet redegjør i sitt svar for sine rutiner knyttet til innrapportering av psykisk utviklingshemmede i kommunene. Sosial- og helsedirektoratet gjennomfører på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en årlig telling av antall psykisk utviklingshemmede i hver enkelt kommune.

Alle kommuner rapporterer årlig inn tall for psykisk utviklingshemmede i kommunen. Det kreves dokumentasjon fra kommunen på at det er gjort enkeltvedtak og tildelt tjenester etter sosialtjenestelovens bestemmelser, og at vedkommende er å anse som psykisk utviklingshemmet. Diagnosen må være fastsatt av lege, eller bygge på annen dokumentasjon som viser at andre fagpersoner har vurdert dette.

Kommuner som ikke har levert innrapporteringen til direktoratet innen fristen, kommuner som har store endringer i innrapporterte tall sammenlignet med tidligere års innrapporteringer eller tilfeldig utvalgte kommuner, må gjennomføre revisjon av sine innrapporterte tall. Dersom det er avvik mellom kommunenes innrapporterte tall og innrapporterte tall fra kontrollen, blir det foretatt grundige vurderinger av direktoratet med hensyn til hvilke tall som skal legges til grunn.

Sosial- og helsedirektoratet videresender de ferdige tallene til Kommunal- og regionaldepartementet. I likhet med øvrige kriteriedata sendes tallene til kommunene for gjennomsyn. Kommunene får på denne måten en anledning til å reagere dersom det er oppstått en feil med de dataene kommunene har rapportert inn. Normalt vil det ikke bli foretatt andre rettinger. Tallene legges deretter til grunn i beregningen av rammetilskuddet til kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet mener Sosial- og helsedirektoratet er påpasselig med å orientere kommunene om de frister og krav som gjelder i forbindelse med rapporteringen. Når departementet sender ut dataene til kommunene på høring om høsten, har departementet de siste årene vært meget påpasselig med å presisere at eventuelle merknader til dataene må gjelde feil på tidligere innrapporterte tall innenfor de gitte frister, og at det ikke er adgang til å innrapportere nye tall. Departementet mener dette har bidratt til at rapporteringen nå fungerer tilfredsstillende, og at ordningen nå er kjent og innarbeidet på en bedre måte i kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet sier at de

er klar over at det er svakheter knyttet til denne typen kriterier, men at gruppen psykisk utviklingshemmede samtidig må bli ivaretatt i kommunenes inntektssystem. Departementet viser til at Borgeutvalget¹ vurderte alternative kriterier i sin gjennomgang av inntektssystemet. Deres konklusjon var at utvalget ikke hadde funnet fram til mer egnede kriterier, eller kriterier med like høy forklaringskraft som dagens kriterier. Departementet har samme oppfatning, men vurderer kontinuerlig om det er mulig å forbedre grunnlaget for utformingen av kostnadsnøkkelen.

Skjønnskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det i perioden 2002–2006 har blitt en gradvis tilnærming til en mer lik fordeling av skjønnsmidler per innbygger. I 2005 ble det foretatt en omfordeling av skjønnsmidlene mellom fylker med et høyt skjønnskudd per innbygger til fylker med et lavt skjønnskudd per innbygger. I 2006 og 2007 ble basisrammen redusert med 10 prosent årlig for å legge grunnlaget for en mer målrettet bruk av skjønnsmidlene. Basisrammen er betegnelsen på det ordinære skjønnet, fratrukket særskilte tilskudd, og skjønnsmidler som fordeles av departementet gjennom året.

Skjønnsrammen har også blitt redusert som følge av blant annet gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift og utfasing av ekstraordinært skjønn som ble gitt i forbindelse med omleggingen av inntektssystemene i 1997.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at fylkesmennene har fått delegert myndighet til å fastsette de kommunevise skjønnsrammene i tråd med retningslinjene for skjønnskudd som revideres hvert år i dialog mellom fylkesmennene og departementet. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommuner med samme problemer i skjønnskuddet i alle landets fylker.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at reduksjonen i basisrammen har ført til at den delen av rammetilskuddet som fordeles etter faste kriterier, har økt, og at skjønselementet har blitt redusert. Reduksjonen av skjønsspotten innebærer at fylkesmennene må være enda mer målrettet i sin fordeling av skjønnsmidlene. Fra 2002 har fylkesmennene også hatt anledning til å sette av en ufordelt pott av den fylkesvise rammen til fordeling gjennom året. Disse endringene har etter departementets vurdering gitt fylkes-

mennene et godt utgangspunkt for fordeling av skjønnsmidlene.

Kommunal- og regionaldepartementet er av den oppfatning at fylkesmennenes kunnskap om lokale forhold er en vesentlig forutsetning for å få til en best mulig fordeling av skjønnsmidlene. De er derfor gitt stor frihet ved denne fordelingen. Departementet vil normalt være tilbakeholdent med å etterprøve fylkesmennenes skjønnsutøvelse. Samtidig påpeker departementet at de har jevnlig dialog med embetet om økonomisaker og andre saker som berører kommunesektoren.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med en ny kostnadsnøkkel for sosialhjelpsutgifter i forbindelse med forslaget til et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, som legges fram våren 2008. Riksrevisjonen konstaterer at det er vurdert alternative kriterier for psykisk utviklingshemmede, men at det ikke er funnet noen bedre kriterier enn de eksisterende.

Kommunal- og regionaldepartementet har i sitt svarbrev redegjort for de eksisterende kontrollordningene, som skal sikre at dataene for antall psykisk utviklingshemmede er mest mulig fullstendige og korrekte. Riksrevisjonen har merket seg departementets beskrivelse av rutiner om rapporteringen av psykisk utviklingshemmede, og at departementet mener at ordningen nå er mer kjent og innarbeidet i kommunene. Riksrevisjonen har videre merket seg at skjønnskuddet har blitt redusert de siste årene, og mener at dette bidrar til en mer målrettet fordeling av midlene. Riksrevisjonen konstaterer at fylkesmennene er gitt stor frihet ved fordelingen av skjønnsmidlene. Dette innebærer at departementet normalt vil være tilbakeholdent med å etterprøve fylkesmennenes skjønnsutøvelse, og at departementet holder seg orientert om fylkesmennenes praktisering av regelverket for tildeling av skjønnskuddet gjennom jevnlig dialog. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har jevnlig dialog med fylkesmennene om økonomisaker og andre saker som berører kommunesektoren, og at det foretas en årlig ajourføring av retningslinjene.

Saken er avsluttet.

1) NOU 2005:18

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer – Dokument nr. 3:9 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:9 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer* ble oversendt Stortinget 16. september 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 18. desember 2003, jf. Innst. S. nr. 102 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 15. januar 2004. Riksrevisjonens oppfølging av Dokument nr. 3:9 ble oversendt Stortinget 22. november 2006, jf. Dokument nr. 3:1 (2006–2007). Saken ble behandlet i Stortinget 6. februar 2007.

Komiteen har merket seg at både Kultur- og kirke departementet og Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å sikre og bevare samlingene. Komiteen har også merket seg at de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt om oppbevaringsforholdene med hensyn til Nasjonalgalleriet, fortsatt er til stede. Det er også fremdeles mangler ved Nasjonalgalleriets rapportering i forhold til oppnådde resultater innen bevaringsområdet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin tilslutning til at Riksrevisjonen følger saken videre.

Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfattet de kulturhistoriske og de naturhistoriske museene ved Universitetet i Oslo, Bergen Museum, Nasjonalgalleriet og Arkeologisk museum i Stavanger. Undersøkelsen omfattet en så vesentlig del av museenes samlinger at den må kunne sies å gi klare indikasjoner på oppbevaringsforholdene ved museene generelt. Kartleggingen av oppbevaringsforhold og samlingenes tilstand ble gjennomført ved inspeksjon av bygninger og oppbevaringslokaler og ved visuelle vurderinger av samlingenes tilstand. Styringsundersøkelsen omfattet ikke Arkeologisk museum i Stavanger.

Undersøkelsen viste at oppbevaringsforhold og sikringstiltak i mange tilfeller var lite tilfredsstillende. Undersøkelsen viste også at både Utdannings- og forskningsdepartementet og ledelsen ved universitetene i liten grad ga faglige føringer for universitetsmuseenes virksomhet.

Verken i departementets tildelingsbrev eller i universitetenes virksomhetsplaner og i disponeringsskriv ble mål for arbeidet med bevaring og sikring av museenes samlinger fastsatt. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål om universitetsmuseene i tilstrekkelig grad fikk fastlagt rammer for og krav til arbeidet med å bevare og sikre samlingene.

Ved Nasjonalgalleriet viste undersøkelsen at Kultur- og kirke departementet ga klarere føringer for sikringsarbeidet enn for bevaringsarbeidet. Riksrevisjonen stilte således spørsmål om departementet hadde lagt mindre vekt på bevaringen enn på sikringen av samlingene i styringen av museet. Riksrevisjonen stilte i tillegg spørsmål om Nasjonalgalleriets skulptursamling burde vektlegges i større grad. Det ble videre stilt spørsmål om museets rapportering ga departementet tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere måloppnåelsen innen bevaringsområdet. Bevarings- og sikringsforholdene ved Arkeologisk museum i Stavanger ble vurdert som relativt bedre enn ved de andre museene.

Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. juni 2006 Kultur- og kirke departementet og Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for oppbevaringsforhold og styringen av arbeidet med bevaringen og sikringen av museenes samlinger. Kunnskapsdepartementet ble også bedt om å redegjøre for om omorganiseringen ved universitetsmuseene i Oslo og Bergen har bidratt til forbedringene departementet viste til i undersøkelsen.

Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 23. august 2006. Kultur- og kirke departementets svar ble gitt i brev av 9. august 2006. Riksrevisjonen ba i brev av 28. august 2006 Kultur- og kirke departementet om å redegjøre for manglende punkter om Arkeologisk museum i departementets svarbrev. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 13. september 2006.

Kultur- og kirkedepartementets oppfølging

Oppbevaringsforholdene – gjennomførte tiltak og endringer

Ifølge Kultur- og kirkedepartementet har Riksrevisjonens vurdering fortsatt delvis gyldighet i 2006 for Nasjonalgalleriets samlinger i Nasjonalmuseet. Sikringsforholdene er mer tilfredsstillende enn bevaringsforholdene.

Nasjonalgalleriet gikk 1. juli 2003 inn i det nye Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Ifølge Kultur- og kirkedepartementet vil dette få positive konsekvenser ikke bare for Nasjonalgalleriets samlinger, men også for samlingene til de øvrige museene som inngår i Nasjonalmuseet. Departementet påpeker at gjennomføring av Nasjonalmuseets byggeprosjekter vil medføre en betydelig forbedring av bevaringsforholdene for samlingene. Blant annet vil ferdigstillelse av et nytt eksternt magasin og nye utstillingslokaler gjøre bevaringssituasjonen både for utstilte og magasinerte kunstverk langt bedre enn i dag.

Departementet opplyser at kompetanseforholdene ved Nasjonalgalleriet er forbedret gjennom økt bemanning, og at kompetansen har økt når det gjelder håndtering, bevaring og frakt av gjenstander. Departementet påpeker imidlertid at museet fortsatt mangler kompetanse innen skulpturkonservering.

Departementet opplyser at det i påvente av nybygg er iverksatt enkelte tiltak for å bedre klimaforholdene i Nasjonalgalleriet. Det er blant annet innkjøpt flere luftfuktere for å øke luftfuktigheten i utstillingssalene. Det ble også påbegynt et pilotprosjekt i samarbeid med Statsbygg sommeren 2006 for å dempe varmen i utstillingssalene. Det opplyses også at for å bedre plassmangelen ved Nasjonalgalleriet, er fjernmagasinene utvidet med 1500 kvadratmeter.

Styringen av arbeidet med bevaringen og sikringen av museenes samlinger

Ifølge departementet er det utarbeidet en strategiplan for Nasjonalmuseet og de ulike avdelingene for perioden 2005–2008, mens en plan for perioden 2007–2009 var under arbeid. Sikringsarbeidet inngår som et eget punkt i planene.

Departementet påpeker dessuten at årsrapporten for Nasjonalgalleriet (Nasjonalmuseet) ikke systematisk omtaler oppnådde resultater innen bevaringsområdet.

Kunnskapsdepartementets oppfølging

Oppbevaringsforholdene – gjennomførte tiltak og endringer

Departementet har tildelt totalt 72 millioner kroner i øremerkede tilskudd til universitetsmuseenes sikrings- og bevaringsarbeid. Utover øremerkede midler fra departementet har universitetene tilført betydelige beløp fra egne rammer til dette arbeidet. Universitetet i Oslo har inngått en langtidsleieavtale for å etablere et nytt eksternt magasinbygg for samlingene ved Kulturhistorisk museum og Naturhistorisk museum. De øvrige museene melder også at de har brukt ekstra midler til oppgradering av magasiner og til flytting til nye. Museene har bevisst prioritert tiltak knyttet til sikring og bevaring framfor konservering.

Styringsmessige tiltak

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse ba kontroll- og konstitusjonskomiteen Utdannings- og forskningsdepartementet finne egnede måter å utforme mål- og resultatindikatorer på området. Departementet utnevnte en arbeidsgruppe som foreslo flere mål- og resultatindikatorer for bevaring og sikring av universitetsmuseenes samlinger. Universitetsmuseene arbeidet i tillegg i 2006 med å tilrettelegge for at en metode utarbeidet av ABM-utvikling (statens senter for arkiv, bibliotek og museum) kan anvendes ved rapportering til departementet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at de påpekte svakhetene for Nasjonalgalleriets vedkommende når det gjelder oppbevaringsforholdene, fortsatt delvis har gyldighet. Riksrevisjonen registrerer også at Nasjonalgalleriets kompetanse innen skulpturkonservering fortsatt er mangelfull, og at sikringsforholdene fremdeles er mer tilfredsstillende enn bevaringsforholdene.

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:9 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 102 (2003–2004), ble det pekt på betydningen av at museenes samlinger forvaltes på en slik måte at de er best mulig beskyttet mot kontinuerlig nedbrytende prosesser og plutselige ødeleggelser. Samlingene skal kunne benyttes i forskning og formidling i et lengst mulig perspektiv.

Riksrevisjonen har på bakgrunn av ovenstående satt i gang en ny undersøkelse av bevaringen og

sikringen av samlingene ved de statlige museene. Undersøkelsen vil omfatte en kartlegging av oppbevaringsforholdene og samlingenes tilstand i museenes utstillingslokaler og magasiner, samt en styringsundersøkelse fra departement til

museum og internt ved museene. Målet med arbeidet er å undersøke om det har skjedd forbedringer på området.

Saken avsluttes i dette dokumentet.

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet – Dokument nr. 3:10 (2002–2003)

Innledning

Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet* ble oversendt Stortinget 16. september 2003. Det ble avholdt åpen høring om rapporten 12. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. januar 2004, jf. Innst. S nr. 106 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 5. februar 2004. Ved behandlingen av saken ba Stortinget regjeringen om å bli orientert om hvordan de feil og mangler som påpekes i rapporten, er rettet opp. Orienteringen ble gitt i St.prp. nr. 65 (2004–2005) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005*.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i innstillingen samfunnets ansvar for at barn under offentlig forvaring gis et trygt og kvalitativt godt tilbud. Dette er barn med et svært vanskelig utgangspunkt, med stor sårbarhet og hvor feilaktige disposisjoner kan gjøre uopprettelig skade. Komiteen påpekte at samfunnets ansvar for å etablere et sikkert system med gode kontrollrutiner, er uomtvistelig. På denne bakgrunn karakteriserte komiteen manglene presentert i Riksrevisjonens undersøkelse som alvorlige.

Komiteen merket seg opplysningene om at mange barn i den kommunale barnevernstjenesten manglet tiltaksplaner. Komiteen understreket at staten har et overordnet ansvar for å sørge for at barnevernet i kommunene fungerer i henhold til gjeldende regelverk, og påpekte departementets ansvar for å holde seg løpende orientert om hvorvidt regelverket overholdes. Komiteen uttrykte forbauselse over manglende oppfølging fra statlige myndigheters side, og stilte seg undrende til at statens egne kontrollrutiner ikke hadde avdekket svakhetene.

Komiteen stilte seg kritisk til den mangelfulle oppfølgingen av barn i fosterhjem og ga også uttrykk for sin bekymring for mangelfullt tilsyn med institusjoner og fosterhjem. Komiteens flertall hevdet at departementet i sin vektlegging av oppgaver i tildelingsbrevet til fylkesmennene ikke i tilstrekkelig grad tilkjennega alvorret i den oppgaven som er tillagt embetene. Komiteens

flertall stilte spørsmål ved departementets oppfølging i forbindelse med at forvaltningstilsynet hadde vært så lite prioritert.

Komiteen anså det som uakseptabelt at mange av fylkeskommunene ikke har opprettet tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, og at rundt halvparten av fylkene opplyser at de ikke alltid plasserer barn i de mest egnede tilbudene. Komiteen påpekte at de vil følge resultatene av statens overtakelse av oppgaver i barnevernet fra fylkeskommunene, og understreket viktigheten av klare retningslinjer for arbeidet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan staten, fylkeskommunen og de kommunale barneverntjenestene ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner.

Det ble samlet inn data om oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet fra samtlige kommunale barneverntjenester, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter gjennom spørreskjema. Det ble i tillegg gjennomført dybdekartlegging med intervju og saksmappegjennomgang av ni utvalgte kommuner, samt fylkeskommunen og fylkesmannsembetet i Rogaland og Nordland. Undersøkelsen var videre basert på foreliggende statistikk og dokumentanalyse.

Både den nasjonale kartleggingen og kommunebesøkene viste at barn i en rekke tilfeller manglet tiltaksplan, og at det var grunn til å stille spørsmål ved om barnas omsorgsbehov ble tilstrekkelig vurdert. Undersøkelsen viste at ca. 13 prosent av barn plassert utenfor hjemmet manglet tiltaksplan. Kommunebesøkene i de ni utvalgte kommunene viste at omsorgsplan forelå i to av 46 aktuelle saker.

Undersøkelsen viste at det var grunn til å stille spørsmål ved om Barne- og familiedepartementet hadde sikret et tilstrekkelig og forsvarlig institusjonstilbud for de barn som plasseres utenfor hjemmet. Mange av fylkeskommunene hadde ikke et tilstrekkelig antall egnede institusjons-

plasser, og rundt halvparten av fylkeskommunene opplyste i spørreundersøkelsen at de ikke alltid plasserte barn i det mest egnede tilbudet.

Av undersøkelsen gikk det fram at det var problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner ved plasseringer, blant annet når det gjaldt tidspunkt for etablering av kontakt, faglige vurderinger og spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Undersøkelsen viste at det var grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt lovens intensjon om jevnlig oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet i tilstrekkelig grad ble ivarettatt. Over halvparten av kommunene manglet rutiner for kontakten med enten barnet, plasseringsstedet, fosterforeldrene eller de biologiske foreldrene. Saksmappegjennomgangen viste at barneverntjenestene hadde lav kontakthypighet med barna.

Det ble stilt spørsmål i undersøkelsen om tilsynsførerordningen gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Ni prosent av fosterbarna i undersøkelsen var uten tilsynsfører høsten 2001. Gjennomgangen av saksmappene i de ni kommunene viste at fosterhjemsplasseringene fikk betydelig færre tilsynsbesøk enn det regelverket forutsetter.

Undersøkelsen viste at de fleste fylkesmennene hadde problemer med å følge opp det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barneverninstitusjoner. Enkelte embeter hadde i 2000 i hovedsak gjennomført anmeldte institusjonstilsyn, noe som ikke er i samsvar med barnevernlovens krav om at halvparten av besøkene skal være uanmeldte.

Det ble i undersøkelsen påvist en rekke mangler i fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner. Det eksisterer heller ikke retningslinjer knyttet til hvor ofte den enkelte kommune skulle ha forvaltningstilsyn, og hvordan forvaltningstilsynet skulle gjennomføres.

Endringer i rammebetingelser og virkemidler

Noen av svakhetene påpekt i Riksrevisjonens rapport var rettet mot andrelinjetjenestens oppgaver, herunder fylkeskommunenes tidligere oppgaver innen barnevernet. Fra 1. januar 2004 ble disse oppgavene overført til staten ved Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufetat). Riksrevisjonens løpende revisjon har gjennom flere år påvist svakheter omkring Bufetats arbeid på barnevernsområdet. Det er derfor igangsatt en forvaltningsrevisjon av Bufetat i Riksrevisjonen

der blant annet utvikling av tiltaksapparatet, etablering og drift av institusjoner, rekruttering og formidling av fosterhjem og samarbeid mellom Bufetat og den kommunale barneverntjenesten vil bli berørt. Rapporten fra denne revisjonen vil bli oversendt Stortinget ved årsskiftet 2007–2008.

Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 30. mars 2007 Barne- og likestillingsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak departementet har gjennomført i forhold til svakhetene som forvaltningsrevisjonsrapporten avdekket om det kommunale barnevernet og om fylkesmannsembetenes tilsyn. Departementets svar ble gitt i brev av 22. mai. Riksrevisjonen ba i brev av 31. mai departementet om å utdype og dokumentere enkelte punkter i svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 7. juni 2007.

Tiltak rettet mot kommunene

Departementet viser til at krav om internkontroll for barneverntjenesten i kommunene ble innført fra 1. januar 2006. Dette innebærer at kommunene må utarbeide et system som dokumenterer hvordan krav som er stilt i lover og forskrifter, blir overholdt. Departementet påpeker at fylkesmennene vil ha et særlig ansvar for å følge opp plikten til å etablere internkontroll i kommunene, gjennom sitt veilednings- og tilsynsansvar. Det er i samråd med fylkesmennene lagt opp til oppfølgingsmøter og veiledning av kommunene i forbindelse med etablering av internkontroll, med sikte på bedring av rutiner og prosedyrer, slik at lovkravene blir innfridd.

Barne- og likestillingsdepartementet viser til at det i 2004–2005 ble initiert et arbeid for å utvikle et godt veiledningsmaterieell og rutinehåndbøker på viktige og sentrale områder i kommunens arbeid på barnevernsområdet. Hensikten var å beskrive arbeidsprosesser i de ulike fasene i kommunenes arbeid med barnevernsaker, for å sikre rask og riktig bruk av regelverket. Materialet skulle videre gi eksempler på skjemaer, brev, arbeidsopplegg, sjekklister med mer. Departementet ga våren 2006 ut to rutinehåndbøker, tre veiledere og en cd-rom¹ som ble sendt ut

1) Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (Q – 1101), Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem (Q – 1102), Tiltaksplaner og omsorgsplaner – en veileder (Q – 1103), Tilsynsførere i kommunalt barnevern – en veileder (Q – 1104) og Internkontroll i barneverntjenesten i kommunen (Q – 1105).

til alle kommuner. I tillegg ble det arrangert regionskonferanser med alle kommuner for å presentere det nye veilednings- og rutinemateriellet. Departementet har videre i møter med fylkesmannsembetene satt fokus på hvordan fylkesmennene kan følge opp kommunenes bruk av materiellet.

Departementet har satt nye rapporteringskrav til kommunene i deres halvårslige rapportering til departementet. Fra 2007 skal kommunene rapportere om andelen barn med gyldige tiltaks- eller omsorgsplaner, antall tilsynsbesøk i fosterhjem og måloppnåelse i forhold til lovkrav. Departementet påpeker at slike rapporteringspunkter gir kommunene et signal om hvor viktig denne lovpålagte plikten er, og at kommunene i større grad må prioritere dette arbeidet.

Det er foretatt en presisering i barnevernloven om barneverntjenestens ansvar for oppfølging av biologiske foreldre etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Det er blant annet presisert at dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten formidle kontakt med andre deler av hjelpeapparatet.²

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser at de i årene framover vil styrke kompetansen til ansatte i det kommunale barnevernet. Departementet skal også arbeide med å utvikle og gjennomføre tiltak for å formidle forskningsbasert kunnskap til kommunene. I tillegg samarbeider departementet med Kommunenes Sentralforbund om økt fagmessig og ressursmessig prioritering av det kommunale barnevernet.

Tiltak for å styrke fylkesmennenes tilsyn

Departementet påpeker at de siden 2003–2004 har satset målrettet på å styrke tilsynskompetansen i fylkesmannsembetene, og viser til redegjørelsen som ble gitt i St.prp. nr. 65 (2004–2005). Kompetansestyrkingen har først og fremst skjedd gjennom grunnopplæring i systemrevisjon av ansatte ved embetene som fører tilsyn i barnevernet. Fra 1. januar 2004 ble det innført nye bestemmelser når det gjelder fylkesmannsombetenes tilsyn med institusjonene, blant annet med krav om systemrevisjon i tillegg til individrettet tilsyn. Fra 1. januar 2004 ble det også innført en godkjennings- og kvalitetsforskrift for institusjonene, som blant annet bidrar til at institusjonene får et styrket tilsyn.

Departementet viser til at det siden 2003–2004 har vært satset målrettet på å styrke fylkesmennenes tilsynskompetanse. Departementet opplyser videre at de har etablert et tilsynsforum for fylkesmennene. Formålet er å skape muligheter for tilsynsmyndighetene til å utveksle kunnskap og erfaringer. Forumet er også en viktig møteplass for departementet. Departementet viser til at det også er etablert et regelmessig samarbeid med Statens Helsetilsyn for kunnskapsdeling og samkjøring av tilsynsopplegg og metoder. Departementet har videre utviklet et veiledningsmaterieell til bruk ved fylkesmannsembetene i deres tilsyn med både institusjonene og barneverntjenestene i kommunene. Materiellet brukes i undervisningsøyemed og er et viktig hjelpemiddel i fylkesmennenes daglige tilsynsarbeid³. Departementet opplyser at de fra 2006 har utviklet og tatt i bruk nytt rapporteringsskjema og nye maler knyttet til fylkesmannsombetenes institusjonstilsyn, og viser til at dette er viktige hjelpemidler for å innhente og systematisere kunnskap.

Effekter av tiltak

I Riksrevisjonens brev av 30. mars 2007 ble departementet bedt om å dokumentere om tiltakene for å rette opp feil og mangler knyttet til oppfølging og tilsyn av barn plassert utenfor hjemmet har hatt tilstrekkelig effekt, og om gjeldende regelverk overholdes.

Departementet viser til fylkesmannsombetenes landsomfattende tilsyn i 2004 og 2005 der hensikten var å se på hvordan kommunene utfører sine oppgaver. Resultatene fra tilsynene bekrefter i hovedsak Riksrevisjonens konklusjoner og viser at situasjonen fremdeles ikke er tilfredsstillende. Departementets halvårslige rapportering fra kommunene for årene fra 2004 til 2006 viser heller ingen markant endring når det gjelder antall barn som har fått oppnevnt tilsynsfører. Departementet mener de kritiske områdene i den kommunale barneverntjenesten på mange måter er identifisert, og peker spesielt på tiltaks- og omsorgsplaner, oppfølging av fosterhjemmene, forvaltningsmessig og faglig kompetanse, fristbestemmelsene og praksis når det gjelder henleggelse av saker.

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser videre at det individrettede tilsynet med barneverninstitusjoner som ble gjennomført i 2006, er i samsvar med regelverket i 12 av 18 fylkes-

2) Innst. O. nr. 115 (2004–2005), Barnevernloven § 4–16.

3) St. prp. nr. 65 (2004–2005)

mannsembeter. Tre embeter hadde en måloppnåelse på 96–99 prosent, to embeter hadde en måloppnåelse på 90 prosent, mens ett embete hadde en måloppnåelse på 85 prosent. De fleste fylkesmannsembetene har gjennomført systemrevisjon av barneverninstitusjoner i henhold til regelverket.

Departementet opplyser at alle fylkesmannsembetene gjennomførte forvaltningstilsyn med utvalgte kommuner i 2006. Departementet presiserer at tilsynsmyndighetene mottar betydelig informasjon fra den kommunale barneverntjenesten på sentrale områder, og også fra andre kilder. Dette danner grunnlag for embetenes risiko- og sårbarhetsanalyse av tilstanden i den enkelte kommune.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Barne- og likestillingsdepartementet har iverksatt tiltak for å sikre at den kommunale barneverntjenesten ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at de påpekte svakhetene i den kommunale barneverntjenesten fortsatt er til stede. Barne- og likestillingsdepartementets tiltak rettet mot den kommunale barneverntjenesten er iverksatt i 2006 og 2007, og Riksrevisjonen har derfor

ikke et godt nok informasjonsgrunnlag ennå til å si om gjennomførte tiltak er effektive i forhold til de mangler som fremdeles finnes på området.

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene som er iverksatt av departementet for å forbedre fylkesmannsembetenes tilsyn med barnevernet. Tiltakene er etter Riksrevisjonens oppfatning relevante og målrettede med tanke på å bedre tilsynet med barneverninstitusjoner og de kommunale barneverntjenestene. Det har vært en bedring i fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn, og departementet oppgir at alle fylkesmannsembetene har hatt forvaltningstilsyn med utvalgte kommuner i 2006. Riksrevisjonen anser at fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn og forvaltningstilsyn har hatt en kvalitetsmessig forbedring.

Departementet har satt nye rapporteringskrav til kommunene i 2007. Rapporteringen fra kommunene for 2007 vil kunne gi informasjon om hvorvidt det har vært forbedringer på området. Riksrevisjonen vil i forbindelse med planleggingen av revisjonen i 2008 vurdere hvorvidt det er grunnlag for å sette i gang en ny undersøkelse rettet mot barneverntjenestenes arbeid, dersom kommunenes rapporteringer viser at situasjonen på området ikke har blitt bedre.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB – Dokument nr. 3:4 (2003–2004)

Innledning

Dokument nr. 3:4 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB* ble oversendt Stortinget 14. november 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 26. februar 2004, jf. Innst. S. nr. 134 (2003–2004), og saken ble behandlet av Stortinget 11. mars 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at bruk av kontrakter som styringsmiddel stiller store krav til utforming av mål og spesifikasjoner. Komiteen var kritisk til at departementet ikke hadde fulgt opp Stortingets forutsetninger om å sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket. Videre framhevet komiteen at departementet på flere viktige områder ikke hadde sørget for å innhente tilstrekkelig resultatinformasjon til å følge opp de kravene og forutsetningene som er lagt til grunn i avtaleverket for offentlig kjøp av tog tjenester og ved Stortingets behandling av Norsk Jernbanepplan, på en overordnet og helhetlig måte. Heller ikke syntes tertialrapportene med informasjon om trafikkteflinger, regularitet og punktlighet som departementet mottok, å gjøre det mulig å følge opp aktuelle krav og forutsetninger i avtaleverket på en egnet måte. Komiteen la også til grunn at departementet sørger for at et sett av indikatorer for å følge opp produktivitetsutviklingen i NSB, snarest kommer på plass.

Fra 1997 til 2001 økte togproduksjonen innenfor ordningen med statlig kjøp med 10,2 prosent målt ved antall togkilometer. Komiteen konstaterte at omfanget av persontrafikk målt i personkilometer derimot ble redusert med 11,8 prosent i det samme tidsrommet. Den viste videre til at punktligheten ble dårligere i perioden 1999–2002, og at antall innstillinger var svært høyt i denne perioden. Komiteen merket seg også Riksrevisjonens påpeking av mangel på samordning og målretting av tiltak for å redusere driftsproblemene mellom NSB og Jernbaneverket.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlige kjøp av persontransport, gir de tilskattede resultater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB når det gjelder inngåelsen og oppfølgingen av avtalen.

Undersøkelsen viste at persontrafikkomfanget innenfor kjøpsordningen var redusert med 11,8 prosent i perioden 1997–2001. Samtidig hadde det vært en vekst i togproduksjonen på 10,2 prosent og en kostnadsvekst på 12,5 prosent. Denne utviklingen innebar at staten hadde fått stadig mindre persontrafikk for de pengene som ble bevilget til kjøp av togtransport, og at utviklingen i persontransporten på jernbanen ikke hadde bidratt til å avlaste persontrafikken på vegnettet i samsvar med sentrale samferdselspolitiske målsettinger. Målt ved forholdet mellom personkilometer og NSBs driftskostnader hadde produktiviteten totalt sunket med 21,1 prosent fra 1997 til 2001. Undersøkelsen viste også at punktlighetsandelen hvor det ble foretatt registreringer, varierte mellom 85 og 88 prosent. Undersøkelsen viste at driftsproblemene i 93 prosent av tilfellene var knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbaneverket hadde ansvaret for. For ca. 30 prosent av driftsavvikene forelå det et uavklart ansvarsforhold mellom NSB og Jernbaneverket. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål ved om den svært høye utnyttelsen av sporkapasiteten på det sentrale Østlandet i realiteten hadde bidratt til å svekke jernbanens konkurransevne i perioden.

I avtaleverket mellom Samferdselsdepartementet og NSB var det lagt til grunn at departementet har vide fullmakter til å innhente informasjon og kontrollere kvaliteten på informasjonen. Undersøkelsen viste at den styringsinformasjonen som departementet hadde innhentet, i begrenset grad satte departementet i stand til å evaluere effekten av det kjøpte togtilbudet, og til å følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som var gjenstand for statlige kjøp. Undersøkelsen

viste også at departementet ikke hadde satt i verk tiltak for å sikre datakvaliteten. Videre kunne det reises spørsmål om Samferdselsdepartementet hadde etablert gode nok systemer for å sikre at NSB leverte de produktene og den produktkvaliteten som ble regulert av avtaleverket.

I den perioden som undersøkelsen i hovedsak dekket, ble transportpolitikken utformet ut fra sektorplaner for vei, jernbane, luftfart og sjøtransport. Målsettingene og forutsetningene som lå til grunn for Dokument 3:4 (2003–2004), var således spesielt innrettet mot jernbanen som transportform. Fra 2002 (jf. St. meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*) ble det i større grad lagt vekt på å føre en helhetlig transportpolitikk. Dette innebar at målsettingen om at jernbanen skulle avlaste vegnettet, ble erstattet med en generell målsetting om at kollektivtransporten skulle avlaste bilbruken.

Samferdselsdepartementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2007 Samferdselsdepartementet om å gjøre rede for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å bedre mål- og resultatoppnåelsen i statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Videre ble det bedt om informasjon om resultatutviklingen, blant annet antall innstillinger og forsinkelser, antall personkilometer, produktivitet og produktivitetsindikatorer, samt tiltak for å forbedre samordningen mellom NSB og Jernbaneverket. Departementets svar ble gitt i brev av 11. mai 2007.

Departementet opplyser at det i perioden etter Riksrevisjonens undersøkelse var iverksatt en rekke tiltak og endringer for å bedre mål- og resultatoppnåelsen i statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Avtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB for perioden 2003–2006

Departementet opplyser at man i forbindelse med rammeavtalen for 2003–2006 arbeidet aktivt med å utvikle og implementere resultatavhengige incentivkontrakter for å bedre styringen av statlig kjøp av tog tjenester og for å gi NSB bedriftsøkonomiske incentiver til en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning av togtilbudet. Resultatet av dette arbeidet og av forhandlinger mellom partene ble en kvalitetskontrakt. Kontrakten ble utprøvd på InterCity-trafikken med virkning fra 2003, og den ble senere revidert og justert i 2005.

Incentivkontrakten er utformet slik at NSB belønnes eller straffes basert på oppnådde resultater i forhold til et referansenivå for antall kunder, togkilometer, setekilometer og antall innstillinger som selskapet selv har ansvaret for. Departementet opplyser at man gjennomgikk eksisterende avtaleverk og forhandlet inn skjerpede rapporteringskrav til NSB i de årlige kjøpsavtalene for 2004, 2005 og 2006.

Ny rammeavtale for perioden 2007–2010

Departementet opplyser at man har tatt hensyn til Riksrevisjonens merknader i forbindelse med framforhandlingen av rammeavtalen for perioden 2007–2010. Departementet har blant annet lagt til grunn i arbeidet med avtalen at målene med kjøpet skulle være førende for utformingen av avtalen. Departementet påpeker at det har vært en målsetting at rammeavtalen skal gi begge parter størst mulig grad av forutsigbarhet ved at det blant annet er avtalefestet hvordan endringer håndteres i avtaleperioden. Kravene i avtalen gir samlet sett NSB incitament til å bidra til oppfyllelse av de målene som staten har med kjøpet av persontransporttjenester med tog. Departementet opplyser at man ved framforhandlingen av rammeavtalen for 2007–2010 har lagt vekt på å angi jernbanepolitiske målsettinger og å sørge for en best mulig utnyttelse av ressursene til kjøp av persontransporttjenester med tog.

Departementet har lagt opp til et målstyrt kjøp og benytter målsettingene til å foreslå prioriteringer av hvilke tog tjenester som skal styrkes eller eventuelt reduseres. Kravene til tog tjenestene i avtalen innbefatter både omfang, kvalitet og kriterier til oppfølging av kjøpet. Rammeavtalen for perioden 2007–2010 er, som tidligere avtaler, basert på at NSB har markedsansvaret, og er derfor utformet som en nettoavtale hvor NSB beholder trafikkinntektene. NSB har også, som før, driftsansvaret. Departementet påpeker at man har lagt til grunn et gjennomgående prinsipp om at kravene skal være så overordnede som mulig.

Oppfølgings- og rapporteringssystemet er utformet slik at rapporteringen skal være dekkende og detaljert nok til at departementet løpende kan følge opp om mål og hensikt med kjøpet oppnås. Dette skjer gjennom tertialvis rapportering fra NSB av resultater i henhold til gitte resultatindikatorer (dekker blant annet områdene marked, produksjon og økonomi), samt annen halvårlig og årlig rapportering. Rapporteringen inneholder blant annet informasjon om antall kunder, kjørte

togkilometer, setekilometer, kapasitet, punktlighet, regularitet, driftsinntekter og driftskostnader. Departementet påpeker at avtalen stiller krav til en nedre grense for hva som er akseptabelt nivå på både regularitet og punktlighet. Manglende oppfyllelse av kravene kan sanksjoneres. Det framgår at departementet kan kreve et stipulert prisavslag per innstilt avgang som NSB har ansvar for, dersom regularitetsmålet per togproduktgruppe ikke nås.

Det opplyses videre at NSB til enhver tid har ansvar for at driften er kontraktsmessig, og har plikt til å varsle departementet dersom selskapet blir forhindret eller har grunn til å tro at de blir forhindret fra å oppfylle sine forpliktelser. Samtidig som et slikt varsel blir gitt, skal årsaken til hindringen oppgis, og det skal, så vidt det er mulig, angis når ytelsen igjen kan gjennomføres, og hvordan hindringen kan utbedres. Dersom det foreligger en mangel, har departementet ulike sanksjonsmidler (utbedring, prisavslag, dagbøter, erstatning) som kan benyttes avhengig av det konkrete tilfellet.

Bedret datakvalitet

Departementet opplyser at det i avtalen mellom NSB og Samferdselsdepartementet for 2007–2010 fastslås at rapporteringen fra NSB til departementet skal være basert på ensartede definisjoner gjennom hele avtaleperioden, og det skal framgå hva som er årsaken dersom data ikke er sammenlignbare over tid.

Departementet viser til at flere tiltak er iverksatt i regi av NSB eller Jernbaneverket i løpet av perioden 2003–2006 for å bedre datakvaliteten på flere av de sentrale måleparametrene. Jernbaneverket har jobbet med å forbedre datakvaliteten gjennom årsaksregistreringssystemer for henholdsvis punktlighet og regularitet de siste årene. NSB er blant annet i ferd med å implementere elektronisk billettering i deler av landet, og dette vil trolig bidra til en økt datafangst samt en bedret datakvalitet, da de reisende vil gjøre kortet gyldig for bruk før ombordstigning.

Informasjon om resultatutviklingen, blant annet antall innstillinger og forsinkelser, antall personkilometer, produktivitet og produktivitetsindikatorer

Departementet opplyser at det i perioden etter Riksrevisjonens undersøkelse har skjedd en positiv utvikling på de aller fleste områder (markert, økonomi og kvalitet) med noen variasjoner for enkelte parametre og enkelte togprodukter enkel-

te år. Departementet har gjennomført flere mindre tilpasninger i avtaleperioden for å oppnå en bedre samlet ressursutnyttelse av bevilgede midler. På noen steder har departementet avsluttet kjøp av regiontogtilbud (Brattsbergbanen og Vøgne), mens man på andre steder har styrket innsatsen (Jærbanen og InterCity Oslo–Lillehammer). Departementet viser også til at ved ferdigstillelsen av dobbeltsporet mellom Sandvika og Asker i 2005, ble departementet og NSB enige om et bedret rutetilbud på strekningen uten økning i kjøpsbeløpet. Dobbeltsporet ga en kapasitetsforbedring på inntil to tog i hver retning per time på strekningen Sandvika–Asker.

Tiltak for å forbedre samordningen mellom NSB og Jernbaneverket

Departementet opplyser at Jernbaneverket utarbeider løpende statistikk basert på rapportering fra toglederne, og Jernbaneverket arrangerer ukentlige møter med togselskapene med rapportering av oppståtte driftsproblemer. Nødvendig oppfølging skjer gjennom oppfølgingsmøter mellom Jernbaneverket og togselskapene. Slike oppfølgingsmøter skjer regelmessig i regi av de enkelte baneregionene i Jernbaneverket.

I departementets arbeid med mål- og resultatstyring av Jernbaneverket, er det blant annet fastsatt konkrete mål knyttet til punktlighet i togtrafikken, og departementet viser i denne sammenheng til departementets tildelingsbrev til Jernbaneverket. I tildelingsbrevet gjeldende for budsjettåret 2007 framgår det at Jernbaneverkets viktigste bidrag til punktlighet i togtrafikken er knyttet til jernbanenettets ”oppetid”. Departementet viser til NSBs beste punktlighet (2005) siden ordningen med registreringen av punktlighet ble innført, hvor jernbanenettet hadde en oppetid på 99,3 prosent. Det framgår videre at Samferdselsdepartementet legger opp til at jernbanenettets ”nedetid” skal reduseres med 3,5 prosent per år. Jernbaneverket er pålagt å rapportere til departementet om punktlighetsutviklingen i forhold til fastsatte mål. Rapporteringen er et fast punkt på dagsordenen på etatsmøtene mellom departementet og Jernbaneverket som avholdes hvert tertial i løpet av året.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har foretatt endringer av avtalen for kjøp av persontransportssystemer fra NSB, samt igangsatt tiltak for å følge opp de krav og

forutsetninger som er lagt for avtaleverket. Riksrevisjonen registrerer at den nye avtalen inneholder muligheter for å kunne iverksette sanksjoner overfor NSB dersom man ikke klarer å levere avtalt produksjon, men det er uklart om denne sanksjonsmuligheten faktisk benyttes av departementet. Videre påpeker departementet at kravene i avtalen skal være så overordnede som mulig, men avtalen viser at departementet fortsatt detaljstyrer togproduksjonen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om NSB har stor nok frihetsgrad til å kunne innrette sin togproduksjon i forhold til kundenes faktiske behov.

Riksrevisjonen merker seg at foreliggende avtale gjør at departementet i større grad enn tidligere er i stand til å evaluere effekten av de kjøpte tog-tjenestene, og å følge opp og styre utviklingen av den togproduksjonen som er gjenstand for

statlig kjøp. Videre innebærer dette at departementet på en bedre måte kan følge opp om NSB leverer det avtalte produksjonsvolumet, og at produksjonen holder den kvaliteten som er regulert i avtalen. Departementet har imidlertid ikke utarbeidet spesifikke produktivitetsindikatorer for å følge opp produktivitetsutviklingen. Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at departementet følger opp at NSBs persontransport drives på en effektiv måte.

Det konstateres også at det er igangsatt tiltak for å redusere driftsproblemene mellom Jernbaneverket og NSB, men det er uklart om disse i tilstrekkelig grad avklarer ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB når driftsproblemer oppstår.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS – Dokument nr. 3:5 (2003–2004)

Innledning

Dokument nr. 3:5 (2003-2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS* ble oversendt Stortinget 16. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. mars 2004, jf. Innst. S. nr. 158 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 2. april 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at undersøkelsen viste at det var et betydelig potensial for videreutvikling av styrings- og rapporteringssystemene i KRIPOS. Svakheterne i rapporteringssystemene innebar blant annet at det var usikkerhet knyttet til måloppnåelse for KRIPOS' arbeid med narkotikasaker.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg videre at KRIPOS benyttet et annet saksbehandlingsverktøy enn det politi- og lensmannsetaten gjorde, noe som førte til at det ikke var mulig å sammenligne data for saksbehandlingstid. Komiteen fant det betenkelig at ikke Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet var kjent med måten KRIPOS beregnet saksbehandlingstiden på. Komiteen var imidlertid positiv til at det ble arbeidet med å rette opp i dette.

Komiteen pekte videre på viktigheten av KRIPOS som et nasjonalt hjelpeverktøy i politiarbeidet. Komiteen så positivt på at etterspørselen etter bistand var økt. Komiteen sluttet seg imidlertid til vurderingen fra Riksrevisjonen om at registrering av bistand fordelt på politidistriktene vil kunne føre til økt bevissthet om ressursfordelingen.

Komiteen viste også til KRIPOS' ansvar som bidragsyter i forhold til internasjonalt samarbeid. I den forbindelse ble det pekt på de muligheter som ligger i Schengen Information System (SIS) med hensyn til bistand til de respektive politidistrikter og oppklaring av saker ved hjelp av informasjon fra SIS.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad KRIPOS fungerer som

bistandsorgan for politi- og lensmannsetaten. Undersøkelsen omfattet også en gjennomgang av arbeidsrutiner i KRIPOS og styringsdialogen med Politidirektoratet.

Riksrevisjonens undersøkelse av KRIPOS ble gjennomført i perioden 2002–2003. Undersøkelsen omfattet en gjennomgang av KRIPOS' ressursutnyttelse (målt i produktivitet og saksbehandlingstid), omfanget og kvaliteten på bistanden som ble gitt, og hvem som mottok bistand. Videre ble det internasjonale arbeidet, etterrettingsarbeidet, kompetanseoverføringen, det interne evalueringsarbeidet og etatsstyringen av KRIPOS også behandlet i undersøkelsen.

Undersøkelsen viste svakheter i tallmaterialet for saksbehandlingstider i KRIPOS og politi- og lensmannsetaten. Det var store differanser mellom saksbehandlingstiden KRIPOS registrerte sammenlignet med saksbehandlingstiden politiet registrerte. I 114 av 264 saker var differansen mer enn 20 dager, og i 45 av 264 saker var differansen større enn 50 dager. Det ble ikke avdekket om svakheten lå i registreringen til KRIPOS eller hos politiet.

Riksrevisjonens undersøkelse viste også at det er et betydelig potensial for videreutvikling av styringssystemene i KRIPOS. For narkotikasaker rapporterte blant annet KRIPOS i 2001 om en måloppnåelse på 98 prosent, mens Riksrevisjonens analyse viste at måloppnåelsen var på 22 prosent. Riksrevisjonen stilte på bakgrunn av dette spørsmål både ved saksbehandlingsverktøyets funksjonalitet og bruken av verktøyet som et styringsverktøy.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at KRIPOS ikke utarbeidet statistikk over hvor mye bistand den enkelte driftsenheten og det enkelte politidistrikt tok imot. Riksrevisjonens undersøkelse viste også at utnyttelsen av Schengen Information System (SIS) ikke var tilfredsstillende. Blant annet var politidistriktenes kunnskap om SIS mangelfull.

Undersøkelsen viste for øvrig at samtlige aktører som ble intervjuet, stort sett var tilfreds med kvaliteten på bistanden fra KRIPOS.

Justis- og politidepartementets oppfølging

I Riksrevisjonens brev av 28. mars 2007 ble Justis- og politidepartementet bedt om å redegjøre for hvilke tiltak som er gjennomført for å utbedre påviste avvik og svakheter, og hvilken effekt de har hatt. Departementets svar ble gitt i brev av 14. mai 2007.

Departementet opplyser at KRIPOS har vært gjennom en betydelig organisasjonsutvikling, og er blitt tillagt flere nye og krevende oppgaver siden ny organisasjon ble etablert 1. januar 2005.

Styringssystemene

Ny strategi er vedtatt, og iverksatt fra 1. januar 2007. Strategien skal bidra til å styrke den løpende styring gjennom bedre informasjonssystemer og forbedret og systematisk innhenting av måltall (fakta grunnlag) for alle prosesser.

Departementet opplyser videre at politi- og lensmannsetatens saksbehandlingssystem, BL, ble innført i KRIPOS i 2005. Denne versjonen er lik den som benyttes av politidistriktene. KRIPOS har også opprettet et nytt internt informasjonssystem (KRIPOS-nøkkelen) for å samle, strukturere og gjøre tilgjengelig all intern og ekstern styringsinformasjon. Dette systemet skal forbedre interne prosesser og systemer, og bidra til styrket helhetstenkning og samarbeid gjennom organisasjonen.

KRIPOS har også innført et nytt journaliserings-, styrings- og rapporteringssystem (LIMS). Ifølge departementet ble kvalitetssikring av styringsdialogen og rapportering av måloppnåelse foretatt etter Riksrevisjonens rapport i 2003. Departementet opplyser at det er et tett og konstruktivt samarbeid mellom direktoratet og KRIPOS både når det gjelder den ordinære styringsdialogen og i felles samarbeidsprosjekter.

Statistikk over bistand

Ifølge departementet har KRIPOS grunnlag for å kunne ta ut oversikter over stedlig bistand fordelt på politidistrikt i løpet av et år, men det rapporteres ikke særskilt på dette. Det er bidragsoppgavets kompleksitet (kompetansebehov) sam-

menholdt med en vurdering av angjeldende politidistrikts kompetanse, som avgjør om bistand innvilges, og i hvilken utstrekning det innvilges. Det legges, ifølge departementet, liten vekt på geografiske forhold, bortsett fra at det er lavere terskel for bistand i distrikter med lite eller ingen kompetanse innenfor spesialområder.

Utnyttelsen av Schengen Information System (SIS)

Departementet opplyser at KRIPOS gjennomførte opplæring i bruken av Schengen Informasjonssystem (SIS) i alle politidistrikter i 2004, og at de deltok på påtalemøter i 2005 og 2006. Til tross for dette har ikke registreringen av norske meldinger i SIS i politidistriktene økt. Hva angår bruken av SIS ved *søk* i databasen, har det, ifølge departementet, vært en markert økning fra 2005 til 2006.

Departementet vurderer flere tiltak for å synliggjøre nødvendigheten av SIS for politidistriktene. Strategiske tiltak som vurderes, er blant annet å

- etablere kontaktperson i hvert politidistrikt med ansvar for internasjonalt politisamarbeid, herunder SIS. Disse må trenes jevnlig med relevante kurs/seminarer
- være en aktiv pådriver for å få internasjonalt politisamarbeid opp på undervisningsplanen til Politihøgskolen
- være en aktiv leverandør av relevant informasjon til politidistriktene gjennom egne kurs, kurs på Politihøgskolen og egne sider i politiets interne intranettsystem.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet sammen med direktoratet og KRIPOS har iverksatt en rekke tiltak for å rette opp svakhetene som undersøkelsen avdekket. Den nye organiseringen av KRIPOS, og opprettelsen av nytt informasjonssystem har vært viktige tiltak i dette arbeidet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende effektiviteten av norsk bistand til Mosambik – Dokument nr. 3:6 (2003–2004)

Innledning

Dokument nr. 3:6 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende effektiviteten av norsk bistand til Mosambik* ble oversendt Stortinget 16. januar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 1. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 214 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at målene om fattigdomsbekjempelse og å bidra til økonomisk vekst ikke var blitt konkretisert i tilstrekkelig grad i 29 av 31 undersøkte tiltak i plan- og beslutningsdokumentene. Komiteen pekte i den forbindelse på betydningen av å gjøre et betydelig forarbeid med sikte på å klargjøre formål og oppfølgingsmuligheter, før prosjekter iverksettes.

Komiteen understreket også viktigheten av at Stortinget gis mulighet til å vurdere hvorvidt Stortingets forutsetninger for en bevilgning er oppfylt, og framhevet at regjeringen må finne fram til kriterier og rapporteringsformer som gjør det mulig å vurdere bedre effekten av bistanden, uavhengig av bistandsform. I den forbindelse ble det vist til at forbedrede rapporteringsformer med større fokus på effekten av bistand var høyt prioritert i St.meld. nr. 35 (2003–2004) om utviklingspolitikken, og at dette skulle følges opp gjennom en rekke ulike tiltak.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere måloppnåelsen i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik, tiltakenes fattigdomsorientering og NORADs vurderinger av risiko knyttet til tiltakene.

Undersøkelsen omfattet en gjennomgang av dokumentasjonen for 31 bistandstiltak som til sammen utgjorde 75–80 prosent av norsk bilateral bistand til Mosambik i årene 2000 og 2001. Seks av tiltakene innen områder som energi, helse og fiskeri, og NORADs vurdering av risiko knyttet til finansiell støtte til Mosambiks statsbudsjett, ble undersøkt grundigere.

Undersøkelsen viste at dokumentasjonen for å vurdere måloppnåelsen i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik var mangelfull, og at NORAD i liten grad fulgte sine egne normer for rapportering. Gjennomgangen av de seks enkeltprosjektene viste videre en gjennomgående svak måloppnåelse i forhold til de opprinnelige målene for tiltakene, og at det var betydelig avstand mellom planlagte og oppnådde resultater.

Hovedmålsettingen om å redusere fattigdommen og bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen, var også i liten grad operasjonalisert i plan- og beslutningsdokumentene for tiltakene. Studien av de seks enkeltprosjektene viste at tiltakene gjennomgående hadde svak fattigdomsorientering. De var verken direkte eller indirekte rettet mot å skape en vekst som spesielt tilgodesa den fattige delen av befolkningen.

Gjennomgangen av dokumentasjonen for de 31 utvalgte bistandstiltakene viste at NORADs egne rutiner for å vurdere risiko knyttet til tiltakene bare i begrenset grad var fulgt opp i praksis. Undersøkelsen viste videre at det i perioden 1996–2002 var mangler og svakheter i NORADs vurdering av risiko ved bistanden til Mosambiks statsbudsjett.

Utenriksdepartementets oppfølging

Utenriksdepartementets oppfølging av undersøkelsen ble vurdert i forbindelse med Riksrevisjonens besøk til den norske ambassaden i Mosambik i perioden 26. februar til 9. mars 2007. I brev av 5. juni 2007 ba Riksrevisjonen om ytterligere opplysninger om oppfølgingstiltakene. Departementets svar ble gitt ved brev av 9. juli 2007.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse i Dokument nr. 3:7 (2003–2004) utarbeidet Utenriksdepartementet en plan for ambassadens oppfølging. Planen inneholdt en oversikt over hvordan ambassaden skulle følge opp resultater og indikatorer og risikovurderinger på hovedsatsningsområdene. Ambassaden har som følge av de påpekte forholdene i undersøkelsen gått

gjennom samtlige avtaler med særlig fokus på målformuleringer, indikatorer og vurdering av risiko. Forvaltningsgjennomganger gjennomført av NORAD i 2004 og 2006 konkluderer med en positiv utvikling av ambassadens forvaltning av tiltakene, selv om det er rom for forbedringer blant annet når det gjelder tydeliggjøring av hvert programs målhierarki og risikovurderinger.

Som et ledd i oppfølgingsplanen skulle ambassaden i større grad synliggjøre hvordan norskstøttede tiltak er i samsvar med Mosambiks egne fattigdomsstrategier. Bistandshåndboka ble revidert i 2005 og skulle bli tydeligere når det gjelder hvilke krav som stilles til forvaltningen av alle typer bistandstiltak. Det foregår et løpende arbeid i departementet og NORAD med metodeutvikling og produksjon av nye og bedre verktøy som manualer, veiledninger og støttehåndbøker for å oppnå bedret mål- og resultatstyring, og det utvikles kursopplegg for saksbehandlere. Kurs innen bistandsforvaltning og resultatstyring er obligatorisk for utreisende personell. Ved ambassaden i Mosambik arrangeres det interne kurs blant annet i bistandshåndboka og risikovurderinger.

Utenriksdepartementet har videre utarbeidet nye retningslinjer for budsjettstøtte. De inneholder informasjon om hvilke vurderinger som må gjøres i planleggings- og oppfølgingsfasen. I tillegg stiller de krav til blant annet risikovurderinger. Risikovurderingene som ble gjort i forbindelse med ny budsjettavtale i 2006, var i tråd med gjeldende retningslinjer.

Når det gjelder oppfølging av midlene til budsjettstøtte har Utenriksdepartementet flere måter

å gjøre dette på. En av metodene for å sikre at midler til budsjettstøtte blir brukt etter hensikten, er ved hjelp av verktøyet "Performance Assessment Framework" (PAF). PAF er en omforent indikatorliste for giverne og myndighetene i Mosambik, og den bygger på regjeringens årlige sosiale og økonomiske plan. PAF skal sikre at bidrag blir brukt etter hensikten på prioriterte områder. Datagrunnlaget i PAF har imidlertid i mange tilfeller vist seg å være for svakt. Tiltak som jevnlig rapporteringer, ulike evalueringer samt feltbesøk benyttes derfor for å gi et fyldigere bilde av resultatoppnåelsen. For å styrke statistikkgrunnlaget støtter Norge også tiltak som statistikkbyrået INE.

I forbindelse med inngåelse av den nye budsjettstøtteavtalen i 2006, initierte ambassaden også en felles vurdering med andre bilaterale givere av risikoen knyttet til myndighetenes håndtering av budsjettstøtte.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket at Utenriksdepartementet har iverksatt tiltak for å rette opp de svakhetene som ble identifisert i Dokument nr. 3:6 (2003–2004). Besøket ved den norske ambassaden i Mosambik bekreftet at tiltakene bidrar til et mer hensiktsmessig mål- og resultat-system for bistanden til Mosambik. Tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendige for å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse, fattigdomsorientering og tilstrekkelig vurdering av risiko i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik.

Saken er avsluttet.

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

Innledning

Dokument nr. 3:7 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll* ble oversendt Stortinget 12. februar 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 1. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 215 (2003–2004). Saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at undersøkelsen hadde avdekket betydelige svakheter i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll. Komiteen pekte på at undersøkelsen indikerte at reglene på toll- og avgiftsområdet er for kompliserte både for de toll- og avgiftspliktige og for etaten. Det ble også pekt på at kombinasjonen av et komplisert regelverk og etatens mangelfulle kompetanse, eventuelt kapasitet til å gjennomføre forutsatte risikoanalyser, truet rettssikkerheten i form av ulike konkurransevilkår. Komiteen forutsatte at Finansdepartementet følger opp at de relevante toll- og avgiftsreglene ble gjennomgått med sikte på forenklinger, og at rutinene for risikoanalyse ble fullt ut implementert.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet videre i innstillingen at undersøkelsen avdekket et misforhold mellom kontrollbehov og tilgangen til kontrollressurser, og at dette særlig kom til uttrykk i den største tollregionen. Komiteen viste i denne sammenhengen til at intensjonen bak distriktsutviklingsprosessen i toll- og avgiftsetaten var å endre fordelingen av ressurser, og at dette skulle bedre situasjonen for de største tollregionene.

Komiteen viste ellers til Riksrevisjonens vurdering av at det med bakgrunn i de betydelige beløpene som fastsettes ved selvdeklarasjon, det kompliserte regelverket og den manglende kompetansen i virksomhetene, burde den særlige akt-somhetsplikten til virksomhetenes revisorer utvides til også å omfatte toll og avgifter som fastsettes av toll- og avgiftsetaten. Komiteen merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet ville drøfte dette med Den norske Revisorforening. Komiteen forutsatte at Finansdepartementet fulgte dette opp, og ba om tilbakemelding til Stortinget om resultatet av disse drøftelsene.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll ut fra kravet om effektiv kontroll. Undersøkelsen kartla blant annet kontrollomfanget, kontrollresultater og fordelingen av kontrollressurser i forhold til kontrolloppgaver. I denne sammenhengen var også toll- og avgiftsetatens anvendelse av risikoanalyser sentralt i undersøkelsen.

Undersøkelsen viste at kontrollfrekvensen varierte betydelig mellom tolldistriktene. I ett toll-distrikt ville det i gjennomsnitt ta ca. 15 år før en toll- og avgiftspliktig virksomhet ville bli kontrollert, mens det i et annet toll-distrikt i gjennomsnitt ville gå nærmere 70 år mellom hver kontroll. Det framgikk av undersøkelsen at variasjonene i kontrollaktiviteten skyldtes at det var et misforhold mellom kontrollbehov og tilgang til kontrollressurser. Dette misforholdet hadde blant annet oppstått som en følge av tidligere ressursdisponeringer, liten stabilitet i personalsituasjonen og mangel på nødvendig kompetanse.

Undersøkelsen viste at toll- og avgiftsetaten ofte avdekket feil hos de virksomhetene som ble kontrollert, og at etaten hvert år etterberegnet virksomheter for flere hundre millioner kroner. Dette er inntekter som ellers ville ha gått tapt for staten. Det gikk også fram av undersøkelsen at ca. 88 prosent av de virksomhetene som tidligere hadde blitt kontrollert, gjorde nye og/eller tilsvarende feil da de ble kontrollert på nytt. Mange av feilene som ble avdekket skyldtes blant annet at virksomhetene ikke hadde tilstrekkelig kompetanse på toll- og avgiftsområdet. Det ble også pekt på at regelverket som etaten forvalter, er komplisert.

Det gikk fram av undersøkelsen at alle toll-distriktene utarbeidet risikoanalyser på virksomhetskontrollområdet. Risikoanalysene var imidlertid uensartede og hadde mangler som gjorde at de neppe kunne fungere som et tilfredsstillende styringsverktøy.

Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. januar 2007 Finansdepartementet om å redegjøre for tiltak som er blitt iverksatt for å utbedre de svakhetene som ble påvist i undersøkelsen. Departementets svar ble gitt ved brev av 9. mars 2007.

Gjennomgangen av toll- og avgiftsregelverket

Finansdepartementet opplyser at arbeidet med å forbedre og forenkle regelverket innenfor skatt, avgift og toll er prioritert. Det er blant annet foretatt en teknisk revisjon av lov om toll og vareførsel, og utkast til ny lov ble oversendt Stortinget våren 2007.¹ Det er også satt i gang en teknisk revisjon av merverdiavgiftsloven. I tillegg har regelverket på særavgiftsområdet, med unntak av motorvognavgiftene, blitt samordnet i en forskrift. Departementet har også satt ned et utvalg som skal vurdere dagens særavgifter. Utvalget skal bredt vurdere spørsmålet om hvordan særavgiftene best mulig kan utformes, og det skal legges vekt på at forslagene skal være administrativt håndterbare både for staten og næringslivet. I tillegg til regelverksarbeid opplyser Finansdepartementet at veiledning og informasjon til toll- og avgiftspliktige er prioritert. Det er blant annet igangsatt et arbeid med økt satsing på tilrettelagt informasjon og fagseminarer.

Arbeidet med risikoanalyser

Finansdepartementet opplyser at tollregionene gjennomfører risikovurderinger i henhold til en felles veileder som senest ble revidert og forbedret i februar 2007. Toll- og avgiftsdirektoratet bistår regionene metodisk, og det gjennomføres møter og seminarer for å forbedre kompetansen. Direktoratet har evaluert tollregionenes risikovurderinger, og konkluderte med at selv om risikovurderingene varierte i kvalitet, kunne de benyttes som en del av grunnlaget for å planlegge kontrollvirksomheten for 2006. Direktoratet har også igangsatt et arbeid for en nasjonal risikovurdering på kontrollområdene.

Forholdet mellom kontrollressurser og kontrollbehovet

Finansdepartementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak for å bedre forholdet mellom kontrollbehov og kontrollressurser i toll- og avgiftsetatens virksomhetskontroll. Tollregioner med forholdsmessig mindre belastning ble i 2004 og 2005 pålagt å bistå tollregionen med størst ubalanse mellom kontrollbehov og ressurstilgang. I

tillegg ble tjenestemenn internt i denne tollregionen overført til virksomhetskontrollen. Etter Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering er bemanningen i denne tollregionen p.t. tilfredsstillende sammenlignet med øvrige tollregioner.

Finansdepartementet opplyser imidlertid at det er en utfordring å rekruttere og beholde personell med revisjonsfaglig kompetanse. I forbindelse med distriktsutviklingsprosessen var det dessuten flere tollrevisorer som valgte å slutte i etaten framfor å bytte arbeidssted. Samlet har ressursbruken til virksomhetskontroller i etaten gått ned fra 81 netto årsverk i 2003 til 72,4 netto årsverk i 2006. Antall gjennomførte virksomhetskontroller har likevel økt med ca. 20 prosent årlig fra 2004 til 2006.

Utvidelse av revisors særlige aktsomhetsplikt

Toll- og avgiftsdirektoratet og Den norske Revisorforening har vurdert muligheten for å pålegge en virksomhets valgte revisor særskilt aktsomhetsplikt på toll- og avgiftsområdet. Bli beløpene store nok, kan toll og særavgifter ut fra en vesentlighetsvurdering utløse krav om revisors særskilte aktsomhet etter RS 250 "Vurdering av lover og forskrifter ved revisjon av regnskaper". Andre muligheter for å pålegge revisorene økt aktsomhetsplikt er også blitt vurdert. Den norske Revisorforening mener imidlertid at det ikke er mulig å pålegge revisor økt aktsomhetsplikt på toll- og særavgiftsområdet ved årsoppgjørrevisjonen. Dette kan eventuelt bare settes i verk etter en regelendring som pålegger revisor egne kontrollhandlinger for toll og særavgifter. Muligheten for dette er ikke nærmere utredet, da Toll- og avgiftsdirektoratet og revisorforeningen er enige om først å forsøke målrettede informasjonstiltak. Effekten av informasjonstiltakene skal evalueres før det blir gjennomført en eventuell ny vurdering av om revisors særlige aktsomhetsplikt skal utvides.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og toll- og avgiftsetaten har iverksatt på området. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering viktige i arbeidet med å sikre korrekt fastsettelse av toll og avgifter. Det er imidlertid for tidlige å vurdere effekten av flere av de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen anser det som positivt at antall kontroller har økt, men det er behov for ytterlig-

1) Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) Om lov om toll og vareførsel (tollloven).

ere informasjon om innholdet i disse kontrollene. Flere tiltak er også iverksatt for å bedre fordelingen mellom kontrolloppgaver og kontrollressurser. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at ressurstilgangen til virksomhetskontrollen ikke er blitt styrket som forutsatt gjennom distriktsutviklingsprosessen, men at ressursbruken er gått ned. Det registreres også at etaten har mistet per-

sonell med revisjonsfaglig kompetanse i den samme prosessen. Det var et klart mål i regionaliseringsprosessen at det skulle frigjøres ressurser til prioriterte oppgaver som virksomhetskontrollen.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten – Dokument nr. 3:11 (2003–2004)

Innledning

Dokument nr. 3:11 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten* ble oversendt Stortinget 19. mai 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 26. oktober 2004, jf. Innst. S. nr. 14 (2004–2005). Saken ble behandlet i Stortinget 9. november 2004.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ved innkreving av restansene på merverdi- og investeringsavgift ikke tilfredsstilte Skattedirektoratets krav til frister for når tiltakene skal gjennomføres. Komiteen sluttet seg også til Riksrevisjonens vurdering om at det var lite tilfredsstillende at bruken av påleggstrekk ikke ble prioritert ved skattefogdkontorene, og at flere av kontorene hadde mangelfulle rutiner for å følge opp misligholdte påleggstrekk. Komiteen viste til Finansdepartementets opplysninger om at økt systemstøtte og forbedrede retningslinjer ga grunnlag for å forvente at påleggstrekk ville bli benyttet oftere og fulgt bedre opp.

Komiteen merket seg at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benyttet inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet. Komiteen mente at en for tilfeldig oppfølging av restanser tilknyttet innbetaling av vektårsavgift kan undergrave respekten for årsavgiftskravene, og var enig i at inndragingen av kjennemerker må gjøres mer effektiv.

Komiteen merket seg også at de påviste svakhetene og avvikene i innfordringsarbeidet viste at det hadde vært mangelfull intern kontroll og oppfølging ved flere av de skattefogdkontorene og tolldistriktene undersøkelsen omfattet.

Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å dokumentere og vurdere i hvilken utstrekning skattefogdkontorene og tolldistriktene benyttet nødvendige og hensiktsmessige virkemidler i innfordringsarbeidet, herunder hvor tett kravene følges opp. Kvaliteten på avholdte utleggsforretninger og

den overordnede styringen og oppfølgingen av skatteetatens og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid ble også vurdert.

Per 31. desember 2002 var de akkumulerte restansene på merverdi- og investeringsavgift ved skattefogdkontorene om lag 6,2 mrd. kroner. De akkumulerte restansene ved tolldistriktene var på samme tidspunkt på om lag 1,6 mrd. kroner.

Undersøkelsen viste at en stor andel av skattefogdkontorenes varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger ikke tilfredsstilte Skattedirektoratets krav for når tiltakene skal være gjennomført. For tolldistriktene viste undersøkelsen at 65 prosent av varslene for de utvalgte restansene var sendt senere enn kravet på 15 dager etter forfall, og at om lag 70 prosent av utleggsbegjæringene ble sendt senere enn kravet på 60 dager etter forfall. Det ble påpekt at lang saksbehandlingstid for varsler, utleggsbegjæringer og utleggsforretninger kan redusere muligheten for å oppnå pantesikkerhet og dermed dekning for kravene.

Undersøkelsen viste at skattefogdkontorene og tolldistriktene i svært begrenset utstrekning benyttet tvangsdekning¹ som innfordringstiltak sammenholdt med antall avholdte utleggsforretninger med utlegg. I de tilfellene hvor tvangsdekning ble benyttet, brukte både skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående lang tid fra utleggsforretningene var avholdt til begjæringer om tvangsdekning ble sendt. Skattefogdkontorenes og tolldistriktenes bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak ble vurdert som lite tilfredsstillende. En av grunnene til dette var at skattefogdkontorene og tolldistriktene gjennomgående manglet klare strategier for bruk av tvangsdekning som innfordringstiltak.

I saker hvor skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke hadde sikkerhet for kravene, framgikk det av retningslinjene for skattefogdkontorenes og toll- og avgiftsetatens innfordringsarbeid at konkurs burde begjæres dersom den avgiftspliktiges totale restanser overskred bestemte beløps-

1) Tvangsrealisasjon av et formuesgode etter begjæring fra en av pantekreditorene.

grenser. Undersøkelsen indikerte at verken skattefogdkontorene eller tolldistriktene benyttet konkursinstituttet i henhold til retningslinjene.

Påleggstrekk er det viktigste innfordringstiltaket overfor restanser som er overført til restkravinnfordring (uerholdelighetsført). For skattefogdkontorene samlet utgjorde disse restansene ca. 1,6 milliarder kroner per 31. desember 2002. Undersøkelsen viste at flere av skattefogdkontorene ikke hadde prioritert å bruke påleggstrekk som innfordringstiltak, og at oppfølgingen av misligholdte påleggstrekk var mangelfull.

Ett av toll- og avgiftsetatens virkemidler ved innfordring av ubetalt vektårsavgift for kjøretøyer er inndragning av kjennemerkene. For avgiftspliktige med akkumulerte restanser større enn eller lik 50 000 kroner i vektårsavgift var kjennemerkene bare inndratt for 39 prosent av de avgiftspliktige. Dette viste at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad benyttet inndragning av kjennemerker som virkemiddel i innfordringsarbeidet.

Av undersøkelsen framgikk det også at skattefogdkontorene og tolldistriktene enten manglet eller hadde mangelfulle rutinebeskrivelser for innfordringsarbeidet og den interne kontrollen på området. Det ble vurdert som lite tilfredsstillende at skattefogdkontorene og tolldistriktene ikke hadde utarbeidet oppdaterte rutinebeskrivelser på et område som har stor betydning for statens totale inntekter.

Et viktig hjelpemiddel for å kunne gjennomføre effektiv innfordring er hensiktsmessige it-systemer som i størst mulig grad sørger for maskinell saksbehandling og oppfølging av kravene. Toll- og avgiftsetatens it-systemer var i liten grad tilrettelagt for maskinell oppfølging av utestående krav. Undersøkelsen viste at manglende funksjonalitet ved etatens it-systemer reduserte effektiviteten i innfordringsarbeidet.

Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. februar 2007 Finansdepartementet redegjøre for status og iverksatte tiltak relatert til området, særlig i forhold til restansesituasjonen og bruken av de ulike virkemidlene i innkrevingsarbeidet i de to undersøkte etatene. Departementets svar ble gitt i brev av 11. april 2007.

Ifølge Finansdepartementet har den relative restansenedgangen for begge etatene vært meget stor siden Riksrevisjonens undersøkelse. Nedgangen skyldes etter departementets vurdering en kombinasjon av gode økonomiske tider og et bedre innfordringsarbeid i begge etatene. Det understrekes at etatene ikke er direkte sammenliknbare på grunn av ulikheter i krav- og debitor-massen.

Departementet opplyser at det både kan brukes direkte og indirekte virkemidler for å fremme kvaliteten i innfordringsarbeidet. Direkte virkemidler er legalt baserte innfordringsfaglige tiltak som påleggstrekk, utlegg, tvangsdekning, konkurs mv. Indirekte virkemidler er tilretteleggingstiltak innenfor teknologi og organisering mv.

Av departementets brev framgår det at både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten mener de har hatt god nytte av bedre tilrettelegging av innfordringsarbeidet. For skatteetatens del er det slik at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført kort tid etter innføringen av nytt system for fastsettelse og innkreving av merverdiavgift. Innføringen var i startfasen en stor utfordring for skattefogdkontorene, og resulterte en periode i restanseøkning og reduksjon i den faglige tiltaksbruken. Merverdiavgiftssystemet er nå innkjørt og videreutviklet på flere områder. Systemet gir blant annet mange muligheter til å ta ut rapporter som gir støtte til kontorenes utføring og oppfølging av innfordringsarbeidet. For toll- og avgiftsetaten viser departementet til at det har vært en regionalisering av etatens ytre forvaltning de seneste årene. Det innebærer organisasjonsmessige endringer der man har fått større og mer robuste innkrevingsmiljøer og etablert en egen enhet for innkreving av vektårsavgiften. Den nye organisasjonsstrukturen bidrar til bedre effektivitet i hele innkrevingsløpet.

Ifølge departementets brev er det direktoratens erfaring at nye instruksjer, retningslinjer og rutiner som i sterkere grad fokuserer på frister for utsendelse av varsel om utlegg, begjæring om utlegg og avholdelse av utleggsforretning, har medført bedre kvalitet i innfordringen. Av vedleggene til departementets brev framgår det for eksempel at andelen utleggsbegjæringer som var sendt innen fastsatte frister, hadde økt i forhold til hva Riksrevisjonens undersøkelse viste.

Det framgår av departementets brev at anvendelsen av tyngre innfordringstiltak som tvangs-

dekning eller konkurs i betydelig grad vil avhenge av lokale forutsetninger og lokal strategi. Etter departementets oppfatning ligger bruken av både tvangsdekning og konkursinstituttet på et relativt lavt nivå i begge etatene. Departementet opplyser samtidig at det ikke har grunnlag for å mene at nivået er for lavt.

Avslutningsvis framhever Finansdepartementet at det positive bildet det er gjort rede for, blant annet kan relateres til forbedringer i direktoratenes styring og oppfølging av ytre etat. Departementet er tilfreds med det arbeidet begge direktoratene gjennomfører for å videreutvikle mål- og resultatstyringsdialogen med underliggende virksomheter.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som Finansdepartementet, Skattedirektoratet og Toll-

og avgiftsdirektoratet har iverksatt etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens undersøkelse av innfordring i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Det registreres at dette har omfattet både system- og organisasjonsmessige tiltak, og utvikling av nye instruksjer og rutiner for etatenes innfordringsarbeid. Riksrevisjonen har også merket seg at det har vært en bedring i restansesituasjonen for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten i den aktuelle perioden. Riksrevisjonens vil for øvrig følge opp innkrevingsarbeidet og restansesituasjonen i de to etatene i den årlige regnskapsrevisjonen.

Saken er avsluttet.

Oppfølgingen av ovennevnte ni forvaltningsrevisjoner sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Björg Selås



2 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



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