



**Riksrevisjonen**

## Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

Dokument nr. 3:1 (2005–2006)

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



## Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget

---

Dokument nr. 3:1 (2005–2006)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Riksrevisjonen følger opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet av Stortinget. Dersom det ikke er synlige forbedringer etter tre år følges saken opp igjen det påfølgende året.

Dokument nr. 3:1 (2005–2006) omtaler oppfølgingen av ti forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. En av sakene foreslås fulgt opp videre, mens resten anses som avsluttet.

Riksrevisjonen, 22. november 2005

For riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



# Innhold

<b>Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2001</b>	<b>7</b>
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring av skatter – Dokument nr. 3:12 (1999–2000) og Dokument nr. 3:1 (2004–2005)	9
<b>Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2002</b>	<b>13</b>
Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift – Dokument nr. 3:11 (2000–2001)	15
Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:12 (2000–2001)	18
Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring – Dokument nr. 3:3 (2001–2002)	20
Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer – Dokument nr. 3:4 (2001–2002)	24
Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll – Dokument nr. 3:5 (2001–2002)	27
Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker – Dokument nr. 3:9 (2000–2001)	30
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken – Dokument nr. 3:10 (2000–2001)	33
Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen – Dokument nr. 3:7 (2001–2002)	36
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier – Dokument nr. 3:9 (2001–2002)	38



Forvaltningsrevisjoner behandlet  
av Stortinget i 2001

---





# Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring<sup>1</sup> av skatter – Dokument nr. 3:12 (1999–2000) og Dokument nr. 3:1 (2004–2005)

## Innledning

Dokument nr. 3:12 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innføring av skatter ble oversendt Stortinget 9. juni 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. januar 2001, jf. Innst. S. nr. 103 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 9. februar samme år.

Undersøkelsen ga indikasjoner på at bestemmelsene i skatteoppkreverinstruksen når det gjaldt innføringsarbeidet, ikke ble praktisert som forutsatt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at det ble avdekket variasjoner mellom kommunene med hensyn til gjennomføringen og prioriteringen av skatteinnføringen, og at det i tillegg ble reist flere spørsmål ved organiseringen av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen med delt faglig og administrativ styring.

Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at forskjellsbehandling av skattytere er uheldig, og at ulike innføringsstrategier bør være relatert til den enkelte sak og ikke til den enkelte kommune. Komiteen understreket imidlertid at skatteoppkreverinstruksen gir rom for bruk av skjønn, og at det med en desentralisert organisasjonsmodell vil være nødvendig og hensiktsmessig med ulike lokale innføringsstrategier.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg for øvrig at Skattedirektoratet tok sikte på å følge opp flere av forholdene som undersøkelsen påpekte, gjennom sin faglige instruksjonsmyndighet. Komiteen konstaterte at departementet i all hovedsak sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2004–2005) og konkluderte med at undersøkelsen burde følges opp med ny vurdering i 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 23. november 2004, jf. Innst. S. nr. 43 (2004–2005). Saken ble behandlet i Stortinget 2. desember samme år.

Komiteen merket seg at det var iverksatt en rekke tiltak, blant annet ved at skatteetaten hadde fått utvidet ansvar for kontroll av skatteoppkreverkontorene. Velferdssamfunnet er tuftet på ideen om at alle skal bidra til fellesskapsløsningene gjennom innbetaling av skatt. Det var derfor etter komiteens mening svært viktig at skatteinnføringssystemet fungerer på en forutsigbar og kvalitativt god måte. Komiteen delte

1) Innføring er de tiltakene som benyttes for å kreve inn misligholdte krav.

Riksrevisjonens oppfatning av at det ville være hensiktsmessig at saken ble fulgt opp med en ny vurdering i 2005.

Ved behandlingen av saken i Stortinget ble det av enkelte komiteemedlemmer uttalt at det i innføringsarbeidet også bør legges vekt på andre måter å innkreve restansene på enn de tyngre tiltakene tvangssalg og konkurs. Det ble blant annet framhevet at kommunikasjon og kontakt med skattyterne er en viktig del av innkrevsarbeidet, særlig ved de mindre skatteoppkreverkontorene. I stortingsbehandlingen ble det pekt på at det viktigste var at den utlignede skatten ble innbetalt, og ikke hvilke tiltak som ble benyttet.

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å gjennomføre en analyse av skatteoppkrevernes innføringsarbeid. Effektiv innføring forutsetter blant annet løpende oppfølging av restanser og rask iverksettelse av hensiktsmessige innføringstiltak. Med bakgrunn i skatteoppkreverinstruksen ble det undersøkt i hvilken grad innføringsstiltak ble iverksatt tilstrekkelig raskt etter forfall, og i hvilken grad det ble iverksatt hensiktsmessige innføringstiltak. Undersøkelsen viste at det var store variasjoner mellom kommunene når det gjaldt ressursbruk til innføringsarbeidet.

For 39 prosent av de utvalgte restansene over 10 000 kroner var det ikke iverksatt innføringstiltak innen én måned etter forfall. Det ble registrert ulik praksis mellom kommunene med hensyn til hvor raskt innføringen ble iverksatt. I de sakene hvor innføringstiltaket påleggstrekk<sup>2</sup> ble benyttet, var 36 prosent av disse trekke-ene iverksatt eller forsøkt iverksatt mer enn én måned etter forfall. Undersøkelsen viste også at det syntes å være mangelfull oppfølging fra skatteoppkreverne i 49 prosent av sakene hvor det var registrert avbrutte eller ikke-innbetalte påleggstrekk. Om lag halvparten av alle restanser over 60 000 kroner var ikke sikret eller forsøkt sikret ved utleggspant<sup>3</sup> når det var nedlagt påleggstrekk.

I tilfeller hvor påleggstrekk ikke kan forventes å føre til dekning av kravet innen rimelig tid, skal skatteoppkreveren alltid vurdere hurtigere innføring gjennom ut-

2) Tvangsmessig trekk i skyldners lønn eller lignende ytelser for å få dekket kravet.

3) Pant i formuesgode, stiftet ved utleggsforretning. (Utleggsforretning er en prosess som innebærer tvangssikring av krav overfor en skyldner som ikke oppfyller sin forpliktelse.)

leggsforretning og tvangsdekning. Undersøkelsen viste at det for 44 prosent av restansene over 20 000 kroner ikke var tatt eller forsøkt tatt utlegg eller iverksatt andre hensiktsmessige innfordringstiltak innen fire måneder etter forfall. Ulik bruk av utlegg i kommunene kan føre til forskjellsbehandling av skattedebitorer og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje.

Undersøkelsen viste at bruken av tvangsdekning<sup>4</sup> var meget begrenset. Det var tatt pant i formuesgoder i 47 prosent av sakene hvor det var gjennomført utleggsforretning. Av disse tilfellene var det forsøkt eller gjennomført tvangsdekning i kun 11 prosent av sakene.

Undersøkelsen viste også at det var begjært konkurs overfor 13 prosent av debitorerne med store akkumulerte restanser (over 100 000 kroner for årene 1992–1996). Det ble derfor stilt spørsmål ved om skatteoppkreverkontorene benyttet konkursinstituttet etter forutsetningene.

---

### Departementets oppfølging

Ved førstegangs oppfølging ba Riksrevisjonen i brev av 9. mars 2004 Finansdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som var iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 27. mai 2004. Av brevet framgikk det blant annet at Skattedirektoratet hadde utarbeidet ulike modeller for å analysere, vurdere og følge opp skatteoppkrevernes innfordringsarbeid. Departementet opplyser at skatteetaten har betydelig oppmerksomhet på skatteoppkreverkontorenes oppgaveløsning, og at skatteetaten hadde fått et utvidet ansvar for å kontrollere skatteoppkreverkontorene. Utvalget som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen, leverte sin rapport til departementet i mai 2004.

I forbindelse med ny oppfølging ba Riksrevisjonen i brev av 15. april 2005 Finansdepartementet redegjøre for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 10. juni 2005.

Ifølge departementet utgjør restskattekravene den klart største gruppen av misligholdte skattekrav. Departementet opplyser at det har vært en nedgang i ressursbruken ved skatteoppkreverkontorene de senere årene, og at det er store variasjoner i ressursbruken mellom skatteoppkreverkontorene. Ifølge data som skatteoppkreverne har rapportert til skatteetaten, tilsvarte sysselsettingen ved alle landets skatteoppkreverkontor 1 697 årsverk i 2002, hvorav 762 årsverk ble benyttet til innkreving av misligholdte krav (innfordring). Tilsvarende tall for 2004 viser at det ble benyttet 1 588 årsverk ved skatteoppkreverkontorene, og av dem ble 695 årsverk benyttet til innfordring.

4) Tvangsrealisasjon av et formuesgode etter begjæring fra en av pantekreditorerne.

I alt 110 kommuner anvendte mindre enn ett årsverk til skatteoppkreverfunksjonen, 186 kommuner anvendte mellom ett og to årsverk, og 138 kommuner anvendte mer enn to årsverk. Det framgår av departementets brev at ressursnedgangen er størst for de små og mellomstore skatteoppkreverkontorene, det vil si for de kontorene som i utgangspunktet anvendte minst ressurser til skatteoppkreverfunksjonen. For de minste skatteoppkreverkontorene var reduksjonen i årsverk til innfordring 25,8 prosent, mens reduksjonen for de mellomstore og store kontorene var på henholdsvis 18,2 og 6,3 prosent årsverk.

For å motvirke de negative effektene av ressursnedgangen ved skatteoppkreverkontorene har skatteetaten, spesielt overfor små kommuner, oppfordret til samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen. Ifølge departementet er det nå 36 kommuner som samarbeider og 12–14 kommuner har tilsvarende planer.

Dersom krav står uoppgjort etter forfall, skal det i henhold til skatteoppkreverinstruksen *”uten unødig opphold settes i verk innfordringstiltak hjemlet i skattebetalingsloven og den alminnelige lovgivning vedrørende tvangsfullbyrdelse og sikring av misligholdte krav”*.

Departementet opplyser at resultatene for 2004 viser at det er forskjeller mellom skatteoppkreverkontorene når det gjelder hvor raskt kontorene iverksetter tiltak mot skyldnerne. Resultatene viser at de største skatteoppkreverkontorene generelt sett er raskere til å iverksette tiltak enn de små og mellomstore kontorene.

Det framgår av departementets brev at samtlige av de store skatteoppkreverkontorene sikret restskattekrav med utlegg, og at 97 prosent av disse kontorene realiserte utlegg for å dekke ubetalte krav. Blant de minste kontorene var det 75 prosent som sikret restskattekrav, mens kun 26 prosent realiserte utlegg.

Departementet opplyser at innfordringsresultatene varierer mellom skatteoppkreverkontorene. For inntektsåret 2002 hadde de minste skatteoppkreverkontorene innfordret 31,0 prosent av misligholdte skatte- og arbeidsgiveravgifts krav, mens tilsvarende tall for de mellomstore og store kontorene var henholdsvis 42,6 og 50,5 prosent. Når det gjelder innfordret beløp per årsverk, utgjorde dette ifølge departementet 2,1 mill. kroner for de minste skatteoppkreverkontorene, 3,2 mill. kroner for de mellomstore og 5,2 mill. kroner for de store kontorene.

Finansdepartementet oppnevnte 26. mai 2003 et bredt sammensatt utvalg som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, til departementet 12. mai 2004. I rapporten ble en rekke ikke-organisatoriske forbedringsforslag presentert til nærmere vurdering. Et flertall på fem medlemmer gikk inn for statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen, mens mindretallet på to medlemmer gikk inn for

fortsatt kommunal organisering. Departementet opplyser at det har bedt Skattedirektoratet, i egenskap av faglig overordnet myndighet for skatteoppkreverne, å foreta en oppfølgende utredning av disse to alternativene. Utredningen skal foreligge innen utgangen av 2005.

Departementet opplyser at målsettingen er at skatteoppkrevernes innkrevingsarbeid skal være effektivt, og at arbeidet skal utføres i samsvar med instruksjer og regelverk. Utviklingen viser at ressursbruken ved skatteoppkreverkontorene har gått ned fra 2002 til 2004, og at innfordringsarbeidet fortsatt ikke er i samsvar med bestemmelser i skatteoppkreverinstruksen.

Departementet peker videre på at det fortsatt er store ulikheter i innfordringsarbeidet mellom kommunene, noe som etter departementets oppfatning ikke alene skyldes lokale forskjeller. Dette kan blant annet føre til en uheldig forskjellsbehandling av skyldnerne i ulike deler av landet. Etter departementets vurdering viser resultatene at skatteoppkrevernes innfordringsarbeid samlet sett fortsatt ikke er tilfredsstillende.

Avslutningsvis opplyser departementet at ytterligere tiltak for å bedre innfordringsarbeidet vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og skatteetaten har iverksatt på området. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er

store ulikheter i innfordringsarbeidet mellom skatteoppkreverkontorene, og at departementet samlet sett mener at skatteoppkrevernes innfordringsarbeid ikke er tilfredsstillende. Kommunene har samlet sett redusert ressursinnsatsen på området de siste årene.

Misligholdte skattekrav utgjør årlig ikke ubetydelige beløp. Ubetalt restskatt for inntektsåret 2003 utgjorde per 31. desember 2004 om lag 3,1 mrd. kroner.

Ulik bruk av utlegg og andre innfordringstiltak kan føre til forskjellsbehandling av skyldnere og gi uønskede signaler til debitorer med liten betalingsvilje. Ved valg av innfordringstiltak skal det legges avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldnere blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater.

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:1 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 43 (2004–2005), ble det pekt på betydningen av at skatteinnfordringen fungerer på en forutsigbar og kvalitativt god måte, og at den utlignede skatten blir innbetalt, uavhengig av hvilke tiltak som benyttes.

Riksrevisjonen vil på dette grunnlag gjennomføre en ny undersøkelse av skatteoppkrevernes resultatoppgjør i innfordringsarbeidet. Undersøkelsen vil omfatte en vurdering av hvorvidt innfordringstiltakene samlet sett bidrar til at utlignede skatter blir innbetalt som forutsatt, og om hensynet til likebehandling av skyldnere ivaretas på en tilfredsstillende måte.



Forvaltningsrevisjoner behandlet  
av Stortinget i 2002

---



# Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift

## – Dokument nr. 3:11 (2000–2001)

### Innledning

Dokument nr. 3:11 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift ble oversendt Stortinget 5. juli 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. desember 2001, jf. Innst. S. nr. 58 (2000–2001). Saken ble behandlet i Stortinget 10. januar 2002.

Undersøkelsen viste at det tok lang tid å behandle klager på merverdiavgift og investeringsavgift. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for klager avgjort i 1998 og 1999 var henholdsvis 21,6 og 19,0 måneder. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga uttrykk for at denne klagesaksbehandlingen var uakseptabel lang, og at lang saksbehandlingstid øker usikkerheten og belastningen for klagerne.

Finansdepartementets krav var en gjennomsnittlig samlet behandlingstid på 12–15 måneder. Komiteen stilte spørsmål ved om departementets gjennomsnittsnorm lå på et høyt nok ambisjonsnivå. Komiteen anførte at gjennomsnittlig saksbehandlingstid burde ligge vesentlig lavere enn tilrådingen fra Finansdepartementet.

Noen av de viktigste årsakene til den lange saksbehandlingstiden var lang liggetid, det vil si tiden fra en klagesak kommer inn til saksbehandlingen blir påbegynt, i Skattedirektoratet og arbeidsordningen i klagenemnda for merverdiavgift. Komiteen forventet at det ble satt fokus på disse områdene slik at saksbehandlingstiden kunne bli redusert.

Komiteen framhevet Riksrevisjonens kritikk av de undersøkte fylkesskattekontorene når det gjaldt brudd på varslingsplikten etter forvaltningsloven § 11a. Komiteen var av den oppfatning at tilliten til skatteetaten spesielt og forvaltningen generelt kunne svekkes unødig dersom ikke varslingsplikten etter forvaltningsloven ble etterlevd. Komiteen så det derfor positivt at Finansdepartementet ville påse at Skattedirektoratet innskjerpet at fylkesskattekontorene skulle følge forvaltningslovens bestemmelser.

Komiteen viste til departementets svar om at næringsdrivende som kom i alvorlige vansker som følge av lang saksbehandlingstid i klagesaker, ville kunne oppnå lemping i avgiftskravet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 69. Komiteen merket seg dette og ba regjeringen om å utarbeide klare retningslinjer for i hvilke tilfeller lemping skal finne sted, slik at de avgiftspliktige kunne bli behandlet likt i denne type saker. Det var komiteens

oppfatning at lemping i slike tilfeller burde skje dersom saksbehandlingstiden oversteg seks måneder.

### Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å kartlegge saksbehandlingstider og finne årsaker til hvorfor skatteetaten ikke hadde oppnådd de oppstilte resultatmålene på dette området. I denne sammenheng undersøkte man samlet saksbehandlingstid for avsluttede klagesaker og for faser av saksbehandlingen ved fylkesskattekontorene, i Skattedirektoratet og i klagenemnda for merverdiavgift (klagenemnda). Videre undersøkte man om det var variasjon i saksbehandlingstiden mellom fylkesskattekontorene, og om det var forskjeller med hensyn til prioritering av klagesaksbehandlingen. I tillegg ble det vurdert i hvilken grad kravet til service ble ivaretatt overfor de avgiftspliktige.

Undersøkelsen omfattet til sammen 837 klagesaker avgjort i 1998 og 1999, og av dem var 448 av klagesakene avgjort av klagenemnda eller omgjort av Skattedirektoratet. De resterende 389 klagesakene var helt eller delvis omgjort av fylkesskattekontorene uten å ha blitt oversendt Skattedirektoratet/klagenemnda. Undersøkelsen viste at gjennomsnittlig samlet saksbehandlingstid for klagesaker som var avgjort av klagenemnda eller omgjort av Skattedirektoratet i 1998 og 1999, var henholdsvis 21,6 måneder og 19,0 måneder. I 25 prosent av de undersøkte klagesakene som var avgjort i 1998, var den samlede saksbehandlingstiden lengre enn 26 måneder. Tilsvarende tall for klagesaker som var avgjort i 1999, var 21,4 måneder. Finansdepartementets krav til samlet saksbehandlingstid var en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 12–15 måneder. Selv om saksbehandlingstiden ble redusert fra 1998 til 1999, var det fortsatt et betydelig avvik mellom resultatkravet og oppnådd resultat i 1999.

I saker som var avgjort i klagenemnda eller omgjort av Skattedirektoratet, avdekket undersøkelsen at det var lang saksbehandlingstid i alle faser av klagesaksbehandlingen. Ifølge Skattedirektoratet var liggetid, som er tiden fra en klagesak kommer inn til saksbehandlingen blir påbegynt, den viktigste enkeltårsaken til lang saksbehandlingstid i disse sakene. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Skattedirektoratet utgjorde 10,3 måneder i 1998 og 7,5 måneder i 1999 for klagesaker som var avgjort i klagenemnda eller omgjort i Skattedirektoratet. Liggetiden i Skattedirektoratet utgjorde over halvparten av saksbehandlingstiden i direktoratet, gjennomsnittlig 6,4 måneder i 1998 og 4,3 måneder i 1999.



I klagenemnda var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 4,0 måneder i 1998 og 4,5 måneder i 1999. En viktig årsak til at saksbehandlingstiden ble lang i klagenemnda, var at kapasiteten til å behandle klager var begrenset. Saksbehandlingstiden ble ytterligere forlenget dersom en eller flere av klagenemndas medlemmer var uenige (dissenterte) i innstillingen fra Skattedirektoratet. Ved dissens gikk saken til andregangs skriftlig votering. Dersom det fortsatt var dissens ved andregangs votering, ble saken avgjort med det resultat som flertallet av medlemmene hadde votert for.

Undersøkelsen viste at fylkesskattekontorene samlet ikke oppnådde resultatkravet for sin del av saksbehandlingen for de ovennevnte sakene i 1998 og 1999. Bare 45 prosent av klagesakene ble behandlet innen tre måneder dersom en så begge årene under ett. Resultatkravet i denne perioden var at 90 prosent av sakene skulle behandles innen tre måneder. Samtidig viste undersøkelsen at det var betydelige variasjoner i saksbehandlingstid mellom fylkesskattekontorene.

Det var også undersøkt om det ble sendt ut foreløpige svar til klagerne. Skattedirektoratet opplyste at det alltid ga foreløpige svar til klagerne, og fra høsten 2000 begynte direktoratet også å informere klagerne om når en avgjørelse i saken kunne forventes. De intervjuede fylkesskattekontorene sendte normalt ikke foreløpige svar til klagerne, selv om forvaltningsloven blant annet krever at det skal informeres om hvor lang saksbehandlingstid som må påregnes.

---

### Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 15. april 2005 Finansdepartementet redegjøre for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 3. juni 2005.

Departementet opplyser at det er iverksatt en rekke tiltak for å forkorte saksbehandlingstiden for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift. Ved lov av 21. desember 2000 ble det vedtatt endringer i merverdiavgiftsloven for å korte ned saksbehandlingstiden i klagenemnda. Det ble blant annet vedtatt å heve beløpsgrensen for saker som skal behandles i klagenemnda, fra 1 000 kroner til 15 000 kroner, og det ble åpnet for en mer effektiv organisering av nemndsarbeidet. Det ble også tilrettelagt for økt møtebehandling i nemnda og for at klagenemndas varamedlemmer skal kunne tre inn for å avlaste de faste medlemmene. I samsvar med disse endringene har Skattedirektoratet i samråd med klagenemndas formann utarbeidet nærmere rutiner for saksbehandlingen i møter mv. Omleggingen av klagenemndas saksbehandling ble iverksatt fra 1. januar 2002.

Ifølge departementet har Skattedirektoratet i april 2002 utarbeidet en handlingsplan for å identifisere ytterligere tiltak for å redusere samlet saksbehandlingstid. I hand-

lingsplanen presiseres kravet til saksbehandlingstid, slik at denne skal være maksimalt seks måneder for 90 prosent av sakene. Videre går det fram av handlingsplanen at det er nødvendig å se på arbeidsfordelingen innenfor og mellom de enkelte ledd i prosessen, særlig arbeidsfordelingen mellom Skattedirektoratet og fylkesskattekontorene. Det antas at den største gevinsten når det gjelder reduksjon av saksbehandlingstid, vil kunne oppnås ved at fylkesskattekontorene i langt større grad enn tidligere forbereder og utarbeider utkast til innstillinger til klagenemnda. I handlingsplanen pekes det også på hvor viktig det er med en felles norm for hvordan saksbehandlingstiden beregnes, samt at det blir lagt til rette for en maskinell beregning av saksbehandlingstid. Departementet opplyser at alle tiltakene i handlingsplanen nå er iverksatt. Departementet viser også til at investeringsavgiften ble fjernet fra 1. oktober 2002. Denne avgiften var komplisert og førte til en rekke retts tvister i forvaltningen.

Tiltakene som er iverksatt, har ifølge departementet ført til at saksbehandlingstiden for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift er betydelig redusert. I 2000 og 2001 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid henholdsvis 15 måneder og om lag 14 måneder, mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble redusert til om lag 11 måneder i 2002. I 2003 ble 90 prosent av sakene behandlet innen seks måneder, i samsvar med fastsatt resultatmål. Resultatene i 2004 var noe under målsettingen, ved at 85 prosent av sakene ble ferdigbehandlet innen seks måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2004 var imidlertid om lag 5,5 måneder. Saksbehandlingstidene for første kvartal 2005 viser at 93,4 prosent av sakene som er avgjort i klagenemnda, ble behandlet innen seks måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i alle faser av klagebehandlingen per første kvartal 2005 var 78 dager ved fylkesskattekontorene, 62 dager i Skattedirektoratet og 26 dager i klagenemnda. Ifølge departementet gir ikke resultatene per første kvartal 2005 indikasjoner på at det er vesentlige variasjoner i saksbehandlingstiden mellom fylkesskattekontorene.

I rutinene som ble innført i juli 2003 for fylkesskattekontorenes behandling av klagenemndssaker, er det presisert at fylkesskattekontoret alltid skal sende foreløpig svar i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. I det foreløpige svaret skal det gis en kort orientering om hvordan saksgangen er, og når klagenemndas vedtak kan forventes å foreligge. Når saken kommer til Skattedirektoratet, skal det sendes et nytt foreløpig svar. Finansdepartementet legger til grunn at dette er rutiner som nå etterleves, og vil følge dette opp i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Av departementets brev framgår det at næringsdrivende som kommer i alvorlige vansker som følge av lang saksbehandlingstid i en klagesak, med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 69 vil kunne oppnå lemping. Lemping vil normalt knytte seg til rentebelastningen og eventuell til-

leggsavgift. Hvorvidt lemping skal innvilges, er i dag gjenstand for en konkret vurdering i den enkelte sak.

Departementet har vurdert om rentebelastningen alternativt kan lempes på tilnærmet objektivt grunnlag i klagesaker med behandlingstid på over seks måneder. En slik løsning vil kunne gjennomføres ved at en gjennom lemping kompenserer for beregning av forsinkelsesrenter i tidsrommet etter utløpet av saksbehandlingstiden og fram til vedtak i klagesaken. Av likhetshensyn bør en slik ordning i tilfelle omfatte både de næringsdrivende som har betalt det omstridte avgiftskravet, og de som ikke har betalt kravet. En slik løsning vil imidlertid gi fordeler til de avgiftspliktige som ikke betaler ved forfall. Den vil også kunne slå urimelig ut i forhold til de avgiftspliktige som får behandlet klagen like oppunder fristen. På bakgrunn av oppnådde resultater på området mener departementet at behovet for en slik lempingsordning er blitt mindre. Departementet vil derfor ikke tilråde en auto-

matisk lemping av rentebelastningen i klagesaker med en behandlingstid på over seks måneder.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet har iverksatt på området, og registrerer at dette har resultert i betydelig reduserte saksbehandlingstider for klagesaker om merverdiavgift og investeringsavgift, både samlet og i alle faser av saksbehandlingen. Skattedirektoratet og fylkesskattekontorene har innført rutiner som skal sørge for at forvaltningslovens bestemmelse om foreløpige svar til klagerne blir etterlevd. Riksrevisjonen registrerer også at departementet har vurdert lempingsreglene i forbindelse med klagesaksbehandlingen, og tar til etterretning at departementet ikke finner grunnlag for å foreslå endringer på området.

Saken anses for avsluttet.

# Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene – Dokument nr. 3:12 (2000–2001)

---

## Innledning

Dokument nr. 3:12 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene ble oversendt Stortinget 18. september 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 31. januar 2002, jf. Innst. S. nr. 82 (2001–2002), og saken ble behandlet av Stortinget 7. februar 2002.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i sine merknader at lang saksbehandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven er uheldig og i verste fall vil kunne sette den enkeltes rettssikkerhet i fare. Komiteen var kritisk til de betydelige forskjellene i saksbehandlingstid mellom de ulike embetene. De store forskjellene mellom embetene når det gjaldt utfallet av klagesakene, mente komiteen var urovekkende. Komiteen ba også regjeringen om å kartlegge årsakene til de store forskjellene i utfallet av klagesakene. Samtidig pekte komiteen på at det var nødvendig med en aktiv informasjonsvirksomhet overfor kommunene slik at ikke tid ble brukt på feilaktig eller manglende oversendelser fra kommunene.

Når det gjelder fylkesmannsembetenes behandling av klager etter sosialtjenesteloven, uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det ikke var etablert gode nok rutiner for saksbehandling av denne typen saker. Komiteen ba derfor om at det ble satt inn tiltak for å forbedre og legge om av saksbehandlingsrutinene.

---

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere fylkesmannsembetenes klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven. I St.pr. nr. 1 AAD (1999–2000) heter det at fylkesmannens klagesaksbehandling for saker etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven ikke bør overstige tre måneder.

Undersøkelsen viste at fylkesmannsembetene i liten grad nådde disse målene. For klagesaker etter plan- og bygningsloven ble kun 35,7 prosent av de undersøkte sakene i 1999 behandlet innen tre måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de undersøkte sakene var 6,3 måneder. For klagesaker etter sosialtjenesteloven var måloppnåelsen noe bedre. Her ble 53,3 prosent av sakene behandlet innen tre måneder, og gjennomsnittlig behandlingstid var 2,9 måneder.

Undersøkelsen viste at lang saksbehandlingstid i hovedsak skyldes at sakene hadde lang liggetid. Organiseringen av arbeidet med klagesakene vil derfor ha

betydning for saksbehandlingstiden. Embetene som hadde kort saksbehandlingstid, hadde utarbeidet flere rutiner som kan se ut til å ha betydning for den lave saksbehandlingstiden.

---

## Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 13. april 2004 om AADs redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden. AADs redegjørelse ble gitt i brev av 28. mai 2004, samt korrigerende opplysninger i brev av 6. juli 2004. Av AADs redegjørelse gikk det fram at på landsbasis har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven blitt redusert fra fem til fire måneder i perioden fra 2000 til 2003. Det var fortsatt store variasjoner i behandlingstid mellom embetene. Den gjennomsnittlige behandlingstiden på klager etter sosialtjenesteloven var blitt redusert fra tre til to måneder fra 2002 til 2003. Fem av embetene har gjennomsnittlig behandlingstid på over tre måneder, og av dem hadde ett embete (Østfold) en gjennomsnittlig behandlingstid på sju måneder.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument nr. 3:1 (2004–2005) og konkluderte på bakgrunn av departementets redegjørelse at saken ikke kunne avsluttes. I Innst. S. nr. 43 (2004–2005) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at den er kjent med at det er iverksatt en rekke tiltak for å redusere behandlingstiden, men at den fortsatt i mange tilfeller er for lang.

Riksrevisjonen har i brev av 9. juni 2005 bedt om en ny redegjørelse fra Moderniseringsdepartementet (MOD). I svarbrev til Riksrevisjonen datert 8. juli 2005 orienterer departementet om status på området og hvilke tiltak som er iverksatt. Når det gjelder behandling av klager etter plan- og bygningsloven, viser departementets redegjørelse at på landsbasis var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden økt fra fire måneder i 2003 til 4,6 måneder i 2004. Halvparten av embetene har en gjennomsnittlig behandlingstid på over tre måneder. Det er fremdeles store forskjeller mellom embetene: Behandlingstiden var i gjennomsnitt 1,7 måneder i Troms og ni måneder i Oslo og Akershus. Tall for første tertial i 2005 viser imidlertid at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på landsbasis er blitt redusert til 2,7 måneder, men sju embeter hadde fremdeles en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over tre måneder.

På landsbasis har den gjennomsnittlige behandlingstiden av klager etter sosialtjenesteloven vært stabil (2,1 måne-

der i 2004, to måneder i 2003). Per første tertial i 2005 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden blitt redusert til 1,6 måneder. Det er fremdeles variasjoner mellom embetene. Lavest gjennomsnittlig behandlingstid i 2004 hadde Nordland (0,7 måneder), mens det i Oslo og Akershus i gjennomsnitt tok 5,3 måneder å behandle en klagesak etter sosialtjenesteloven. I 2004 var det ett embete som hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over tre måneder, mens tallene for første tertial 2005 viser at ingen embeter hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over tre måneder.

Moderniseringsdepartementet opplyser at det i perioden etter Riksrevisjonens undersøkelse er blitt iverksatt flere tiltak: Det ble stilt klare krav i tildelingsbrevene, og disse har blitt fulgt opp i embetenes årsrapporter og i ledersamtalene mellom departementet og fylkesmenne. Samtidig har departementets måling av de ulike embetenes saksbehandlingstid i prosjektet ”systematisk sammenligning” ført til en lang rekke tilretteleggingstiltak i embetene, for eksempel felles arkiveringsrutiner og felles rutiner for registrering av saksbehandlingstid og for måling av ressursbruk. For å rette på uheldige skjevheter mellom embetene har MOD utviklet en ny fordelingsnøkkel for kap. 1510 for fordeling av ressurser mellom embetene. Den nye fordelingsnøkkel ble tatt i bruk fra og med tildelingsbrevet for 2005.

Ressursfordelingen etter den forrige fordelingsnøkkel slo særlig skjevt ut for Oslo og Akershus. På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet utredet Statskonsult i 2003 en rapport om klagesaksbehandling ved fylkesmannsembetene. På bakgrunn av denne rapporten iverksatte Moderniseringsdepartementet 13. oktober 2004 en tiltaksplan for kortere saksbehandlingstid. Planen inneholder en presisering av at ingen av embetene skal ha en lengre gjennomsnittlig saksbehandlings-

tid for klagesaker etter både plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven enn høyst tre måneder. På sikt er målet at behandlingstiden for enkeltklager heller ikke skal overstige tre måneder. Det ble også stilt krav om særlig fokus på saksbehandlingstid i embetenes virksomhetsplaner for 2005. Videre ble det etablert samarbeidsgrupper for de embeter som ved utgangen av 2003 hadde en lengre gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn tre måneder for saker etter sosialtjenesteloven og fire måneder for klager etter plan- og bygningsloven. Disse samarbeidsgruppene har bistått hverandre med erfaringer om generelle metoder for effektivisering av klagesaksbehandling og konkrete faglige råd om selve oppgaveløsningen. Hver samarbeidsgruppe fikk 100 000 kroner til disposisjon. Departementet har videre understreket at fortløpende lederoppmerksomhet var grunnleggende for rask saksbehandling og for at det skal feste seg en kultur i organisasjonen om at dette er viktig.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at MOD har iverksatt tiltak for å redusere den lange saksbehandlingstiden for klagesaker ved fylkesmannsembetene, og at utviklingen går i riktig retning. Selv om den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven på landsbasis økte i 2005, er det positivt at andelen embeter med lang gjennomsnittlig behandlingstid synker. Riksrevisjonen skal også i løpet av 2005/2006 gjennomføre en større forvaltningsrevisjon av fylkesmannsembetene, hvor måloppnåelse på ulike områder, blant annet innen klagesaksbehandling, skal være i fokus. Det er derfor ikke hensiktsmessig med en særskilt oppfølging av klagesaksbehandling.

Saken anses som avsluttet.

# Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring – Dokument nr. 3:3 (2001–2002)

---

## Innledning

Dokument nr. 3:3 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring ble oversendt Stortinget 9. november 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 104 (2001–2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den hadde merket seg at få av de nye uførepensjonistene hadde gjennomgått yrkesrettet attføring forut for tilståelsen av uførepensjon, og at det var foruroligende mange nye unge uførepensjonister. Komiteen viste til at ulike tiltak var iverksatt etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble foretatt, og at disse viste en gledelig utvikling. Komiteen understreket betydningen av at arbeidet ble fulgt opp med et sterkt fokus på organisasjonsforbedringer og kompetanseheving når det gjelder unge med psykiske problemer og rusmisbrukere. Komiteen pekte på at det var et særlig behov for tiltak i forhold til yngre personer, personer med psykiske lidelser og rusmisbrukere. Komiteen la til grunn at arbeidet med å finne bedre rehabiliteringsopplegg og mindre fysisk belastende arbeidsoppgaver for uføre med muskel- og skjelettsykdommer ble intensivert. Videre ble det vist til de funksjonshemmedes behov og hvor viktig det er for denne gruppen få lagt til rette for attføringstiltak hvor høyere utdanning eller lengre utdanningsløp inngår.

Komiteen anmodet regjeringen om å vurdere hvorvidt en fullstendig forvaltningsmessig sammenslåing av Aetat, trygdeetat og sosialetat ville avhjelpe de systemsvakheter som var avdekket, og at regjeringen etablerte et felles rapporteringssystem for etatene.

---

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere effektiviteten i trygdeetatens og Aetats arbeid med yrkesrettet attføring før uførepensjon eventuelt ble tilstått, samarbeidet mellom etatene i denne forbindelse og etatenes arbeid med reaktivisering av uførepensjonister.

Undersøkelsen viste at det var lav andel blant de nye uførepensjonistene som hadde prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått, sett i forhold til at det var et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende hadde gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen og arbeidsevnen. Andelen hadde i flere år også vært synkende, til tross for at yrkesrettet attføring i mange år

hadde vært høyt prioritert av storting og regjering. Det var heller ikke mange som hadde prøvd andre aktive tiltak i form av bedriftsintern attføring eller aktiv sykmelding i denne treårsperioden. Det ble reist spørsmål om trygdeetaten og Aetat i tilstrekkelig grad hadde prioritert disse sentrale målene knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken.

Sosial- og helsedepartementet var ikke fornøyd med andelen som hadde prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon ble tilstått. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) var ikke uenig i at andelen virket lav. Departementene mente at det ikke var grunnlag for å si noe om hvor mange som ideelt sett burde prøve yrkesrettet attføring. Hovedregelen var likevel at attføring skulle være forsøkt.

Undersøkelsen viste at andelen som hadde prøvd yrkesrettet attføring, minket markert med stigende alder. Videre viste undersøkelsen at det for alle aldersgrupper hadde vært en nedgang i andelen som hadde prøvd yrkesrettet attføring blant nye uførepensjonister. Det ga grunnlag for bekymring at nedgangen var størst blant de yngste. Utgiftene for samfunnet vil over år bli betydelige når mennesker blir uførepensjonert i ung alder.

Sosial- og helsedepartementet ga uttrykk for at attføringstilbudet ikke var godt nok for personer med psykiske lidelser, som i 1999 utgjorde nær halvparten av de nye uførepensjonistene under 40 år. Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble det arbeidet med å bedre tilbudet til denne gruppen.

Det hadde i mange år vært en målsetting å øke antallet og andelen som prøver yrkesrettet attføring i sykepengeperioden. Likevel viste undersøkelsen at andelen med yrkesrettet attføring i sykepengeperioden ikke hadde økt vesentlig over tid.

Undersøkelsen viste at samarbeidet mellom de to etatene fortsatt var en betydelig utfordring i attføringsarbeidet. Trygdeetaten vurderte enkelte personer som for friske til å uførepensjoneres, mens Aetat vurderte de samme som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Både hensynet til samfunnsøkonomien og de yrkeshemmede tilsa at arbeidet med å bedre samarbeidet mellom etatene ble gitt økt prioritet.

---

## Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 18. april 2005 om at Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) redegjorde for

hvilke tiltak og endringer som er iverksatt når det gjelder Aetats arbeid med yrkesrettet attføring, og i den forbindelse om samhandlingen mellom Aetat og trygdeetatens på dette området. Videre ble departementet bedt om å gjøre rede for hvilke resultater som er oppnådd, blant annet når det gjelder antallet med slik attføring og andelen som har prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon er tilstått.

ASD svarte i brev av 15. juni 2005 at målsettingen for Aetat og trygdeetaten er et inkluderende arbeidsliv der flest mulig kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Etter at Dokument nr. 3:3 (2001–2002) ble lagt fram, har en rekke tiltak og endringer innenfor de helserelaterede folketrygdyttelsene vært utført med sikte på å fremme aktivitet framfor passivitet. Det er ifølge departementet satt fokus på tiltak som kan bidra til å forebygge uførepensjonering, og det har vært aktivitet i forhold til reaktivisering av uførepensjonister.

### **Yrkesrettet attføring**

Departementet viser til at det de siste årene har vært en klar økning i antallet personer på yrkesrettet attføring. Gjennomsnittlig antall yrkeshemmede arbeidssøkere registrert hos Aetat har økt fra ca. 49 000 i 1994 til ca. 86 000 i 2004. Spesielt stor var økningen i 2004.

Dokument nr. 3:3 (2001–2002) viste at det i 1999 var 15,4 prosent av de nye uførepensjonistene som hadde prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjoneringen. Ifølge ASD har denne andelen økt til 25,1 prosent i 2004. Blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad var denne andelen på 38,1 prosent, mens 19,6 prosent av mottakerne av uførepensjon hadde prøvd slik attføring.

Departementet opplyser at det fra og med siste halvdel av 2004 har vært en betydelig nedgang i sykefraværet. Det har også vært en redusert tilgang av nye mottakere på rehabiliteringspengeområdet. Dersom denne tendensen holder seg, forventer departementet redusert tilgang til uføreyttelsene.

Fra 2004 ble det innført et krav om å vurdere behovet for yrkesrettet attføring så tidlig som mulig. Rehabiliteringsperioden ble tidsbegrenset, og det ble lovfestet at trygdekontoret skal vurdere om attføring bør prøves når en person har mottatt rehabiliteringspenger i seks måneder.

For å forenkle saksbehandlingen og redusere ventetiden ved overføring mellom trygdeetaten og Aetat ble myndigheten til å fatte vedtak om yrkesrettet attføring samlet i Aetat fra 1. juli 2004. Samme høst satte Aetat Arbeidsdirektoratet i gang en nasjonal handlingsplan for organisering av yrkesrettet attføring. Prinsippene for handlingsplanen er ifølge ASD at Aetats tjenester i møtet med brukeren skal være preget av felles forvaltningspraksis, høyt jobbfokus, lav terskel inn til Aetat,

integrering av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv, brukerinnretting og brukermedvirkning. Attføringskravet for rett til uføreyttelser (folketrygdloven §12-5) ble innskjerpet fra 2005.

Ifølge ASD er Aetat de senere årene blitt tilført personellressurser for å styrke oppfølgingen av yrkeshemmede arbeidssøkere. Aetat har gjennomført en rekke kompetansehevende tiltak innenfor attføringsområdet. I 2002 ble det innført et nytt saksbehandlersystem i Aetat (Arena), som styrker systemstøtten i attføringsarbeidet. Ifølge ASD har Aetat nå, i større grad enn tidligere, mulighet til å følge de ulike stegene i attføringsløpet og har med dette bedre oversikt over antallet yrkeshemmede arbeidssøkere i ulike faser av attføringen.

### **Andre tiltak og virkemidler**

Når det gjelder tiltak for grupper av yrkeshemmede, viser departementet til at det har vært en jevn vekst av antallet tiltaksplasser for personer med psykiske lidelser. Aetat arbeider fortløpende med å forbedre sitt tilbud til denne målgruppen, blant annet ved å samle hele Aetats innsats for personer med psykiske lidelser i et eget prosjekt. Personer med psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er ellers en prioritert gruppe i et forsøksprosjekt, der det kan gis lønnstilskudd i inntil fem år kombinert med oppfølging fra Aetat. ASD har i brev av 10. august 2005 til Riksrevisjonen vist til at alle Aetats tjenester og virkemidler i utgangspunktet kan være aktuelle for rusmisbrukere. Denne gruppen byr imidlertid ofte på spesielle utfordringer og har særskilte behov, og det er derfor opprettet egne prosjekter og satsinger rettet mot disse. ASD viser i den forbindelse til forsøksprosjektet om medikamentassistert rehabilitering til yrkeslivet, og til satsingen på legemiddellassistert rehabilitering, som i 2004 ble definert som en egen målgruppe i regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, jf. St.meld. nr. 6 (2002–2003).

Fra 2004 ble tidsbegrenset uførestønad innført som et alternativ til varig uførepensjon. Slik stønad skal innvilges når det etter en helhetsvurdering er muligheter for at vedkommendes arbeidsevne kan bedres etter en tid. Trygdekontoret skal bidra til dette gjennom en tett, individuell oppfølging i stønadsperioden, og for å bidra til dette har etaten gjennomført et landsdekkende opplæringsprogram.

Det har ifølge ASD vært stor aktivitet i arbeidet med å reaktivisere uførepensjonister siden 2002, og trygdekontorene har hvert år hatt samtaler med flere tusen pensjonister. For å fremme reaktivisering ble det i 2002 iverksatt en forsøksordning der arbeidsgivere som ansetter en uførepensjonist på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, får tilskudd i form av en prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset del av ansettelsestiden. I 2005 ble det i fem fylker iverksatt en forsøksordning der hele uførepensjonen gis som tilskudd til en arbeidsgiver som ansetter en uførepensjonist på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv ble inn-

gått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet 3. oktober 2001. For å understøtte avtalen opprettet trygdeetaten i 2002 fylkesvise arbeidslivssentre, som arbeider forebyggende på både systemnivå og individnivå.

I 2002 ble det lagt en strategi for å bedre kvaliteten på oppfølgingen av sykmeldte, som ifølge ASD ble mer behovsrettet og økte bruken av aktive virkemidler. Samtidig økte innsatsen ut mot leger, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere. I 2003 gjennomførte Rikstrygdeverket et landsdekkende opplæringsprogram om oppfølging av sykmeldte, som ble etterfulgt av fokus på samhandlingen mellom trygdekontor, hjelpemiddel-sentral og arbeidslivsenter. For å styrke legenes rolle i det inkluderende arbeidsliv gjennomførte trygdeetaten våren 2004 et fagutviklingsprogram for landets fastleger hvor cirka 1 900 fastleger deltok.

Siden 2003 har trygdeetaten ifølge departementet i økende grad lagt vekt på funksjonsvurderinger, der den enkelte muligheter og potensial er utgangspunktet for individuell oppfølging og tiltak. Fra 1. juli 2004 ble det innført et aktivitetskrav for rett til sykepenger. Den tidligere sykmeldingsattesten ble erstattet av en ny blankett som er mer rettet mot muligheter og funksjon, som stilte nye krav til legene i forbindelse med sykmelding. Fram til i dag har det som hovedregel vært søkerens fastlege som har avgitt den medisinske vurderingen i forbindelse med krav om uføreytelse. For å sikre mer uavhengige vurderinger ble det våren 2005 etablert et forsøk med ulike modeller for vurdering av funksjonsevne og medisinske forhold i forbindelse med søknad om uføreytelse.

### Samhandling mellom trygdeetaten og Aetat

Etter at Dokument nr. 3:3 (2001–2002) ble lagt fram, har det ifølge ASD vært en løpende prosess med utvikling av nye samarbeidsformer mellom trygdeetaten og Aetat. Etatene har siden 2000 hatt en harmonisering av sine mål og prioriteringsdokumenter.

I oktober 2003 ble det undertegnet en samarbeidsavtale mellom Aetat og trygdeetaten. Her ble det nedfelt at samarbeidet mellom etatene særlig sikter mot

- å få flere personer i arbeid og færre på trygd
- å gi en helhetlig avklaring av brukerens behov og en effektiv, forutsigbar og smidig oppfølging
- å sikre tidlig inngripen overfor dem som får problemer i et arbeidsforhold, og tidligst mulig bidra med aktive tiltak
- å redusere saksbehandlings- og ventetider

For 2005 er det utarbeidet felles mål og resultatindikatorer som fokuserer på de sentrale områdene hvor etatene betjener de samme brukerne.

En rapport om en felles kvalitetsprosess som trygdeetaten og Aetat har gjennomført i fem fylker, viser at mye

er bra i etatenes arbeid med felles brukere. Samtidig peker rapporten på forbedringsområder for hver av etatene og for samarbeidet mellom etatene. Fylkesnivåene i etatene er bedt om å sette seg godt inn i de erfaringene og anbefalingene som framkommer av rapporten, og sammen identifisere de viktigste forbedringsområdene for eget fylke.

Opprettelsen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning er ifølge departementet et viktig skritt for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, ved at man nå får en helhetlig og effektiv etat som er bedre tilpasset brukernes behov. ASD forventer at denne reformen vil bidra til å avhjelpe de systemsvakheter som ble avdekket i undersøkelsen om attføring og uførepensjon.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene og virkemidlene som er gjennomført og igangsatt av Arbeids- og sosialdepartementet, trygdeetaten og Aetat etter at Stortinget behandlet Riksrevisjonens dokument om uførepensjon og yrkesrettet attføring.

Departementets svar viser at antallet personer på yrkesrettet attføring har økt vesentlig de siste ti årene. Det har videre vært en betydelig økning i andelen blant de nye uførepensjonistene som hadde prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått – fra rundt 15 prosent i 1999 til rundt 25 prosent i 2004. Riksrevisjonen har i den forbindelse merket seg at det er iverksatt flere endringer for å øke denne andelen. Samtidig er det et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomført eller forsøkt å gjennomføre attføring, med mindre attføring åpenbart ikke er hensiktsmessig. I forhold til dette kravet er det fortsatt forholdsvis få som har prøvd yrkesrettet attføring i perioden før uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad tilstås.

Riksrevisjonen konstaterer at de tiltakene som hittil er iverksatt, ikke har vært tilstrekkelige for å redusere antallet mottakere av uførepensjon, men at antallet har fortsatt å stige etter at undersøkelsen ble gjennomført. Mens det var 279 573 uførepensjonister ved utløpet av 2000, var det 310 884 som enten mottok uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad mot slutten av 2004. Dette tilsvarer en økning på i overkant av 11 prosent i fireårsperioden. I samme periode har tilgangen til uførepensjon økt årlig. I 2001 var det 25 296 nye uførepensjonister, mens det tilsvarende antallet var 30 448 i 2004. Riksrevisjonen er enig med departementet i at en nedgang i sykefraværet og redusert tilgang av mottakere av rehabiliteringspenger vil kunne redusere tilgangen til uføreytelsene. Samtidig er det viktig at de berørte etatene har en forvaltningspraksis som sikrer at lovens krav om attføring ivaretas på en god måte før uførepensjon tilstås.

Samlet sett vurderer Riksrevisjonen resultatene med hensyn til prøving av yrkesrettet attføring som bedret, men fortsatt ikke tilfredsstillende sett i forhold til lovens krav og utviklingen i antallet mottakere av uførepensjon. På bakgrunn av de forventningene som knytter seg til at den nye arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å avhjelpe avdekkede systemsvakheter og bidra til bedre resulta-

ter, ser Riksrevisjonen det som mest hensiktsmessig å følge utviklingen på dette området to til tre år etter at etaten opprettes. Riksrevisjonen vil deretter vurdere om det er hensiktsmessig å iverksette nye undersøkelser på området.

Saken anses for avsluttet.



# Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer – Dokument nr. 3:4 (2001–2002)

---

## Innledning

Dokument nr. 3:4 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer ble oversendt Stortinget 9. november 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 105 (2001–2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at Stortingets intensjoner med regionale utviklingsprogrammer var å gjennomføre en mer effektiv regionalpolitikk gjennom bedre samordning mellom ulike sektorer med stor betydning i den regionale næringsutviklingen og sterkere koblinger mellom planer og virkemiddelbruk i regionen. Komiteen mente at de regionale utviklingsprogrammene hadde fått begrenset tyngde i forhold til de vedtak, intensjoner og ambisjoner som Stortinget hadde lagt til grunn. Ved behandlingen av Innst. S. nr. 105 (2001–2002) vedtok Stortinget å be regjeringen på en egnet måte å legge fram en sak om nytteverdien av de regionale utviklingsprogrammene.

Komiteen anbefalte at det ble foretatt en gjennomgang av det nåværende planverket og styringssignalene for å hindre at disse kom i konflikt med målsettingen bak de regionale utviklingsprogrammene. Videre mente komiteen at staten måtte samordne sine ressurser og de statlige virksomheter måtte pålegges å delta i arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene. Komiteen mente at de regionale utviklingsprogrammene måtte gjøres til reelle samordnings- og styringsinstrumenter som knytter sammen de offentlige medaktørene på en mer forpliktende måte. De regionale utviklingsprogrammene måtte tilpasses de forutsetninger og behov som kjennetegner regionen, framfor å styres av kryssende statlige sektormål gjennom ulike programmer og ordninger. Videre måtte de regionale utviklingsprogrammer gis en økonomisk ramme og administrativ tyngde som står i forhold til de ambisjoner og intensjoner Stortinget har vedtatt.

---

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse iverksettelsen av regionale utviklingsprogrammer på bakgrunn av de mål og føringer som Stortinget vektla ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken. Regionale utviklingsprogrammer ble introdusert i denne stortingsmeldingen som et sentralt redskap for å gjennomføre en mer helhetlig regionalpolitikk.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at den sentrale samordningen knyttet til arbeidet med regionale utviklingsprogrammer var lite tydelig og hadde få og til dels svake forpliktende elementer. Ved introduksjonen av de regionale utviklingsprogrammene var det uklart hvilket ansvar og hvilken rolle departementene skulle ha i den sentrale samordningen. Styringssignalene fra sentralt nivå til de regionale statsetatene var også generelle og tvetydige når det gjaldt deltakelsen i det regionale utviklingsarbeidet. Den sentrale samordningsgruppen hadde ikke iverksatt konkrete endringer for å lette sektorsamarbeidet på regionalt nivå. Sentrale retningslinjer og føringer innen den enkelte sektor og på det distriktpolitiske området la begrensninger på etatenes deltakelse på prosjekt- og tiltaksnivå. Undersøkelsen viste også at det var uklare ansvars- og rolleforhold mellom sentralt og regionalt nivå i forhold til hvordan utviklingsprogrammene skulle følges opp.

De regionale utviklingsprogrammenes viktigste funksjon synes å være som møteplass og diskusjonsarena for de sentrale aktørene innen nærings- og sysselsettingsfeltet i fylkene. Det var vanskelig å se at de regionale utviklingsprogrammene hadde tilført fylkeskommunen noe nytt sammenlignet med øvrig fylkes- og strategisk næringsplansamarbeid når det gjaldt å involvere næringslivet.

Det var videre uklart hvilken rolle de regionale utviklingsprogrammene skulle ha i forhold til de eksisterende plansystemene på fylkesnivå. Det var nødvendig med en større tydelighet fra sentralt nivå om hvilke plansystemer en ønsket på regionalt nivå, og hvordan koblingene mellom de ulike planene skulle være. Målene og strategiene i de regionale utviklingsprogrammene var også vage og vidtfavnende og operasjonaliserte i liten grad målene i fylkesplanene og strategisk næringsplan. De regionale utviklingsprogrammene fungerte i liten grad som styrende handlingsprogrammer, men mer som en type oversikt over mål, midler og tiltak. Utviklingsprogrammene hadde en for svak posisjon til å kunne påvirke de aktivitetene og ressursene som ble kanalisert til det regionale utviklingsarbeidet i fylkene.

---

## Departementets oppfølging av undersøkelsen

Riksrevisjonen ba i brev av 19. april 2005 Kommunal- og regionaldepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som var iverksatt, spesielt i forhold til Stortingets særskilte vedtak om at det skulle legges fram en egen sak om nytteverdien av de regionale utviklingsprogrammene, jf. Innst. S. nr. 105 (2001–2002). Departementet svarte i brev av 17. juni og 19. juli 2005.

### **Tilpasning til regionale forutsetninger og behov**

Kommunal- og regionaldepartementet viser i sitt brev av 17. juni 2005 til St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, som gir grunnlaget for de rammene som i dag gjelder for fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører. Som en oppfølging av denne meldingen ble hoveddelen av de regional- og distriktpolitiske virkemidlene i 2003 desentralisert til fylkeskommunene gjennom ansvarsreformen. Hensikten var å gi folkevalgte organer sammen med regionale partnerskap mulighet til å tilpasse virkemiddelbruken til regionale utfordringer.

Kommunal- og regionaldepartementet nevner i samme brev omlegging av midler til bygdeutvikling (BU-midlene) som et annet tiltak for å styrke den regionale tilpasningen. Fylkesmennene har fått ansvaret for forvaltningen av disse midlene, og det er lagt stor vekt på at arbeidet skal skje i et nært og forpliktende samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunene, Innovasjon Norge (IN) og næringsorganisasjonene.

### **Styringssignaler, statlig samordning og regional samhandling**

I brevet av 17. juni 2005 viser Kommunal- og regionaldepartementet til samarbeidsprogrammet for fornyet fylkesplanlegging som et tiltak for å styrke det regionale utviklingsarbeidet. Hovedmålet med programmet var å fornye fylkesplanleggingen som instrument for det regionale partnerskapet, legge til rette for samspill og samarbeid og forebygge dobbeltarbeid eller motstridende tiltak. Programmet startet høsten 2002 og ble avsluttet våren 2004. Alle fylkene med unntak av Oslo deltok. Blant departementene har følgende deltatt: KR, AAD, SD, LD, FID, FD (ved Forsvarsbygg) og MD. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser i sitt brev av 19. juli 2005 at Miljøverndepartementet, som hadde koordineringsansvaret for samarbeidsprogrammet, vil ta opp igjen og videreutvikle det arbeidet som ble gjennomført i samarbeidsprogrammet for fornyet fylkesplanlegging. Miljøverndepartementet ønsker å etablere en arena der det blant annet kan drøftes hvordan statsstatene kan delta i det regionale planarbeidet i sterkere grad enn i dag.

I brevet fra Kommunal- og regionaldepartement av 17. juni 2005 nevnes forsøk med kommunal oppgavedifferensiering som et annet tiltak for å styrke det regionale utviklingsarbeidet. I St.meld. nr. 19 (2001–2002) gikk regjeringen inn for å sette i verk forsøk med kommunal oppgavedifferensiering og enhetsfylker. Flere fylker har fått godkjent forsøk med oppgavedifferensiering innenfor samferdselsområdet og næringsutvikling. I tillegg har departementet godkjent to enhetsfylker og prosjektet "Fritt fram", hvor flere statlige økonomiske virkemidler blir sett i sammenheng regionalt. Forsøkene skal ifølge departementet gi kunnskap om hvordan en kan få til bedre samordning som forplikter sektorene og forvaltningsnivåene i det regionale utviklingsarbeidet.

Kommunal- og regionaldepartementet sier i sitt brev av 17. juni 2005 at det ikke ønsker å legge faste føringer på organisering av partnerskapsarbeidet, men mener at det i dialogen mellom regionalt og nasjonalt nivå er behov for å se nærmere på tre temaer: rolleavklaring og mandat, deltakelse fra statsetater, kommuner og næringsliv, og kobling mellom fylkesplanlegging og partnerskapsarbeid. Arbeidet med å følge opp dette vil starte etter at regionalmeldingen er behandlet i Stortinget i juni 2005. Departementet sier videre at dialog er en av arbeidsmåtene for å stimulere til endringer. Dette skjer gjennom konferanser og møter med fylkeskommunene eller fellesmøter med fylkeskommunene, aktører fra regional stat, kommuner og næringsliv. Etter at St.meld. nr. 19 (2001–2002) ble lagt fram, er det ifølge departementet gjennomført en rekke slike samlinger.

I brevet av 17. juni 2005 framgår det at regjeringen våren 2007 vil legge fram en prinsippmelding som berører hele det norske styrings- og forvaltningssystemet på lokalt og regionalt nivå. Som et grunnlag for meldingen er det satt i gang evaluering av forsøkene med oppgavedifferensiering og enhetsfylke. I tillegg skal det settes i gang en evaluering av fylkeskommunene. Det er dermed store og uavklarte spørsmål vedrørende framtidig styringsstruktur av det regionale nivået.

### **Endring i planverk**

I St.meld nr. 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken foreslo regjeringen å utvide de årlige regionale utviklingsprogrammene til fireårige programmer fra 2004. Dette skulle bidra til større langsiktighet i det strategiske arbeidet og forenkle planprosessene.

Kommunal- og regionaldepartementet viser i brevet av 17. juni 2005 til Planlovutvalgets arbeid som tiltak for gjennomgang av planverket. Planlovutvalgets gjennomgang og Miljøverndepartementets oppfølging vil blant annet ta for seg forholdet mellom plandelen i plan- og bygningsloven og sektorlovverket. Planlovutvalget tilrår i sine utredninger<sup>5</sup> at den regionale planleggingen må styrkes ved at den gjøres mer målrettet og fleksibel. Utvalget går inn for at planleggingen i sektorene i større grad bør ivaretas gjennom plan- og bygningslovens system. Det mener at statlige myndigheter i større grad må legge den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet og planlegging og forplikte seg til å delta i gjennomføringen av planene. Planlovutvalget foreslår en egen bestemmelse om regionalt handlingsprogram, som skal være et forpliktende program for gjennomføring av fylkesplanens og fylkesdelplanenes innsatsområder. De regionale handlingsprogrammene skal være integrert i fylkesplanleggingen. Miljøverndepartementet vil våren 2006 legge fram en odelstingsproposisjon om ny plandel i plan- og bygningsloven.

5) NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven og NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

**Nytteverdien av de regionale utviklingsprogrammene**  
Kommunal- og regionaldepartementet sier i sitt brev av 19. juli 2005 at det ikke har gjennomført en særskilt nyttevurdering av regionale utviklingsprogrammer og lagt fram dette som en egen sak for Stortinget, men at Stortinget gjennom St.meld. nr. 4 (2002–2003) Om anmodnings- og utredningstiltak i stortingsperioden 2001–2002 ble orientert om hvordan vedtaket skulle følges opp. Departementet uttalte her at stortingsvedtaket reiste mange spørsmål, og at problemstillinger knyttet til regionale utviklingsprogrammer var behandlet både i St.meld nr. 34 (2000–2001) og St.meld nr. 19 (2002–2002). Departementet sa videre at regionale utviklingsprogrammer nå inngikk som handlingsdelen i fylkesplanen, og at problemstillinger knyttet til fylkesplanen og fylkesplanens handlingsprogram også ville behandles av Planlovutvalget i deres delutredning II som ble lagt fram våren 2003. Det ble videre vist til at det i 2005 og 2008 vil bli lagt fram tilbakemeldinger og evalueringer av fylkeskommunen som utviklingsaktør for Stortinget. Det vil her bli gitt en bred vurdering av fylkeskommunen som utviklingsaktør hvor også bruken av regionale utviklingsprogrammer vil inngå. Departementet sier videre at Stortingets vedtak knyttet til nytteverdien av de regionale utviklingsprogrammene må ses i sammenheng med de store endringer som har skjedd innenfor feltet regional utvikling de siste årene, og at de regionale utviklingsprogrammenes status som selvstendige verktøy er endret siden Stortinget fattet anmodningsvedtaket i 2002. Vedtaket baserte seg på en undersøkelse som ble gjennomført på slutten av 1990-tallet, og fylkeskommunenes rolle er både fornyet og presisert siden den gang, jf. St.meld. nr. 19 (2001–2002). Et annet moment er det uavklarte spørsmålet om framtidig forvaltnings- og styringsstruktur for det regionale

nivået. Departementet mener at det er naturlig og nødvendig at roller og verktøy vurderes i sammenheng.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i verk tiltak for å styrke det regionale utviklingsarbeidet. Innføring av ansvarsreformen skulle gi en mer lokalt tilpasset regionalpolitikk. Etter to år er det vanskelig å si noe om effekten av denne reformen.

Det er foretatt en gjennomgang av planverket i forbindelse med Planlovutvalgets arbeid. Når det gjelder styringssignaler, statlig samordning og regional samhandling registrerer Riksrevisjonen at departementet vil ta opp igjen og videreutvikle arbeidet med fornyet fylkesplanlegging. Videre vil departementet se nærmere på organiseringen av partnerskapene i forhold til blant annet rolleavklaring, deltakelse og kobling mellom planlegging og partnerskapsarbeid.

Etter Riksrevisjonens undersøkelse av de regionale utviklingsprogrammene, Dokument nr. 3:4 (2001–2002), er de regionale utviklingsprogrammenes status som selvstendige verktøy blitt endret ved at de framstår som et mindre sentralt virkemiddel. Fylkesplanen som strategisk virkemiddel er blitt framhevet, og arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene skal være integrert i arbeidet med fylkesplanen. Riksrevisjonen vil følge med i departementets bruk av regionalpolitiske virkemidler og vil vurdere behovet for en ny revisjon av området.

Saken anses for avsluttet.

# Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll – Dokument nr. 3:5 (2001–2002)

---

## Innledning

Dokument nr. 3:5 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll ble oversendt Stortinget 9. november 2001.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 106 (2001–2002). Saken ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002.

Undersøkelsen viste at skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll ikke hadde en hyppighet som var forutsatt. På landsbasis innebar dette at det i 2000 gikk gjennomsnittlig tretti år mellom hver gang en arbeidsgiver kunne vente seg kontroll, noe som var betydelig under Skattedirektoratets anbefalte gjennomsnittlige kontrollhyppighet på ti år.

Komiteen viste til Riksrevisjonens konklusjon om at kravene til en forsvarlig kontrollvirksomhet ikke var tilfredsstillende. Det var komiteens oppfatning at dersom en kontrollvirksomhet av denne art skulle ha en funksjon og risikoen for kontroll skulle være reell, måtte kontrollene være av en viss hyppighet.

Komiteen viste til undersøkelsen hvor det framgikk at det i enkelte fylker gjennomsnittlig gikk opptil 43 år mellom hver kontroll. Etter komiteens oppfatning viste dette at den stedlige arbeidsgiverkontrollen hadde et stort forbedringspotensial, og at betydelige tiltak måtte iverksettes slik at hyppigheten av kontrollene kunne økes. Flertallet av komiteens medlemmer ba derfor regjeringen legge fram forslag til tiltak som kunne gi resultatforbedringer når det gjaldt lokal skatteinnkreving, både med hensyn til arbeidsgiverkontroll og til innfordring.

---

## Oppsummering av undersøkelsen

Med en stedlig arbeidsgiverkontroll menes en gjennomgang av en arbeidsgivers regnskaper med tilhørende bilag for å påse og sikre at skattetrekk og arbeidsgiveravgift blir korrekt beregnet og innberettet i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser. Skatteoppkreverne hører administrativt til kommunene, men er underlagt Finansdepartementet og skatteetatens (Skattedirektoratet og skattefogdene) faglige instruksjonsmyndighet for innkreving av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, samt kontrollfunksjoner overfor arbeidsgivere.

Formålet med undersøkelsen var å dokumentere og vurdere omfanget av den stedlige arbeidsgiverkontrollen ut fra kravet om forsvarlig kontrollvirksomhet. Ressursinnsatsen kommunene anvender til arbeidsgiver-

kontrollen, ble kartlagt, og det ble påvist enkelte årsaker til manglende prioriteringer. Det ble også undersøkt om retningslinjene for planlegging og gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen ble fulgt. Organiseringen av kontrollvirksomheten ble også vurdert.

Undersøkelsen omfattet skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll i perioden 1998 til 2000 i fem fylker med til sammen 157 kommuner. I tillegg ble det i rapporten benyttet tall for kontrollomfanget på landsbasis. Kontrolldekningen på landsbasis i 2000 innebar at det i gjennomsnitt gikk tretti år mellom hver gang en arbeidsgiver kunne vente seg kontroll. Dette var langt under Skattedirektoratets anbefalte kontrollnivå om at det gjennomsnittlig ikke burde gå mer enn ti år mellom hver gang en arbeidsgiver ble kontrollert. I de undersøkte fylkene varierte kontrollfrekvensen fra 21 til 43 år. Den gjennomsnittlige kontrolldekningen på landsbasis og i de utvalgte fylkene ble vurdert til ikke å tilfredsstille kravet til en forsvarlig kontrollvirksomhet.

Undersøkelsen viste videre at 27 av 157 kommuner (17 prosent) ikke utførte noen stedlig arbeidsgiverkontroll i 2000, og at det var seks kommuner som ikke hadde utført noen stedlige kontroller i løpet av treårsperioden 1998–2000. Dette kunne gi signaler til arbeidsgiverne om at risikoen for kontroll var svært liten. Det kunne derfor reises tvil om den tilsiktede preventive effekten av kontrollvirksomheten ble oppnådd.

Det framgikk også av undersøkelsen at 25 prosent av kommunene ikke hadde utarbeidet kontrollplaner, og at 36 prosent av kommunene ikke hadde rutinebeskrivelser for den stedlige arbeidsgiverkontrollen slik de var pålagt i skatteoppkreverinstruksen. Videre hadde ca. halvparten av skatteoppkreverne ikke fulgt anbefalingen i retningslinjene for gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen om å etablere faste kriterier for utvelgelse av kontrollobjekter. Dette kunne ha negativ innvirkning på kvaliteten og effektiviteten i kontrollarbeidet.

Undersøkelsen viste at omfanget av kontrollvirksomheten hadde nær sammenheng med kommunenes ressursinnsats til den stedlige arbeidsgiverkontrollen. Selv om blant annet ulik næringsstruktur tilsa at kontrollomfanget og dermed ressursinnsatsen varierte noe fra kommune til kommune, syntes variasjonen i ressursinnsats å være for stor til at den bare kunne forklares ut fra lokale forskjeller.

Undersøkelsen viste at store kommuner hadde kontrollert en større andel arbeidsgivere enn mellomstore og små kommuner, og at kommuner tilsluttet interkommune-

nale ordninger i perioden 1998–2000 gjennomgående hadde høyere kontrolldekning enn kommuner som ikke var tilsluttet interkommunale kontrollordninger. Store kommuner hadde også gjennomgående en relativt større ressursinnsats til stedlig kontrollvirksomhet enn mindre kommuner. Tilsvarende hadde kommuner tilsluttet interkommunale kontrollordninger en relativt større ressursinnsats enn kommuner som ikke var tilsluttet slike ordninger. Dette viste at større kontrollenheter maktet å prioritere den stedlige arbeidsgiverkontrollen høyere enn mindre kommuner som ikke var tilknyttet kontrollordninger.

Det framgikk av undersøkelsen at regnskapskontrollørstillingene i kommunene i stor grad ble stående ledige ved permisjoner og lignende. Dette ble forklart med at det var vanskelig å rekruttere vikarer med nødvendig kompetanse, og at det var ressurskrevende med opplæring av personer med liten kjennskap til området. Ledighet i kontrollørstillingene innebar ofte at den stedlige kontrollvirksomheten opphørte i kortere eller lengre perioder i kommuner med små kontrollenheter.

Undersøkelsen viste at 46 av 134 kommuner (34 prosent) mente at kommunenes inntektssystem hadde betydning for egen kommunes prioritering av arbeidsgiverkontrollen. De fleste av disse kommunene uttalte at økte ressurser til kontrollvirksomheten i liten grad medførte økte inntekter for kommunene. Manglende økonomiske insitamenter var dermed en av årsakene til at kommunene ikke prioriterte den stedlige arbeidsgiverkontrollen i tilstrekkelig grad.

Gjennom prinsippene for mål- og resultatstyring skal skattefogdene søke å oppnå best mulig resultater for blant annet skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll. Kommunene bestemmer selv hvor mye ressurser de ønsker å bruke til kontrollvirksomheten, og hvordan arbeidet organiseres. Undersøkelsen viste at delt faglig og administrativt ansvar gjorde det vanskelig for skattefogdkontorene å drive mål- og resultatstyring når de ikke kunne påvirke ressursituasjonen hos skatteoppkreverne, samtidig med at de manglet sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke fulgte opp pålegg eller henstillinger.

---

### Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 15. april 2005 Finansdepartementet redegjøre for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt. Departementets svar ble gitt i brev av 10. juni 2005.

Ifølge departementet har skatteoppkreverne gjennomført 8 032 stedlige arbeidsgiverkontroller i 2004. På landsbasis tilsvarer dette 4,3 prosent av arbeidsgiverne, mens resultatkravet for 2004 var at skatteoppkreverne skulle ha en kontrolldekning på 5 prosent. Selv om antall kontroller har økt fra 2000 til 2004, var kontrolldekningen i

2004 ikke i samsvar med resultatkravet. Hele 60 prosent av skatteoppkreverne hadde en kontrolldekning under målsettingen. I alt 33 kommuner hadde ikke gjennomført noen kontroller, og av disse hadde 13 kommuner ikke gjennomført kontroller verken i 2003 eller i 2004.

Departementet opplyser at det fortsatt er store forskjeller mellom fylkene og mellom kommunene.

Departementet bemerker i denne sammenheng at funn i Riksrevisjonens undersøkelse om høyere kontrollfrekvens i store kommuner og i kommuner med interkommunalt samarbeid fortsatt er gyldig. Dette viser blant annet betydningen av å tilhøre et bredere kontrollmiljø. Ifølge departementet har skatteetaten derfor i flere år arbeidet for at kommunene bør etablere ordninger med interkommunalt kontrollsamarbeid. Det er nå 230 kommuner som deltar i slike ordninger.

Ifølge skatteoppkreverinstruksen skal skatteoppkreverkontorene utarbeide rutinebeskrivelser for sin virksomhet. Skattefogdkontorene avdekket ved sine ettersyn at flere skatteoppkrevere fortsatt mangler rutinebeskrivelser eller ikke har ajourført disse beskrivelsene. Ifølge Finansdepartementet vil oppfølgingen av dette være et innsatsområde i 2006, og departementet vil ha oppmerksomhet knyttet til utviklingen på dette området.

Departementet opplyser at det i 2001 ble innført felles kontrollplaner i hvert fylke. Slike fellesplaner skal samordne kontrollaktivitetene fra skatteoppkrevere, ligningskontorer og fylkesskattekontorer. Fylkesskattekontorene er ansvarlige for koordinering av arbeidet, og skattefogdkontorene samordner arbeidet på vegne av skatteoppkreverne i fylket. Formålet med felles kontrollplaner er å utnytte de samlede kontrollressursene i fylkene effektivt og koordinere kontrolltiltakene bedre. Ifølge departementet fungerer kontrollplanene i hovedsak etter intensjonen, og tilbakemeldingene på disse planene er positive. Departementet peker imidlertid på at det er utfordringer med hensyn til å få skatteoppkreverne til å følge opp sin forpliktete ressursinnsats i henhold til planene.

Departementet opplyser at Skattedirektoratet i mars 2002 la fram retningslinjer for gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen. Resultater fra skattefogdkontorenes ettersyn av skatteoppkreverne viste imidlertid at det fortsatt var ulik praksis mellom kommunene når det gjaldt gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen og hvordan retningslinjene ble fulgt opp. Den varierende kvaliteten skyldes ifølge departementet i hovedsak mangel på kompetanse på området og ressursinnsatsen som settes av til denne oppgaven ved de enkelte skatteoppkreverkontorene.

Ifølge departementet har skatteoppkreverne for 2004 rapportert at det ble benyttet 368 årsverk til arbeidsgiverkontrollen. Av departementets brev framgår det også at det er de mindre skatteoppkreverkontorene, det vil si kontorer med få ressurser til skatteoppkreverfunksjonen,

som ikke gjennomfører kontroller. I denne sammenheng peker departementet på at det fortsatt er enkelte kommuner hvor regnskapskontrollstillinger blir stående ledige ved permisjoner og lignende. Departementet opplyser videre at ved de små kontorene viser resultatene at det i 74,5 prosent av kontrollene ikke ble avdekket beløp<sup>6</sup>, mens tilsvarende for kontorer med mer enn to årsverk var at det ikke ble avdekket beløp ved 29,1 prosent av kontrollene.

For å heve kompetansen og bedre kvaliteten på arbeidsgiverkontrollen opplyser departementet at Skattedirektoratet har utarbeidet og gjennomført basisopplæring i arbeidsgiverkontroll i alle fylker. Departementet forventer at opplæringstiltakene som er iverksatt, vil føre til resultatforbedringer ved at omfanget øker, og at kvaliteten på kontrollene blir bedre.

Departementet opplyser at skattefogdkontorene hvert tredje år skal gjennomføre ettersyn av skatteoppkrevernes oppgaveutførelse, herunder arbeidsgiverkontroll. I forbindelse med overføringen av kontrollen med skatte-regnskapet fra kommunerevisjonen til skatteetaten, har Skattedirektoratet etablert kontrollmiljøer på fem skattefogdkontorer (regionale kontrollenheter). Ifølge departementet vurderes det nå å la de regionale kontrollenheterne overta kontrollvirksomheten fra det enkelte skattefogdkontor når det gjelder ettersyn av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll og innfordring.

På bakgrunn av Stortingets vedtak i saken oppnevnte departementet 26. mai 2003 et bredt sammensatt utvalg som skulle vurdere og foreslå tiltak som kan forbedre skatteoppkreverfunksjonen. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving, til Finansdepartementet 12. mai 2004. I rapporten ble en rekke ikke-organisatoriske forbedringsforslag presentert til nærmere vurdering. Et flertall på fem medlemmer gikk inn for statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen, mens mindretallet på to medlemmer gikk inn for fortsatt kommunal organisering. Departementet opplyser at det har bedt Skattedirektoratet, i egenskap av faglig overordnet myndighet for skatteoppkreverne, å foreta en oppfølgende utredning av disse to alternativene. Utredningen skal foreligge innen utgangen av 2005.

Departementet opplyser at betydningen av arbeidsgiverkontrollen har økt etter innføringen av forhåndsutfylt selvangivelse, og det er svært viktig at kontrollen holdes på et høyt kvalitativt og kvantitativt nivå. Ifølge departementet har Skattedirektoratet prioritert arbeidet med å forbedre forhold som Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse. De tiltak som er iverksatt, har i utgangspunktet lagt til rette for at det kan oppnås forbedringer på dette området.

Selv om antall kontroller har økt i 2004 i forhold til 2000, mener departementet at det gjennomsnittlig fortsatt vil gå for lang tid mellom hver gang en arbeidsgiver kan forventes å bli kontrollert av skatteoppkreveren. Videre er det fortsatt store variasjoner mellom kommunene som ikke kan forklares ut fra lokale forhold. Finansdepartementet mener dette er uheldig, da store ulikheter i kontrollomfang og avdekkingssevne i kommunene kan føre til en urettmessig forskjellsbehandling av arbeidsgiveravgiftspliktige. Finansdepartementet vurderer derfor at arbeidsgiverkontrollen fortsatt ikke utføres tilfredsstillende.

Avslutningsvis opplyser departementet at ytterligere tiltak for å bedre arbeidsgiverkontrollen vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak og endringer Finansdepartementet og skatteetaten har iverksatt på området. Det konstateres at departementet vurderer omfanget og kvaliteten på den stedlige arbeidsgiverkontrollen som ikke tilfredsstillende. Riksrevisjonen registrerer at flere av svakhetene det ble pekt på i undersøkelsen, fortsatt er til stede. Riksrevisjonen vil følge opp skatteoppkrevernes stedlige arbeidsgiverkontroll ved at området inngår i en ny og helhetlig forvaltningsrevisjon av skatteetatens kontrollvirksomhet.

Saken anses for avsluttet.

6) Det vil si beløp som arbeidsgiverne skulle ha innberettet som forskuddstrekk- og/eller arbeidsgiveravgiftspliktige ytelser.

# Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker – Dokument nr. 3:9 (2000–2001)

## Innledning

Dokument nr. 3:9 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker ble oversendt Stortinget 22. juni 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. mars 2002, jf. Innst. S. nr. 107 (2001–2002), og saken ble behandlet i Stortinget 21. mars samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at det har vært bred politisk enighet om at Norge skulle bidra økonomisk og engasjere seg politisk i arbeidet for å øke sikkerheten ved eksisterende atominstallasjoner i de norske nærområdene i Nordvest-Russland.

Komiteen mente at det i for stor grad ble gitt penger til enkeltprosjekter uten at en på forhånd hadde vurdert grundig mulighetene for å nå de oppsatte mål for miljøresultater. Særlig gjorde dette seg gjeldende tidlig i handlingsplanperioden. For å unngå dette i framtiden var det ifølge komiteen viktig at alle norskfinansierte prosjekter for atomsikkerhet i Russland hadde en uavhengig miljøvurdering før de ble vedtatt. Spørsmål om uavhengige miljøvurderinger ble også tatt opp med Utenriksdepartementet (UD) av kontroll- og konstitusjonskomiteen i oktober 2003.

I behandlingen av Dokument nr. 3:9 (2000–2001) pekte komiteen på det dilemma som oppsto da de iverksatte sikkerhetstiltakene ved Kola kjernekraftverk hadde gjort at det fra russisk hold ble åpnet for en forlengelse av kjernekraftverkets levetid. Komiteen mente at en videreføring av atomhandlingsplanen måtte bygge opp støtteordninger som gjør det lønnsomt å stenge og demontere Kola atomkraftverk og satse på nye fornybare energikilder, energiøkonomisering og modernisering av eksisterende vannkraft.

Komiteen ba regjeringen om å engasjere seg sterkt for å få Russland til å gi sin tilslutning til ondonkonvensjonens forbud mot dumping av atomavfall til havs.

Komiteen mente også at en av de største utfordringene for bedret atomsikkerhet i Russland var å bidra både økonomisk og politisk til at landets eget sivile atomtilsyn, Gosatomnadzor (GAN), fikk bedre arbeidsvilkår og økt myndighet til selv å utføre kontroller over alle atomanlegg i Russland og sørge for at sikkerhetsnormene følges.

## Oppsummering av undersøkelsen

Den første handlingsplanen for atomsaker ble utformet i 1995. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere resultatene av arbeidet med handlingsplanen og mulige årsaker til eventuell manglende måloppnåelse.

Undersøkelsen dokumenterte varierende måloppnåelse innenfor handlingsplanens fire områder. Særlig var det svak måloppnåelse på det området som omfattet behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel. Det var ikke utført risikovurderinger i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av flere av prosjektene, og det var ikke dokumentert at realismen i planer og budsjetter var vurdert. Manglene ved prosjektplanleggingen medførte at en var lite forberedt når problemer og hindringer oppsto, og dette kunne ha resultert i kostnadsoverskridelser, forsinkelser og full stopp i enkelte prosjekter. Det ble også påvist at i enkelte prosjekter hadde kapasitetsproblemer medført forsinkelser, og det var eksempler på prosjekter som hadde stoppet helt opp på grunn av manglende godkjenning fra russisk side. Det kom videre fram informasjon om at vanskelige avtaleforhold og uklarheter rundt tollspørsmål hadde ført til forsinkelser og påvirket måloppnåelsen.

Norske myndigheter tok initiativ til å løse utfordringene i landsamarbeidet, blant annet gjennom utarbeidelsen av rammeavtalen for samarbeidet med Russland. Avtalen muliggjorde iverksettelsen av viktige prosjekter, blant annet fordi den klargjorde nødvendige forutsetninger for bistandssamarbeidet mellom Norge og Russland.

Undersøkelsen viste at den norske bistanden hadde bidratt til at flere sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk hadde blitt gjennomført. Tiltakene reduserte faren for en atomulykke betraktelig. Det ble imidlertid påvist at Kolaprojektet hadde en stor iboende målkonflikt fordi målsettingen om å bedre sikkerheten ved kraftverket ikke innebar å forlenge dets levetid. Fra russisk hold ble det likevel åpnet for en mulig forlengelse av driften, begrunnet ut fra den gode sikkerhetssituasjonen ved kjernekraftverket.

Norge bidro sammen med USA til bygging av et anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk. Undersøkelsen viste at Murmanskprosjektet var forsinket, at renskapasiteten til anlegget kunne ikke verifiseres, og at det var usikkert om Russland ville bli i stand til å slutte seg til Londonkonvensjonens forbud mot utslipp av radioaktivt avfall i havet.

Undersøkelsen viste at det bare var gjennomført kartlegging av miljøtilstanden før bistanden under handlingsplanen ble iverksatt, og at det ikke var gjennomført konsekvensutredninger om de mer langsiktige virkningene av tiltakene på miljøet. Ifølge undersøkelsen ville det være en fordel å foreta slike utredninger i forbindelse med de mest omfattende prosjektene.

### Departementets oppfølging

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av Dokument nr. 3:9 (2000–2001) ba Riksrevisjonen i brev av 14. april 2005 Utenriksdepartementet gjøre rede for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i saken. Departementets redegjørelse ble gitt i brev av 3. juni 2005.

### Miljøkonsekvensvurderinger

Departementet opplyser at risiko- og miljøkonsekvensvurderinger er et sentralt element i arbeidet fram mot en beslutning om hvorvidt et tiltak bør gjennomføres eller ikke. Arbeidet med slike vurderinger følger den tilnærmingen som er beskrevet i utenriksministerens brev av 31. oktober 2003 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Denne tilnærmingen bygger på at vurderingene utarbeides av tiltakshaver, det vil si av russisk part og i tråd med russisk lovgiving, som legger den fram for norske myndigheter for faglig gjennomgang. Denne gjennomgangen gjøres av Statens strålevern, som ved behov vil anmode andre fagmiljøer om bistand i dette arbeidet.

For å sikre en uavhengig og mest mulig helhetlig gjennomgang av risiko- og miljøkonsekvensvurderingene blir relevant dokumentasjon, ifølge departementet, forelagt det bredt sammensatte rådgivende utvalg for atomsaker.

Videre opplyser departementet at spørsmål knyttet til gjennomføringen av risiko- og miljøkonsekvensvurderinger i de siste årene er drøftet inngående i IAEAs Contact Expert Group, som er opprettet for å samordne den internasjonale atomsikkerhetsinnsatsen i Nordvest-Russland. Disse drøftingene har ført til at det blant sentrale donorland nå er lik tilnærming til risiko- og miljøkonsekvensutredninger for tiltakene.

### Stengning av russiske kjernekraftverk

Departementet opplyser at Statens strålevern på anmodning fra Utenriksdepartementet i desember 2004 utarbeidet et notat med tilrådninger som utenriksministeren har bestemt skal ligge til grunn for norsk innsats ved russiske kjernekraftverk de nærmeste tre årene. En viktig premisse for norskfinansierte tiltak er at de ikke skal ha innvirkning på kraftverkets levetid, men bidra til tryggere drift fram mot stengning.

Det er Utenriksdepartementets oppfatning at den russiske begrunnelsen for fortsatt drift av de eldste reaktorene ved kjernekraftverkene er sammensatt. Mangelen på

alternative energikilder og det faktum at kraftverkene har inntjening, gjør at det er lite ønskelig for russiske myndigheter å stenge kraftverkene. I tillegg er de relativt billige i drift, men forholdsvis dyre å stenge. Det er departementets vurdering at drivkreftene for fortsatt drift av kjernekraftverkene er så sterke at de høyst sannsynlig ville blitt drevet videre uavhengig av internasjonal bistand til styrking av sikkerhetssystemene.

Departementet opplyser at målet om å stenge russiske kjernekraftverk i Norges nærområder ligger fast. Så lenge kraftverkene er i drift, er det samtidig i norsk interesse at disse drives med lavest mulig ulykkesrisiko. Tatt i betraktning at sikkerhetskulturen ved kraftverkene er vesentlig forbedret de siste årene, og at kraftverkene i økende grad selv tar utgiftene ved å opprettholde sikkerheten, er støtten til tiltak ved russiske kjernekraftverk de senere årene trappet ned.

Ifølge departementet tar det lang tid å utvikle alternative energikilder i det omfang som er nødvendig for å erstatte det energibehovet kraftverkene dekker. Dette er derfor tema i det norsk-russiske samarbeidet. Departementet opplyser at hovedinnsatsen i støtten til energiprojekter i Russland og Ukraina i 2004 ligger på tiltak for energiøkonomisering. Departementet opplyser at det også er arbeidet med å utvikle alternative energikilder som bioenergi og vindkraft. Riksrevisjonen har innhentet tilleggsopplysninger om størrelsen på støtten knyttet til utvikling av alternative energikilder og energiøkonomisering. I 2004 ble det utbetalt 7,2 millioner kroner til slike tiltak. Støtten er gitt over prosjektsamarbeidet med Russland/SUS. Samlet utbetaling i 2004 over prosjektsamarbeidet med Russland/SUS og handlingsplanen for atomsaker var 198,2 millioner kroner.

### Tilslutning til Londonkonvensjonen

Utenriksdepartementet opplyser at spørsmålet om Russlands tilslutning til forbudet mot dumping av radioaktivt avfall til havs hvert år har blitt tatt opp på plennumsmøtet i Londonkonvensjonen og i ulike bilaterale norsk-russiske samarbeidsordninger. Ifølge departementet er Russland nå tilsluttet tilleggsprotokollen fra 1993 om forbud mot dumping av radioaktivt avfall.

### Samarbeid med russiske tilsynsmyndigheter

Departementet opplyser at samarbeidet mellom Strålevernet og russiske tilsyns- og forvaltningsmyndigheter er høyt prioritert. Et viktig siktemål med dette samarbeidet er å bidra til at russiske tilsynsmyndigheter får bedre arbeidsvilkår og økt myndighet i gjennomføringen av sine oppgaver. I tillegg til samarbeidet med russiske sivile stråleverns- og sikkerhetsmyndigheter har Strålevernet de senere år utviklet et samarbeid også med andre deler av russisk forvaltning med tilsynsansvar. Dette gjelder i første rekke det russiske forsvarets atomtilsynsorganer og organer under russiske helsemyndigheter.

Ifølge Utenriksdepartementet er samarbeidet mellom Strålevernet og russiske tilsyns- og forvaltningsorganer



støttet av den russiske myndighet for landets atomvirksomhet (Rosatom). Temaet drøftes derfor også under møtene i den norsk-russiske atomsamarbeidskommisjon, som møtes årlig under ledelse av Utenriksdepartementet og Rosatom.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet har iverksatt en rekke endringer og tiltak i arbeidet med atomsaker. I vurderingen av hvorvidt et tiltak bør gjennomføres eller ikke, blir risiko- og miljøkonsekvensutredninger lagt fram av tiltakshaver på russisk side og gjennomgått av Statens strålevern. Relevant dokumentasjon blir i tillegg forelagt det rådgivende utvalg for atomsaker.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomi-

teens uttalelse om at en videreføring av atomhandlingsplanen måtte bygge opp støtteordninger som gjør det lønnsomt å stenge og demontere Kola atomkraftverk og satse på fornybare energikilder, energiøkonomisering og modernisering av eksisterende vannkraft, jf. Innst. S. nr. 107 (2001–2002). Riksrevisjonen registrerer at en viktig premiss for norsk innsats ved russiske kjernekraftverk er at de norskfinansierte tiltakene ikke skal ha innvirkning på kraftverkets levetid, men bidra til en tryggere drift fram mot stengning.

Riksrevisjonen registrerer at Russland nå er tilsluttet Londonkonvensjonens forbud mot dumping av radioaktivt avfall til havs. Riksrevisjonen merker seg at arbeidet med å bidra til at russiske tilsynsmyndigheter får bedre arbeidsvilkår og økt myndighet i gjennomføringen av sine oppgaver, er høyt prioritert.

Saken anses for avsluttet.

# Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken – Dokument nr. 3:10 (2000–2001)

## Innledning

Dokument nr. 3:10 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av UNESCO og Verdensbanken ble oversendt Stortinget 5. juli 2001. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. april 2002, jf. Innst. S. nr. 168 (2001–2002). Saken ble behandlet i Stortinget 14. mai samme år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at undersøkelsen avdekket svakheter i implementeringsfasen av prosjektene og da særlig for prosjektene i regi av Verdensbanken. Vanskelighetene med implementeringen ble vurdert å ha sammenheng med at det var et misforhold mellom prosjektenes størrelse og omfang og de lokale myndighetenes kapasitet til å gjennomføre prosjektene. Komiteen anså det også som alvorlig at undersøkelsen ga grunnlag for å stille spørsmål ved om prosjektene ville føre til varige forbedringer i mottakerlandene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at usikkerheten rundt mottakernes gjennomføringsevne så vel som bærekraft var vurdert som risikoområder i prosjektplanene til Verdensbanken, men at tilsvarende risikoanalyser ikke var gjennomført for UNESCO-prosjektene.

Komiteen konstaterte at de to organisasjonene selv stod for evalueringen av prosjektene og ville understreke betydningen av uavhengighet og distanse i forhold til prosjektene når evalueringene ble gjennomført. Komiteen merket seg at Utenriksdepartementet ville fortsette arbeidet med å bedre organisasjonenes evalueringssystemer.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at en betydelig del av norsk bistand kanaliseres som multi-bi tilskudd, og at det burde stilles like høye krav til kvalitets sikring og måloppnåelse for forvaltningen av disse midlene som for den øvrige bistanden. Komiteen ba regjeringen om å vurdere om det ville være mulig å stille krav knyttet til blant annet fastsettelse av effektmål og uavhengige evalueringer, utover det som er organisasjonenes prosedyrer som betingelse for norske multi-bi tilskudd.

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke resultater og resultatoppfølging av multi-bi tilskudd innen utdanningssektoren. I tillegg ble prosjektenes gjennomføring i forhold til norske mål og prinsipper for

bistanden vurdert. Undersøkelsen omfattet seks multi-bi prosjekter, og av dem var tre i regi av Verdensbanken og tre i regi av UNESCO.

Undersøkelsen viste at utformingen av alle prosjektene i hovedsak synes å være i tråd med norske mål og prinsipper for bistanden. I gjennomføringsfasen ble imidlertid bildet mer sammensatt. Et problematisk trekk ved prosjektene i regi av Verdensbanken var prosjektenes størrelse og omfang i forhold til mottakerstatenes gjennomføringskapasitet. I forlengelsen av dette oppstod det dessuten usikkerhet om hvorvidt mottakerstatene kunne videreføre tiltakene. Dette spørsmålet hadde også relevans for prosjektene i regi av UNESCO. I tillegg inneholdt ikke planene for UNESCO-prosjektene risikovurderinger, og det ble derfor stilt spørsmål ved om analyse og vurderinger av risikoforhold ble tillagt tilstrekkelig vekt i prosjektforberedelsene til denne organisasjonen.

I forhold til resultatene av prosjektene viste undersøkelsen generelt at de fleste av aktivitetsmålene var nådd, selv om det særlig i prosjektene i regi av Verdensbanken var forsinkelser og nedjusteringer av mål for enkelte sentrale aktiviteter. For resultatoppnåelse i betydningen effekter ga undersøkelsen få tydelige svar. Dette hang sammen med at prosjektene i liten grad var tilrettelagt for å gjøre vurderinger av virkninger eller effekter, noe som bidro til uklare resultater. Prosjektene i regi av Verdensbanken var relativt sett best tilrettelagt, og der det var dokumentert resultater i form av effekter, var det indikasjoner på positiv resultatutvikling. Dette gjaldt kvantitative forbedringer, slik som økt skoledeltakelse. Et generelt trekk for samtlige prosjekter var behovet for mer informasjon om eventuelle kvalitative endringer og forbedringer.

Undersøkelsen ga grunn til å anta at bedre tilrettelegging av prosjektene for resultatoppfølging, mer vekt på resultatinformasjon om kvalitative forhold og større vekt på uavhengige evalueringer ville redusere uklare resultater. Undersøkelsen synliggjorde derfor at det fortsatt var behov for at Utenriksdepartementet fulgte opp de to internasjonale organisasjonenes prosjektforvaltning. Særlig for UNESCOs del var det behov for å styrke den løpende resultatrapporteringen.

Når det gjaldt Utenriksdepartementets resultatoppfølging av prosjektene, avdekket undersøkelsen spesielt svakheter i forhold til oppfølgingen av prosjektene i regi av Verdensbanken. For disse prosjektene lot det til at departementet de siste årene i liten grad hadde oversikt over framdrift og resultater. Dette synes uheldig, da

undersøkelsen viste at disse prosjektenes omfang skapte større vanskeligheter i iverksettelsesfasen enn UNESCO-prosjektene.

---

### Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. april 2005 om Utenriksdepartementets redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i forbindelse med oppfølgingen av de forholdene som ble tatt opp ved Stortingets behandling av dokumentet. Departementets svar ble gitt i brev av 1. juni 2005. Riksrevisjonen ba i brev av 16. juni 2005 departementet om å utdype og dokumentere enkelte punkter i svarbrevet. Departementets tilleggsopplysninger ble gitt i brev av 7. juli 2005.

Utenriksdepartementet viser innledningsvis til den omleggingen som har funnet sted av multi-bi støtten fra prosjektstøtte til sektorprogrammer og budsjettstøtte. Departementet viser til at det er bred politisk støtte til denne omleggingen, senest bekreftet gjennom behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

### Kapasitet og bærekraft

Utenriksdepartementet påpeker at svak gjennomføringskapasitet er en del av utviklingsproblematikken. For å styrke kapasitetsbygging som en del av gjennomføringen av bistandsprogrammer, har departementet arbeidet målrettet på forskjellige områder for å styrke systemer både internasjonalt og på landnivå. Departementet deltar aktivt og målrettet inn mot Verdensbanken og UNESCO for å påvirke prosesser og systemer som kan gjøre disse organisasjonenes totale støtte mer kapasitetsbyggende.

Utenriksdepartementet opplyser at støtten til nasjonale utdanningsprogrammer i regi av Verdensbanken skjer innen rammen av Education for All – Fast Track Initiative. Før et land kvalifiseres for støtte, blir sektorprogrammene bærekraft og myndighetenes kapasitet til å gjennomføre programmene omfattende vurdert av Verdensbanken og den samlede givergruppen. Utenriksdepartementet opplyser videre at sektorprogrammene har klare utarbeidede indikatorer for både bærekraft og risikoanalyse som vurderes av giverne, inkludert Verdensbanken.

Utenriksdepartementet har opprettet et fond i Verdensbanken, Norwegian Education Trust Fund, for å gi direkte støtte til kapasitetsbygging på landnivå. Fondet blir benyttet til å styrke mottakerlandenes faglige kapasitet med sikte på å utvikle nasjonale sektorprogrammer og styrke utdanningsministerienes kapasitet når det gjelder utvikling av årlige budsjetter og langtidsbudsjetter mv.

UNESCO har understreket overfor departementet at prosjektenes bærekraft er et viktig anliggende for organisasjonens aktiviteter på landnivå. Prosjektforslagene skal

basere seg på mottakerlandenes initiativ og nasjonale planer og inneholde mer eksplisitte henvisninger til bærekraft og risikoanalyse enn tidligere. Blant strategier for å styrke bærekraften har UNESCO vist til en sterkere programtilnærming der tilleggsmidler søkes tilpasset UNESCOs overordnede prioriteringer, bedre integrasjon mellom organisasjonens program og aktiviteter finansiert av tilleggsmidler og bedre koordinering med andre FN-aktører på landnivå.

Etter departementets oppfatning har UNESCOs programmer og prosjekter innen utdanningssektoren de siste årene beveget seg i retning av økt bærekraft. Norge fortsetter, i samrådsmøter og i annen kontakt med UNESCO, å påpeke behovet for å fastholde og forsterke denne utviklingen.

### Uavhengige evalueringer

Utenriksdepartementet opplyser at hvert prosjekt finansiert av Verdensbanken evalueres av bankens evalueringsavdeling. Resultatene presenteres i et avslutningsdokument. Ifølge Utenriksdepartementet har evalueringsavdelingen i Verdensbanken en svært uavhengig stilling og rapporterer direkte til bankens styre. I behandlingen av evalueringsrapportene krever styret at administrasjonen følger opp eventuelle kritiske bemerkninger og kommentarer. Det foreligger klare rutiner som sikrer at forslag til endringer iverksettes av administrasjonen. Evalueringsavdelingen bestiller i tillegg uavhengige evalueringer. NORADs evalueringsavdeling har også inngått et samarbeidsprogram med evalueringsavdelingen i Verdensbanken med tanke på å utveksle informasjon og delta i felles evalueringer.

UNESCO etablerte i 2001 Internal Oversight Services (IOS), en enhet som tar seg av intern revisjon, evalueringer og undersøkelser. Enheten rapporterer direkte til UNESCOs generaldirektør, og resultatene gjøres tilgjengelig for organisasjonens styrende organer og for medlemslandene. IOS bestiller også eksterne evalueringer, og siden 2001 har 25 eksterne evalueringer vært gjennomført og behandlet. Utenriksdepartementet opplyser at arbeidet i IOS kvalitetssikres i en egen komité som består av en gruppe internasjonalt anerkjente revisorer. Det er departementets oppfatning at evalueringsfunksjonen i UNESCO har blitt forbedret som følge av opprettelsen av IOS. I rammeavtalen mellom Norge og UNESCO gjøres det klart at den norske støtten blant annet skal benyttes til å styrke evalueringen og kvalitets-sikringsfunksjonene.

### Særskilte krav om effektmål og evalueringer

Utenriksdepartementet opplyser at Norge, gjennom sitt løpende styrearbeid i Verdensbanken sammen med andre nordiske land, har arbeidet for større fokus på å utarbeide indikatorer for måloppnåelse i prosjekter og programmer. Norge deltar sammen med de andre nordiske og baltiske landene i en dialog om koordinering av felles instruksjoner til saker som kommer opp til styrebe-

handling. Som et eksempel på en slik instruks viser departementet til at det i bankens styre 17. mai 2005 ble etterlyst at Verdensbanken skulle arbeide mer med å evaluere virkningen av bankens arbeid på feltnivå. Departementet opplyser at det generelt er vanskelig å vurdere resultatene som er oppnådd, siden det her er snakk om prosesser som går over lang tid. Verdensbanken er, ifølge departementet, ledende i arbeidet med bedre måloppnåelse i utviklingssamarbeidet og er en aktiv partner i OECDs utviklingskomité under arbeidet med disse spørsmålene.

Utenriksdepartementet opplyser at det i henhold til en ny rammeavtale mellom Norge og UNESCO, inngått i oktober 2003, skal holdes årlige samrådsmøter. Her følger Norge opp UNESCOs rapporteringsplikt og har i den forbindelse gjennomgått UNESCOs aktiviteter på landnivå på en kritisk måte. Dette gjelder blant annet hensynet til samordning av UNESCOs aktiviteter med andre givere og FN-organisasjoner. Ifølge Utenriksdepartementet er det nedfelt i avtalen at Norge alene eller sammen med andre land kan ta initiativ til å evaluere eller gjennomgå samarbeidet med UNESCO under avtalen, for eksempel for å fastslå om midler er benyttet i tråd med formålet.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Utenriksdepartementet har lagt om multi-bi støtten til utdanningstiltak fra prosjektstøtte til sektorprogrammer og budsjettstøtte, og at Utenriksdepartementet har iverksatt endringer og tiltak i arbeidet med multi-bi tilskudd til utdanningstiltak i regi av Verdensbanken og UNESCO.

Riksrevisjonen merker seg at det nasjonale utdanningsprogrammets bærekraft og myndighetenes gjennomføringskapasitet blir omfattende vurdert av Verdensbanken og den samlede givergruppen før et land kvalifiseres for støtte gjennom Verdensbanken.

Riksrevisjonen har merket seg at UNESCOs programmer og prosjekter innen utdanningssektoren har beveget seg i retning av økt bærekraft de siste årene, og at UNESCO nå stiller krav om at prosjektforslagene skal inneholde klare henvisninger til risikoanalyse.

Riksrevisjonen registrerer at det er departementets oppfatning at evalueringsfunksjonen i UNESCO har blitt forbedret etter opprettelsen av en egen enhet for internrevisjon, evalueringer og undersøkelser i 2001. Riksrevisjonen har merket seg at det i den nye rammeavtalen mellom Norge og UNESCO gjøres klart at den norske støtten blant annet skal benyttes til å styrke evalueringsfunksjonen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Utenriksdepartementet, gjennom styrearbeid i Verdensbanken, arbeider for større fokus på utarbeidelse av indikatorer for måloppnåelse i bankens prosjekter og programmer. Riksrevisjonen registrerer at departementet i årlige samrådsmøter gjennomgår UNESCOs aktiviteter på en kritisk måte, og at det er nedfelt i avtale at Norge kan ta initiativ til å evaluere eller gjennomgå samarbeidet med UNESCO for å fastslå om midler er benyttet i tråd med formålet.

Saken anses for avsluttet.

# Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen – Dokument nr. 3:7 (2001–2002)

---

## Innledning

Dokument nr. 3:7 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen ble sendt Stortinget 7. mars 2002. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. mai 2002, jf. Innst. S. nr. 179 (2001–2002). Saken ble behandlet av Stortinget 21. mai 2002.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall understreket betydningen av å kartlegge utviklingen og sikre allemannsretten og allmennhetens adgang til naturområder og strandsonen. Flertallet merket seg Riksrevisjonens påpeking av at det gjennomgående bygges ut mer etter vedtatte planer enn tidligere antatt. Komiteens flertall merket seg også at det kan stilles spørsmål ved om den dokumenterte nedbyggingen samsvarer med lovverkets intensjoner om at det i 100-metersbeltet langs sjøen ikke skal tillates byggetiltak. På bakgrunn av rapportens funn mener flertallet det er nødvendig med en nøye oppfølging av både dispensasjonspraksis og planpraksis i 100-metersbeltet.

Komiteens flertall henstilte til regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en orientering om situasjonen innen utgangen av 2003.

---

## Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med revisjonen i 2001 var å undersøke om utbyggingen av strandområdene hadde foregått på en måte som oppfyller Stortingets intensjoner om å ivareta allmennhetens tilgang til strandarealene. Målet var å dokumentere omfanget av utbyggingen som resultat av unntakene fra byggeforbudet og å belyse hvordan virkemidlene fungerte.

Byggeaktiviteten i perioden 1982–99 ble kartlagt i kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark og Aust-Agder. Undersøkelsen viste at det i perioden 1982–99 ble godkjent 8 100 nye bygninger<sup>7</sup> i de 39 kystkommunene. Det ble bygd i langt høyere grad i perioden 1994–99 sammenlignet med perioden 1982–87. Den økte utbyggingstakten gjaldt særlig uthus og naust, men også fritidsboliger.

Byggingen har skjedd både gjennom dispensasjoner og gjennom vedtatte kommunale planer. Det var store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvor restriktive kommunale myndigheter hadde vært.

7) Inkludert erstatningsbygg, det vil si ny bygning som erstatter et revet bygg på samme tomt.

Undersøkelsen avdekket både uheldig dispensasjonspraksis og uheldig planpraksis i kommunene. Dette var delvis forårsaket av manglende kunnskap om regelverk og forståelse av kommunenes handlingsrom. Bedre veiledning fra Miljøverndepartementet framsto som nødvendig.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at bruk av innsigelse fra Fylkesmannen kan være et godt virkemiddel overfor både planer og dispensasjonsavgjørelser som ikke ivaretar nasjonale interesser, men at fylkesmennene hadde vært tilbakeholdne med å bruke innsigelser. Deres praksis bygde delvis på tidligere signaler fra departementet om en begrenset bruk av virkemidlet.

Innhentet materiale viste at allerede vedtatte planer ville medføre ytterligere nedbygging i 100-metersbeltet langs sjøen i årene framover.

---

## Departementets oppfølging

Miljøverndepartementet sendte 8. mars 2002 brev til landets kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner, hvor statsråden spesifiserte hva ivaretagelse av nasjonale interesser innebar i forhold til dispensasjons- og planpraksis. Følgende presiseringer i forhold til tidligere praksis ble framholdt:

- Kommunen kan kun gi dispensasjoner dersom det foreligger *særlige grunner*.
- Byggeforbudet skal fungere som en retningslinje ved planutforming.
- Der planer legger opp til bygging i strid med nasjonale interesser, må Fylkesmannen eller fylkeskommunen reise innsigelse slik at saken oversendes Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Departementet har senere rapportert til Stortinget om utviklingen i strandsonen og om iverksatte tiltak i St.prp. nr. 1 (2003–2004), St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Miljøverndepartementet har i møte med Riksrevisjonen 24. mai 2005 og i oversendt materiale redegjort for videre utfordringer og tiltak i forbindelse med strandsoneforvaltningen. Etter departementets vurdering har de senere årenes informasjons- og veiledningstiltak fra statlig hold gjort kommunene bevisst på hva som er ønskelig praksis, slik at det ikke lenger er manglende kunnskap som hindrer kommunene i å gjennomføre en god forvaltning av strandsonen.

Dagens statistikk indikerer imidlertid at byggingen i 100-metersbeltet ikke har avtatt. Andelen av landets kystlinje som er bygningspåvirket,<sup>8</sup> har økt jevnt i perioden 1985–2004 og foregått i samme styrke i perioden 2000–2004.<sup>9</sup> Dette indikerer at byggingen fremdeles skjer på områder som tidligere har vært urørt, og at kystsonen derfor blir mindre tilgjengelig for allmennheten.

Miljøverndepartementet har i dag ingen oversikt over hvor mye som bygges i henhold til planer i 100-metersbeltet. Departementet vil vurdere om det skal etableres et system for å innhente slik informasjon, jf. St.meld. nr. 21 (2004–2005). En del av det som bygges i 100-metersbeltet, oppføres etter gamle planer som åpner for uheldig utbygging i strandsonen. Departementet kjenner ikke omfanget av denne typen planer i kommunene, men vil be kommunene om å ta opp til vurdering slike foreldede planer, jf. St.meld. nr. 21 (2004–2005).

Nedbygging av 100-metersbeltet etter dispensasjon rapporteres fra og med 2003 gjennom KOSTRA.<sup>10</sup> Tabellen nedenfor viser antall nye bygg pr. år i perioden 2002–2004.

	2002	2003	2004
Nye bygg inkl. erstatningsbygg	693	860	798

*Kilde: SSB*

I rapporteringen skilles det ikke mellom erstatningsbygg og helt nye bygg. Fra 2002 kunne det imidlertid skilles mellom erstatningsbygg og reelle nye bygg. Rapporteringen viste en relativt restriktiv bygging av nye bygg i de sentrale Oslofjordområdene – 9 helt nye og 13 erstatningsbygg i området som omfattes av rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O). I resten av landet viser tendensen stort sett helt nye bygg. Miljøverndepartementet

innhentet også i 2003 informasjon om erstatningsbygg, og materialet viste det samme bildet – hovedsakelig erstatningsbygg i Oslofjordregionen og helt nye bygg ellers i landet.

Dispensasjonsadgangen vil bli behandlet i relativt nær framtid i forbindelse med forslag om ny plan- og bygningslov som p.t. er under utarbeiding i Miljøverndepartementet. Arbeidet er en oppfølging av planlovutvalgets utredning i NOU 2003:14.

Departementet har framhevet overfor Riksrevisjonen at kommunene selv har ansvaret for en god strandsoneforvaltning, og at det er begrenset hvor mye Fylkesmannen og departementet kan innvirke på kommunenes planlegging. Fylkesmennene har imidlertid i de senere årene i større grad benyttet innsigelsesinstituttet overfor kommuner som gjennom planer har ønsket utbygging i strandsonen.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Departementet har imøtekommet kontroll- og konstitusjonskomiteens anmodning om rapportering på området som nå foretas jevnlig. Departementets oversiktsmateriale som belyser hvor mye som bygges ned, og hvilken effekt dette har for allmennhetens tilgang til kystsonen og friluftsliv, er imidlertid fremdeles noe mangelfullt.

Opplysninger fra departementet indikerer at tilgjengelige virkemidler blir brukt. De pågående endringene av regelverket gjør at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en ny undersøkelse på nåværende tidspunkt.

Saken anses for avsluttet.

8) Definert som nærmere enn 100 meter fra en bygning.

9) SSB-artikkel på <http://www.ssb.no/vis/emner/01/01/20/strandsone/main.html>.

10) KOSTRA = KOmune-STat-RApportering.

# Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier – Dokument nr. 3:9 (2001–2002)

## Innledning

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. S. nr. 21 (2002–2003) på bakgrunn av Riksrevisjonens Dokument nr. 3:9 (2001–2002) og brev til komiteen fra Landbruksdepartementet 29. oktober 2002 og Miljøverndepartementet 1. november 2002. Stortinget behandlet saken 12. november 2002.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i innstillingen at kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier er et avgjørende virkemiddel for å nå det langsiktige målet om at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Komiteen pekte på betydningen av at kontrollene rettes mot de områdene der det er størst risiko, og at regelbrudd følges opp for å få mest mulig ut av ressursene som brukes i dette arbeidet. I tillegg understreket komiteen betydningen av at departementene og tilsynsetatene samordner innsatsen på kjemikalieområdet.

Komiteen mente det var foruroligende at Riksrevisjonen stilte spørsmål ved kvaliteten på rapporteringen fra statens forurensningstilsyn (SFT), fordi rapporteringen om måloppnåelse til helse- og miljøfarlige kjemikalier danner grunnlaget for de politiske prioriteringene av arbeidet. Det ble derfor forventet at Miljøverndepartementet i sine framtidige framlegg til Stortinget vil gi en vurdering av eventuell faglig usikkerhet knyttet til kjemikalieindikatoren og til den samlede oversikten over utslipp.

Komiteen var fornøyd med at SFT og Landbrukstilsynet arbeidet med å styrke oppfølgingen av alvorlige regelbrudd, og sluttet seg til Riksrevisjonens forventning om at dette arbeidet ble videreført. Komiteen understreket samtidig viktigheten av at anmeldelser ble fulgt opp.

Tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde igangsatt et kombinert evaluerings- og utviklingsprosjekt knyttet til Arbeidstilsynets organisering og virksomhet. Komiteen registrerte at Riksrevisjonens bemerkninger om Arbeidstilsynets oppfølging knyttet til kjemisk helsefare i arbeidslivet også ville bli vurdert i denne sammenheng. Komiteen bemerket at oppfølgingen av plikten til å bytte ut farlige stoffer med mindre farlige stoffer i arbeidsmiljøloven § 11.1.2. avsnitt, siste ledd (substitusjonsplikten) virket noe tilfeldig, og ba om at det ble utarbeidet klare rutiner for dette.

## Oppsummering av undersøkelsen

Myndighetene har satt et strategisk mål om at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Risikoen fra kjemikaliebruken i samfunnet skal reduseres, og bruk og utslipp av enkelte særlig farlige kjemikalier skal stanses eller vesentlig reduseres.

### Bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier

Undersøkelsen viste at det er store ulikheter i hvordan tilsynsetatene fulgte opp virksomhetenes kjemikaliebruk, og at myndighetene hadde begrenset oversikt over bruk og utslipp av særlig helse- og miljøfarlige kjemikalier. SFT brukte betydelige ressurser for å utvikle oversikt over aktuelle utslipp og hadde mye informasjon om bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det var imidlertid stor usikkerhet knyttet til tallene for bruk og utslipp av kjemikalier. Usikkerheten var betydelig for stoffer som hovedsakelig inngår i faste bearbejdede produkter. Mens SFT overvåket omsetningen av flere stoffgrupper, hadde Arbeidstilsynet i liten grad etablert rutiner for å følge utviklingen i bruk av kjemikalier som utgjorde en særlig helse- og miljørisiko i arbeidslivet. Landbrukstilsynet hadde detaljert oversikt over omsetningen av plantevernmidler, men begrenset oversikt over den faktiske bruken av midlene.

### Måling av kontrollvirksomheten

De undersøkte tilsynsetatene hadde i vekslende grad vektlagt systematiske risikovurderinger som grunnlag for måling av kontrollvirksomheten. Arbeidstilsynet hadde i lang tid arbeidet med å utvikle en modell for risikobasert tilsyn, men denne var først blitt lagt til grunn for deler av tilsynet i 2002. Av Arbeidstilsynets 13 distriktskontorer opplyste åtte at de ikke hadde tilfredsstillende oversikt over risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i arbeidslivet. SFT hevdet at deres tilsyn har vært risikobasert, men pekte samtidig på at risiko mellom ulike bransjer med høy risiko ikke har vært sammenliknet på en systematisk måte forut for prioritering av kontrolltiltak. Store grupper som er omfattet av regelverket for plantevernmidler, hadde ikke vært vurdert med tanke på kontroll. Undersøkelser Landbrukstilsynet har gjennomført, viste samtidig at risikoen ved bruk av plantevernmidler ved disse landbruksvirksomhetene var betydelig. Landbrukstilsynet hadde i perioden ikke basert kontrollen på risikovurderinger og opplyste at tilsyn med regelverket ikke har vært prioritert.

## Reaksjoner når kontrollen avdekker regelbrudd

Tilsynsetatene har avdekket omfattende brudd på regelverket for kjemikalier. Det blir avdekket flere hundre mer eller mindre alvorlige regelbrudd hvert år. Likevel var det kun unntaksvis at bedrifter ble anmeldt til politiet. Etatene pekte på at den allmennpreventive virkningen av tilsynet ikke var tilfredsstillende.

---

## Departementenes oppfølging

### Miljøverndepartementet

#### *Miljøverndepartementets signaler i tildelingsbrev til SFT*

I SFTs tildelingsbrev for 2003 ble det gjort klart at kontrollen skal styrkes, at den skal være risikobasert, og at verktøyet skal utvikles for å sikre dette. Det ble understreket at forventede kontrollinntekter ikke skal legge utilsiktede føringer for prioriteringer av kontrollarbeidet, og at anmeldelser skal anvendes aktivt ved brudd på regelverket. I tildelingsbrevet ble det også understreket at det er viktig med god samordning av innsatsen på tvers av ulike tilsynsetater. Tilsvarende signaler ble også gitt i tildelingsbrevene for 2004 og 2005.

#### *Miljøverndepartementets kontroll av kjemikalier*

MD opplyser at SFT og Fylkesmannens miljøvernaktiviteter har styrket tilsynet og samarbeidet om kontrollvirksomheten. Fra 2002 og fram til i dag er antall årsverk til kontroll tilnærmet doblet, og 50 prosent av tilsynsressursene brukes til kjemikalie- og produktkontroll.

#### *Målretting av innsatsen mot områder der det er størst risiko*

For å sikre at kontroll og tilsyn rettes inn mot de mest sentrale problemområdene og samordnes best mulig, har SFT årlig siden 2001 utarbeidet et planleggingsgrunnlag for SFT og Fylkesmannens kontrollvirksomhet som fastsetter hvilke tilsynsområder som skal prioriteres. Tilsynet er risikobasert og retter seg mot virksomheter der sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket er størst.

#### *Sanksjoner ved regelbrudd og anmeldelser*

Alle kontroller hvor det avdekkes brudd på regelverket, blir systematisk fulgt opp. Omfanget av oppfølgingen er avhengig av alvorlighetsgraden. Dersom regelverksbruddet er av mindre alvorlighetsgrad, reageres det med korrigerende tiltak overfor virksomheten, mens de mest alvorlige avvikene medfører politianmeldelse.

Ifølge departementet har SFT lagt til grunn en strengere praksis når det gjelder sanksjoner ved regelbrudd. SFT har anmeldt ni forhold til politiet i 2004 og har lagt om til en strengere praksis når det gjelder tvangsmulkt.

#### *Samordning av innsatsen med andre etater*

Departementet opplyser at det i 2002 ble etablert et samarbeidsforum for kjemikaliesaker mellom aktuelle

departementer og direktorater der overordnede spørsmål knyttet til kjemikaliekontroll kan være tema.

SFT og Fylkesmannen samordner sitt tilsyn med de øvrige HMS-etatene ved blant annet innmelding av tilsyn i felles tilsynsdatabase (FTD) som ble lansert som samordningsverktøy i januar 2002. I tillegg samarbeider SFT, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Næringslivets sikkerhetsorganisasjoner om å utvikle et felles nettsted for regelverksformidling for små og mellomstore bedrifter.

SFT har også tett faglig samarbeid med relevante etater og organisasjoner om aksjoner rettet mot innsamling av PCB, import av trykkimpregnert trevirke, kjemikalier i kosmetikk og miljøskadelige stoffer i legemidler.

#### *Usikkerhet ved datagrunnlaget for SFTs rapportering*

For å vurdere måloppnåelse for stoffene på prioritetslisten benyttes en indikator som gir indikasjon på utviklingen i de samlede utslipp. Ifølge departementet er det knyttet usikkerhet til både dataene for utslipp og til faktorene som benyttes for å angi stoffenes farlighet. I St.meld. nr. 25 (2002–2003) og St.meld. nr. 21 (2004–2005) gjøres det rede for at det er faglig usikkerhet knyttet til indikatoren for samlede utslipp av miljøgifter på prioritetslisten.

#### *Oppfølging av substitusjonsplikten*

SFT har utarbeidet en veileder for virksomheter om hvordan de kan foreta en konkret vurdering av hvorvidt bruk av farlige kjemikalier kan erstattes med bruk av mindre farlige alternativer.

Departementet opplyser at SFT har kontrollert etterlevelse av substitusjonsplikten på alle tilsynsområder de senere år. SFT har gjennomført flere store kontrollprosjekter mot prioriterte bransjer med substitusjon som hovedtema, eksempelvis mot offshorebransjen, mot bygg og anlegg og mot treforedlingsindustrien. SFT har også hatt møter med utvalgte bransjer for å øke etterlevelse av substitusjonsplikten.

### Landbruks- og matdepartementet

#### *Kontroll med forhandlerne*

Landbruks- og matdepartementet opplyser at Statens landbrukstilsyn i 2002 gjennomførte et prosjekt for å vurdere forhandlerne i forhold til risikonivå og kontrollhyppighet. Virksomhetene ble inndelt i risikoklasser, og det ble foreslått regler for kontrollhyppigheten. Kontrollen består i hovedsak av revisjon av den pålagte internkontrollen. I tillegg kan det foretas uanmeldte inspeksjoner etter behov. Landbrukstilsynet vedtok i 2003 at dette opplegget skal legges til grunn for den framtidige kontrollen med forhandlere. Mattilsynet opplyser at de ikke hadde kapasitet til å utarbeide en samordnet plan for kontrollen for 2004.



### *Kontroll med bruken av plantevernmidler*

I 2003 ble det gjennomført et pilotprosjekt i Vestfold, Telemark og Buskerud om bruk av plantevernmidler på gårdene. Autorisasjonsbevis, sprøytejournal og oppbevaring av midler ble kontrollert. Det ble registrert mindre mangler, og 75 prosent av alle kontrollerte bruk fikk pålegg, men ingen ble ilagt sanksjoner. Konklusjonen fra prosjektet var at kontroll med bruk av plantevernmidler på gårdsnivå bør bli ført videre i regi av Mattilsynet i samarbeid med andre kontrollinstanser og systemer. Mattilsynet hadde ikke kapasitet til å gjennomføre en slik kontroll i 2004.

Det ble gjennomført kontroller med enkelte produsenter av prydplanter i 2002 og 2003. Mattilsynet har også planlagt kontroller i 2. halvår 2005.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra departementet utarbeidet en oversikt over bruk av plantevernmidler i jordbruket for 2001 og 2003. Dette vil bli fulgt opp med en ny oversikt i 2005. Rapporten gir verdifull tilleggsinformasjon ved siden av risikovurderingene, i og med at omsetningstallene i perioden avviker fra faktisk bruk.

Handlingsplanen for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002) ble evaluert i 2003. I forbindelse med evalueringen ble det foretatt en undersøkelse blant norske bønder om forhold knyttet til bruken av plantevernmidler. Undersøkelsen indikerer at bevisstheten omkring risiko ved bruk og håndtering av plantevernmidler har økt i løpet av perioden 1998–2002.

### *Overvåking og reaksjonsformer/oppfølging*

Departementet opplyser at overvåking av rester av plantevernmidler i mat har pågått hele perioden. Resultatene fra overvåkingen brukes i forbindelse med godkjenningsordningen og gir nyttig informasjon om stoffer som er aktuelle for substitusjon. Dersom det blir funnet rester av plantevernmidler i mat, er hovedregelen at Landbrukstilsynet ber om en redegjørelse fra produsenten eller importøren om det aktuelle forholdet. I tilfeller der regelverksbruddet anses som mindre alvorlig, blir dette fulgt opp med advarsel. Mer alvorlige brudd på regelverket følges opp med inndragelse av autorisasjonsbevis og i de groveste tilfellene med politianmeldelser. Det har vært både inndragelse av autorisasjonsbevis og noen få politianmeldelser i perioden 2002–2004.

I 2002 ble det laget en veileder for Landbrukstilsynet om regelverksbrudd og reaksjonsformer vedrørende plantevernmidler. Veiledningen skal evalueres slik at den blir bedre tilpasset den nye organisasjonen i Mattilsynet, og distribueres til distriktskontorene.

### *Forebyggende tiltak*

Departementet opplyser at det har brukt betydelige ressurser på godkjenning av plantevernmidler som et vesentlig bidrag for å redusere risikoen ved bruk av plantevernmidler. Mattilsynet vil fortsatt følge opp sin

restriktive praksis ved godkjenning av plantevernmidler og bruk av substitusjonsprinsippet.

Et nytt avgiftssystem for plantevernmidler ble innført i 1999, der nivået på avgiftene er differensiert etter hvilken helse- og miljørisiko som er knyttet til de ulike midlene. Avgiftssystemet ble evaluert i 2003. Evalueringen viste at det er for liten prisforskjell mellom preparatene til at man får redusert bruken av preparater med størst risiko for helse og miljø. Fra 1. oktober 2004 ble systemet endret slik at det nå er større differensiering av avgiften mellom de beste og de mindre fordelaktige preparatene med hensyn til helse- og miljøeffekter.

Handlingsplanen for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002) ble evaluert i 2003. Evalueringen konkluderte med at effekten av tiltakene i handlingsplanen har bidratt til en risikoreduksjon på minst 25 prosent for både helse og miljø i løpet av planperioden, men at det fortsatt er rom for forbedringer. Flere tiltak må videreføres for at effekten skal kunne opprettholdes. Departementet har derfor vedtatt en videreført handlingsplan for perioden 2004–2008. Hovedmålet i den nye planen er å gjøre norsk landbruk mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler. Risiko for helse- og miljøskader ved bruk av plantevernmidler skal reduseres med 25 prosent i planperioden.

Mattilsynet mener autorisasjonsordningen for bruk av plantevernmidler er et viktig redskap i arbeidet med å redusere risikoen ved bruk av slike midler. Brukerne må gjennomføre kurs og bestå eksamen før de får autorisasjon som er gyldig i ti år. Ved fornyelse må brukeren gjennom nytt kurs.

## **Arbeids- og sosialdepartementet**

### *Kartlegging av helsefarlige kjemikalier*

Direktoratet for arbeidstilsynet har i samarbeid med Statistisk sentralbyrå og Produktregisteret igangsatt et prosjekt i 2004 for å kartlegge bruken av helsefarlige kjemikalier i grafisk industri og i gummi- og plastindustrien. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet vil det gjennom dette prosjektet være mulig å kunne identifisere graden av substitusjon. Prosjektet vil også bidra til å måle effekten av frivillige avtaler med bransjeorganisasjoner ved å se på graden av måloppnåelse. Prosjektet vil også kunne danne mønster for liknende prosjekter i andre bransjer.

### *Substitusjon av farlige kjemikalier*

Direktoratet for arbeidstilsynet er i dialog med aktuelle importører innenfor grafisk industri for å vurdere mulighetene for å erstatte anilinfargestoffer med en annen og mindre helsefarlig farge. Direktoratet er også i dialog med andre bransjeorganisasjoner og virksomheter for å fase ut farlige løsemidler.

### *Kjemikaliekampanje*

Kjemikaliekampanjen som ble startet i 2003, omfatter bilverksteder, grafisk industri og mekanisk verkstedindustri, inkludert bedrifter som tilvirker produkter i glassfiberarmert polyester. Kampanjen omfatter informasjon til bedrifter og førstegangstilsyn for 1700 bedrifter. Det er satt i gang andregangstilsyn for knapt 300 bedrifter som vil pågå ut 2005. Arbeidstilsynets generelle anmeldelseskriterier er konkretisert for bransjene som omfattes av kampanjen. Konkretisering av disse kriteriene bidrar til å sikre lik praksis i alle distriktene for når anmeldelser til politiet ved overtredelse av regelverket bør foretas.

Ifølge departementet fokuserer også sykehuskampanjen på kjemisk helsefare. De koordinerte bransjesatsingene, frisørkampanjen, gjenvinning av avfall og kloakkrenseanlegg og tømning av septikslam har også fokus på blant annet kjemisk helsefare.

---

### **Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet har styrket kontrollen av kjemikalier betydelig, og at det er blitt lagt til grunn en strengere praksis når det gjelder sanksjoner ved regelbrudd. Det er også registrert at departementet har redegjort for den faglige usikkerheten knyttet til indikatoren for de samlede utslipp av miljøgifter på prioritetslisten til Stortinget i St.meld. nr. 25 (2002–2003) og St.meld. nr. 21 (2004–2005).

Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementet har etablert et opplegg for kontroll med forhandlerne, og at det er gjennomført en stor kontroll med bruken av plantevernmidler i 2004. Kontrollene skal videreføres. Det er utarbeidet en veiledning om regelverksbrudd og reaksjonsformer vedrørende plantevernmidler. Veiledningen skal evalueres slik at den blir tilpasset den nye organisasjonen i Mattilsynet. Riksrevisjonen har merket seg at avgiftssystemet for plantevernmidler er endret i retning av større differensiering mellom de beste og de mindre fordelaktige preparatene med hensyn til helse og miljø. Handlingsplanen for redusert risiko ved bruk av plantevernmiddel (1998–2002) er evaluert, og det er vedtatt en videreført plan for perioden 2004–2008.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Direktoratet for arbeidstilsynet har satt i gang et prosjekt for å kartlegge helsefarlige kjemikalier i grafisk industri og i gummi- og plastindustrien. Et av siktemålene er å identifisere graden av substitusjon i disse bransjene. Riksrevisjonen har også merket seg at direktoratet er i dialog med importører om utfasing av farlige kjemikalier. Direktoratet har satt i gang en kjemikaliekampanje som omfatter spesielt utsatte virksomheter. Kampanjen består av eget informasjons- og tilsynsopplegg. Riksrevisjonen registrerer at direktoratets generelle anmeldelsesrutiner er konkretisert for bransjene som omfattes av kampanjen.

Saken anses som avsluttet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. november 2005

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Nils Totland**


**Helga Haugen**

---

Therese Johnsen

---

Eirik Larsen Kvakkestad



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

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

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528