



Innst. 123 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012



Innst. 123 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012

Til Stortinget

1. Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

1.1 Sammendrag

1.1.1 Riksrevisjonens merknader til hovedfunnene

GENERELLE MERKNADER – SVAK OPPFØLGING AV TIDLIGERE AVDEKKEDE OG ERKJENTE SVAKHETER

Revisjonen for 2012 viser gjennomgående god forvaltning og god kvalitet på statens avlagte regnskaper og den gjennomførte budsjettdisponeringen.

Det er Riksrevisjonens mening at årsregnskapene i det alt vesentlige er utarbeidet i samsvar med regelverket for statlig økonomistyring i Norge. Det samme gjelder for statlige virksomheter som fører sine virksomhetsregnskaper etter periodiseringsprinsippet. Av til sammen 217 statlige virksomheter som har fått revisjonsberetning, er det kun åtte statlige virksomheter som har fått revisjonsberetning med forbehold grunnet feil i regnskapene.

Det er 28 virksomheter som har fått vesentlige merknader til utvalgte disposisjoner. Det er grunn til å understreke at flere av virksomhetene som har fått vesentlige merknader, er store virksomheter med ansvar for viktige samfunnstjenester med stor betydning for brukerne. Riksrevisjonen ser særlig alvorlig på at flere av disse store virksomhetene har fått merknader en rekke år på rad. Dette gjelder arbeids- og

velferdsetaten, Forsvaret, Politidirektoratet, Jernbaneverket, Statens vegvesen og barne-, ungdoms- og familieetaten. Riksrevisjonen konstaterer at det, på tross av etatens arbeid med forbedringer, fortsatt er betydelige svakheter på flere områder som krever ytterligere tiltak.

Selv om hovedinntrykket for revisjonsåret 2012 er positivt, har Riksrevisjonen også avdekket flere kritikkverdige forhold i enkelte departementer. Særlig bekymringsfullt er det at det flere steder ikke er god nok oppfølging av tidligere avdekkede og erkjente svakheter i statlige virksomheter med sentrale og viktige samfunnsoppgaver. Riksrevisjonen ser alvorlig på at enkelte departementer i sin etatsstyring ikke har klart å følge opp at mangler og svakheter blir håndtert tilfredsstillende. Dette kan bero på blant annet kompleksitet, manglende målretting i styringen og kultur. Riksrevisjonen understreker at de enkelte departementene har ansvaret, selv om viktige samfunnsoppgaver er lagt til underliggende virksomheter.

MANGLENDE MÅLOPPNÅELSE PÅ FLERE OMRÅDER SOM FØLGE AV FOR DÅRLIG SAMORDNING

Statsapparatet er, med sin komplekse struktur, innrettet mot at hvert departement og hver etat konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Dette skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og fagområder blir nedprioritert, og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket. Revisjonen for 2012 har bl.a. vist at ansvarsfordelingen mellom Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er utøvet på en slik måte at barn i barnevernsinstitusjoner ikke har fått den opplæringen de har krav på.

Noen oppgaver krever aktiv samhandling i og mellom departementer og etater for å oppnå en helhetlig styring og gjennomføringskraft. Regjeringens klima- og skogsatsing er et eksempel på dette. Her viser resultatene fra årets revisjon hvordan uklar ansvarsfordeling innad i Utenriksdepartementet og mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet har bidratt til vesentlige svakheter i styring og rapportering. Dette kan ha ført til at satsingen får redusert effekt. Et annet eksempel er oppfølgingen av Altinn-løsningen, der det fortsatt er påvist uløste utfordringer som berører flere departementers ansvarsområder og krever deres deltagelse som beslutningstakere.

Til tross for satsingen på økt informasjonsdeling i statsforvaltningen de siste årene, er det fortsatt for tette skott mellom enkelte fagområder. Dette hindrer effektiv utnyttelse av tilgjengelig informasjon og fører til ulik behandling av informasjon som berører borgerne.

FRAGMENTERT OG KORTSIKTIG BRUK AV VIRKEMIDLER

Et fragmentert virkemiddelapparat og mange ad hoc-tiltak kan være til hinder for helhetlig og langsiktig styring. Det lanseres stadig nye, spesialtilpassede virkemidler og tiltak som svar på nye utfordringer eller avdekkede svakheter. Et eksempel er det kompliserte tiltaksapparatet som er etablert for å få folk i arbeid. Et annet eksempel er tiltakene som har fått ned behandlingstiden for saker ved Norsk pasientskadeerstatning, mens klagesakene har hopet seg opp i klageinstansen Pasientskadenemnda. Virkemidlene har ikke vært innrettet mot å få ned behandlingstiden i hele saksbehandlingsskjeden.

Det er etter Riksrevisjonens syn behov for å dreie den statlige virkemiddelbruken mot mer helhetlige og langsiktige løsninger for å sikre bedre ressursbruk, økt effekt av tiltak og derved bedre måloppnåelse totalt sett.

FORSKJELLSBEHANDLING INNENFOR FLERE FORVALTNINGSOMRÅDER

Enkelte store etater er bygget opp av mange nivåer og enheter, fordelt ut fra geografisk eller faglig ansvarsområde. I slike etater er det en utfordring å sikre lik praktisering av regelverket over hele landet og på tvers av fagområder. Årets revisjon har avdekket forskjellsbehandling med direkte konsekvenser for borgerne.

Det er eksempelvis store forskjeller mellom enhetene i barne-, ungdoms- og familieetaten i hvor stor vekt som legges på skolen som sosialisering- og integreringsarena for barn i barnevernsinstitusjoner. Enkelte steder arbeides det aktivt med å styrke barnas skoleprestasjoner og integrering i klassemiljøet,

mens det andre steder har utviklet seg en praksis som ikke er faglig tilfredsstillende. Et annet eksempel fra årets revisjon er de store variasjonene mellom de ulike skatteregionene i bruken av anmeldelser ved manglende innlevering av selvangivelser fra næringsdrivende og selskaper.

Ulik praksis kan tyde på kulturforskjeller mellom etatenes ulike enheter. Lokale kulturer og holdninger virker selvforsterkende, og må demmes opp gjennom klare interne retningslinjer for skjønnsutøvelse og en god internkontroll.

SVAKHETER VED GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING AV STORE PROSJEKTER OG IKT-PROSJEKTER

Planlegging og gjennomføring av store prosjekter og IKT-prosjekter er krevende og fordrer ofte involvering av mange parter og spesialkompetanse. Utfordringer og mangler ved gjennomføring og oppfølging av store prosjekter er en gjenganger i Riksrevisjonens Dokument 1. Også for 2012 rapporteres det om slike forhold, og de fleste har Riksrevisjonen tidligere hatt kommentarer til.

- Det er fortsatt betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i framdriften for enkelte veiprojekter i Statens vegvesen, og mangler ved etatens dokumentasjon av planlegging og gjennomføring av prosjektene.
- Det er fortsatt risiko knyttet til styring, framdrift og kostnadsutvikling i trinn 2 av nødnettprosjektet.
- Det er avdekket svakheter ved implementeringen av et felles fag- og saksbehandlingssystem for politiet til bruk i utlendingsforvaltningen (UTSYS).
- Det er merknader til oppfølgingen av Altinn. Forholdene gjelder spesielt oppfølging av driftssikkerhet og robusthet i den eksisterende løsningen, kostnadsutviklingen ved satsingen og gevinstrealisering gjennom blant annet å sette i produksjon nye tjenester.
- De siste leveransene til LOS-programmet (Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk) vil bli betydelig forsinket, få et langt mindre omfang, eller bli vesentlig dyrere enn det som var planlagt. Det er fortsatt ikke etablert et komplett sentralt materiellregnskap i Forsvaret. Dette arbeidet har pågått i lang tid og er en gjenganger i rapporteringen til Stortinget.

Årets merknader synliggjør mangelfull gjennomføringsevne og til dels utfordrende samordning på tvers av virksomhets- og departementsområder. Svakheterne er avdekket i store virksomheter med betydelig kompetanse og ressurser. Riksrevisjonen

mener derfor at det er risiko for at målene på viktige samfunnsområder ikke nås som forutsatt.

UTFORDRINGER KNYTTET TIL INTERNASJONALISERING

En tettere sammenvevd verden har i økende grad også fått betydning for den norske statsforvaltningen. Særlig sentralt står økt flytting av personer, arbeid og kapital over landegrensene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det på flere forvaltningsområder er avdekket betydelige mangler og svakheter ved håndteringen av ulike aspekter ved den økende globaliseringen.

Det er avdekket vesentlige mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, særlig d-nummerpopulasjon (d-nummer benyttes for personer som ikke er fast bosatt i Norge) og adresse og familierelasjoner. Folkeregisteret er et viktig samfunnsregister, og opplysningene der legges til grunn for enkeltpersoners rettigheter og plikter, blant annet når det gjelder skatte- og trygde-lovgivning.

Økt bevegelse over landegrenser øker også eksporten av trygdeytelser og antallet saker der brukerne har opptjent rettigheter etter trygdeavtaler i Norge. Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert til Stortinget om vesentlige svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten. Årets revisjon har vist at det fortsatt er betydelig svakheter i forvaltningen på dette området.

I 2010 uttalte daværende skattedirektør at et konservativt anslag for norske plasseringer i skatteparadiser var ca. 200 mrd. kroner. Riksrevisjonen konstaterer at inngåtte informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser foreløpig kun er tatt i bruk i begrenset omfang og med begrenset effekt. Videre viser revisjonen mangelfull oppfølging av automatiserte kontrolloppgaver fra andre staters skattemyndigheter over formue og inntekter som tilhører bosatte i Norge. Konsekvensen er at de som har formue eller inntekter i utlandet, opplever at risikoen for å bli oppdaget er liten.

MANGLER VED STATSFORVALTNINGENS FOREBYGGING OG AVDEKKING AV MISLIGHETER

Riksrevisjonen har gjennomført en kartlegging av arbeidet med forebygging og avdekking av misligheter i statsforvaltningen. Det er undersøkt om Statsministerens kontor, departementene og virksomhetene har gjennomført vurdering av mislighetsrisiko, informert om etiske retningslinjer, etablert interne varslingsrutiner og rutiner for å sikre habilitet, samt om Riksrevisjonen er orientert om interne misligheter.

Alle departementer og virksomheter har en iboende risiko for misligheter knyttet til forvaltning av statens verdier og utøvelsen av myndighet. Der- som forvaltningen ikke er bevisst på sine risikoer for

misligheter, reduserer det evnen til å etablere treffsikre og effektive mottiltak og intern kontroll. Det vurderes derfor som uheldig at de fleste departementene ikke har foretatt konkret vurdering av mislighetsrisiko. Samtidig er det positivt at en stor andel av virksomhetene har foretatt en slik vurdering, enten for hele eller deler av virksomheten.

Habilitet har grunnleggende betydning for tilliten til forvaltningen. Riksrevisjonen mener det er lite tilfredsstillende at 22 prosent av departementene og 59 prosent av virksomhetene ikke har etablert rutiner for å sikre at nyansatte er kjent med habilitetskravene i forvaltningsloven. Samtidig viser kartleggingen at 50 prosent av departementene og 58 prosent av virksomhetene ikke har rutiner for å minne ansatte og innleide konsulenter om habilitetskravene.

De fleste departementer og underliggende virksomheter har informert de ansatte om etiske retningslinjer og har etablert varslingsrutiner i sin virksomhet.

1.1.2 *Anbefalinger*

På bakgrunn av gjennomført revisjon for regnskapsåret 2012 vil Riksrevisjonen gi følgende generelle anbefalinger til forbedringer i statsforvaltningen:

- Departementene må sikre en hensiktsmessig oppfølging av avdekkede og erkjente svakheter i underliggende virksomheter.
- Den statlige virkemiddelbruken bør dreies mot mer helhetlige og langsiktige løsninger. Det må også arbeides aktivt for å oppnå bedre samordning av kompetanse og innsats på områder som går på tvers av sektorer og fagområder. Dette kan åpne for bedre bruk av ressurser, økt effekt av tiltak og god samlet måloppnåelse som relaterer seg til relevante og klare mål/indikatorer.
- Det må sikres tilfredsstillende forvaltning og oppfølging av svakheter ved håndtering av ulike sider ved flytting av personer, arbeid og kapital over landegrensene. Forvaltningen vil få utfordringer med å møte økt mobilitet i tiden framover dersom området ikke gis tilstrekkelig prioritet.
- Departementene må som ledd i oppgaven med å forebygge og avdekke misligheter foreta en konkret vurdering av risikoen for misligheter og sikre at habilitetskravene i forvaltningsloven gis økt oppmerksomhet.

1.2 **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Are Helseth og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth

Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Riksrevisjonens gjennomgang og kontroll er en del av det grunnlovfestede kontrollsystem i norsk forfatning. Likeledes er det tillagt Stortinget å foreta kontroll med den utøvende makt, blant annet gjennom den årlige revisjon av statens regnskaper.

I den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012 har Riksrevisjonen innrettet sin revisjon av Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge i samsvar med Stortingets forutsetninger slik det fremgår av Innst. 436 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2011–2012).

Årets revisjon viser gjennomgående god forvaltning og god kvalitet på statens avlagte regnskaper og den gjennomførte budsjett disponeringen. Av til sammen 217 statlige virksomheter som har fått revisjonsberetning, er det kun åtte som har fått revisjonsberetning med forbehold. Det er 28 virksomheter som har fått vesentlige merknader til utvalgte disposisjoner. Dette viser etter komiteens oppfatning at det er god styring med statens økonomiske midler.

Komiteen har merket seg at flere av de virksomhetene som har fått vesentlige merknader, er store virksomheter med ansvar for viktige samfunns-tjenester og tjenester med stor betydning for brukerne. Komiteen ser alvorlig på at flere av disse har fått merknader flere år på rad og vil understreke at det fortsatt kreves tiltak for å rette opp betydelige svakheter. Komiteen vil uttrykke at regjeringen straks må legge en plan for hvordan dette kan bedres på de aktuelle områdene.

Komiteen har merket seg at det er for tette skott mellom fagområder og at det på ulike måter rammer borgerne. Måloppnåelsen på områder som ligger i grenseland mellom fagområder blir svekket, og uklar ansvarsdeling gir manglende helhetlig styring.

Komiteen ser svært alvorlig på at årets revisjon har avdekket forskjellsbehandling innenfor flere forvaltningsområder. Ulik praksis på de ulike nivåene og enhetene kan tyde på kulturforskjeller, og komiteen mener det må sikres lik praktisering av regelverk over hele landet og på tvers av fagområder.

Riksrevisjonen peker på at det er utfordringer knyttet til internasjonalisering og at det på flere forvaltningsområder er avdekket betydelige mangler og svakheter ved håndteringen av ulike aspekter ved den økende globaliseringen og mener dette er alvorlig. Komiteen slutter seg til dette.

Habilitet har grunnleggende betydning for tilliten til forvaltningen, og komiteen er meget tilfreds med at Riksrevisjonen har gjennomført en kartlegging av arbeidet med forebygging og avdekking av misligheter i statsforvaltningen. Komiteen mener imidlertid at resultatet ikke er oppløftende, idet de fleste departementene ikke har foretatt konkret vurdering av mislighetsrisiko, at det både i flere departementer og virksomheter mangler rutiner for å sikre at nyansatte kjenner habilitetskravene i forvaltningsloven og at det samme gjelder rutiner for å minne nyansatte og innleide om habilitetskravene. Komiteen ber om at departementene følger opp Riksrevisjonens anbefaling på dette området. Likeledes mener komiteen at Riksrevisjonens øvrige anbefalinger bør få en nøye oppfølging fra de respektive departementer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at det er behov for å endre styrings-systemene i staten. Markedsstyringen med mål- og resultatstyring som verktøy har blitt det rådende styringsprinsippet i hele det statlige området, og i mange etater har det utviklet seg til å bli svært detaljstyrt.

Flertallet viser til konklusjonene fra 22. juli-kommisjonens arbeid og at de må tas på alvor. Kommisjonen påpekte bl.a. at målstyring i politiet fører til feilprioriteringer og at styringsmetoden fører til at en blir for opptatt av å måle ting som er enkle å måle, mens viktige områder har blitt nedprioritert.

Etter at rapporten ble lagt fram har mange sluttet seg til kritikken, men lite er endret i markedsstyringsideologien. Riksrevisjonens kritikk er basert på de mål og styringssignaler som gis gjennom disse styringssystemer som er mer og mer markedsbasert. Endres ikke styringsprinsippene og vi forsetter å styre forvaltning og velferd mer og mer som privat forretningsvirksomhet, vil vi ikke klare å bruke ressursene riktig og ta i bruk den kompetanse og kapasitet som er i etater og virksomheter.

Flertallet viser til merknad i Innst. 210 S (2012–2013) hvor det står:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peke på at det i de siste tjue årene har vokst fram en styrings- og ledelseskultur i staten som bygger på en forholdsvis rigid målstyring, hvor etater styres etter et omfattende apparat av enkle, kvantitative mål, og hvor måloppnåelse igjen er koblet til et belønningssystem. Denne målstyringen har også lagt grunnlaget for et etter hvert omfattende og kostbart tilsynsapparat, som kan føre til utvikling av en «nullfeilskultur» hvor ingen tør gjøre noe som ikke er klart definert innenfor de kvantitative målsettingene. I ettertid kan man innse at målene har vært for mange, for detaljerte og at målstyring som prinsipp har vært for domi-

nerende for hvordan etatene styres. I praksis har målstyringen like gjerne blitt et hinder for at gode og kvalifiserte avgjørelser blir tatt av dem som kjenner området best og et hinder for at etater kan lære av erfaringer og utvikle bedre tjenester. For nåværende og framtidige regjeringer bør det bli en overordnet oppgave å sørge for at de målene som utvikles for offentlige etater er få i tallet, at de er kvalitative, og at ansatte selv er med på å forme disse målene, innenfor rammen av overordnede politiske føringer og årlige budsjetterammer.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det i tiden som er gått siden Innst. 210 S (2012–2013) ble avgitt 19. februar 2013, har vi hatt en ledelsesutvikling i flere offentlige etater og en rekke hendelser som ytterligere bekrefter den kritikk som det er referert fra i Innst. 210 S (2012–2013). Disse medlemmer er enig i at det er behov for å endre styringssystemet i offentlig sektor (mål og resultatstyring), som Riksrevisjonen også vurderer offentlig virksomhet ut ifra. Imidlertid er dette et stort og omfattende arbeid som må gjøres med nødvendig presisjon for å få til grunnleggende endring. Dette er en nødvendig og viktig oppgave som må settes på dagsordenen i komiteens arbeid fremover.

2. Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter

2.1 Statsministerens kontor

2.1.1 Sammendrag

2.1.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Statsministerens kontor i 2012 var 356 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 14 mill. kroner. Statsministerens kontor har ansvaret for én virksomhet.

Riksrevisjonen har ikke tidligere hatt merknader til Statsministerens kontor og har heller ikke vesentlige merknader for 2012.

2.1.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen heller ikke for 2012 har hatt merknader til Statsministerens kontor. Komiteen vil uttrykke tilfredshet med dette og har ingen ytterligere merknader.

2.2 Arbeidsdepartementet

2.2.1 Sammendrag

2.2.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Arbeidsdepartementet i 2012 var 365 864 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 10 784 mill. kroner. Departementet

har ansvaret for ni virksomheter. To virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet.

Arbeids- og velferdsetaten har de senere årene arbeidet systematisk med forbedringer på viktige områder. Innføringen av ny saksflyt på uføreområdet har vært vellykket, og arbeids- og velferdsetatens regnskap er avlagt med bedre kvalitet enn tidligere. I 2012 er det gjennomført omfattende organisatoriske endringer og satt i gang arbeid for spesialisering på saksområder innen ytelsesforvaltningen som kan forbedre etatens resultater. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at det til tross for etatens arbeid med gradvise forbedringer fremdeles er vesentlige svakheter på flere av etatens forvaltningsområder der utfordringene har vært kjent i flere år. Svakheterne har til dels store konsekvenser for den enkelte bruker.

Statens pensjonskasse (SPK) fikk i 2011 merknader for svakheter ved informasjonssikkerheten og internkontrollen på pensjonsområdet. Kontrollen for 2012 viser at SPK har styrket informasjonssikkerheten og arbeider med å forbedre internkontrollen på pensjonsområdet.

2.2.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Mangelfull oppfølging av Arbeidstilsynets tilsyn

Arbeidstilsynet skal gjennom tilsyn og veiledning forebygge arbeidsrelaterte helseskader, fremme et inkluderende arbeidsliv med trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for den enkelte. Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet omfatter til sammen ca. 250 000 virksomheter, og er blant annet av betydning for myndighetenes satsing for å hindre sosial dumping.

Arbeidsdepartementets tildelingsbrev for 2012 stiller krav om at Arbeidstilsynet skal sikre at det er etablert systemer og rutiner som inkluderer internkontroll. Til tross for Arbeidstilsynets innsats for å redusere antall «åpne pålegg» hvor fristen er utløpt, reiser revisjonen for 2012 tvil om Arbeidstilsynet i tilstrekkelig grad følger opp pålegg som skal sikre trygge arbeidsforhold og forebygge arbeidsrelaterte helseskader. Riksrevisjonen er kritisk til at det er vesentlige svakheter i Arbeidstilsynets saksbehandling av tilsynsvirksomheten, samt at Arbeidstilsynet ikke har rapportert om «andel lukkede pålegg», slik Arbeidsdepartementet har pålagt i tildelingsbrevet for 2012.

- Per januar 2013 var det registrert 3395 åpne pålegg der fristen utløp før 1. desember 2012, hvorav 845 hadde frist før 2012.
- Arbeidstilsynet opprettholder vedtak om stans så lenge tilbakemelding fra virksomheten uteblir. Hvis stans ved overhengende fare ikke følges opp

av virksomheten, samtidig som Arbeidstilsynet ikke følger opp saken, kan dette få alvorlige konsekvenser for arbeidstakernes liv og helse.

- I flere tilsyn er det ikke mulig å etterprøve om saksbehandlingen og oppfølgingen av vedtak om pålegg og stans er tilfredsstillende gjennomført.

Riksrevisjonen merker seg at departementet legger til grunn at de i sin etatsstyringsdialog blant annet har lagt vekt på kvalitet i tilsynene og i reaksjonsbruken. Riksrevisjonen konstaterer at åpne pålegg både skyldes manglende tilsynsoppfølging og manglende registrering i saksbehandlingssystemet. Det er ikke dokumentert i hvilken grad de åpne påleggene bare skyldes manglende registrering i saksbehandlingssystemet. Funnene reiser tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets oppfølging av tilsyn, og gir etter Riksrevisjonens vurdering risiko for manglende måloppnåelse for primæroppgavene til Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen mener departementet må vurdere om dette er et område som krever særskilt oppfølging.

Gjennomgående og vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det er gjennomgående og vesentlige svakheter i forvaltningen av arbeidsrettede virkemidler og tiltak som skal bidra til høy yrkesdeltakelse. Høy yrkesdeltakelse og lav ledighet er hovedmålene for arbeidsmarkedspolitikken. Personer som har problemer med å få eller beholde arbeid, skal gis tilbud om arbeidsrettet bistand som kan bidra til en raskere overgang til arbeid. Hvert år stilles det store bevilgninger til disposisjon for disse formålene. For at de strategiske målene skal nås, må arbeids- og velferdsetatens forvaltning ha nødvendig kvalitet. Av NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak går det fram at Norge er blant de OECD-landene som bruker mest offentlige midler på arbeidsinkludering i form av aktive tiltak og ytelser som underbygger deltakelse og arbeidsrettet aktivitet. Videre går det fram at under halvparten av deltakerne er i arbeid ett år etter at tiltaket er avsluttet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det en risiko for at valg av arbeidsmarkeds tiltak for den enkelte bruker skjer ut fra andre kriterier enn hva som er best for å få brukeren ut i arbeid. Riksrevisjonen konstaterer at styringen av tiltaksområdet er krevende.

I tillegg gjør en uoversiktlig tiltaksstruktur det utfordrende for brukere og lokale Nav-kontor å få oversikt over virkemidlene og å ta disse i bruk. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer forenklinger i regelverket for arbeidsrettede tiltak.

Utfordringer med internkontrollen på arbeidsmarkeds tiltaksområdet har vært kjent for departe-

mentet over tid, jf. blant annet Dokument nr. 1 (2006–2007). Departementet viste den gang til et omfattende og bredt forankret arbeid for å utbedre svakhetene. Riksrevisjonen konstaterer at de iverksatte tiltakene ikke har virket som forutsatt.

Riksrevisjonen er kritisk til at det er feil i utbetalingene til 65 prosent av brukerne som mottar stønader ved tiltak (individstønad). Tre av fire brukere som mottar individstønad, har ikke fått noen aktivitetsplan. Slike planer er viktige verktøy i den enkeltes innsats for overgang til arbeid. En stor andel av brukerne som mottar denne ytelsen, er unge mennesker med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet og med et stort behov for bistand og oppfølging.

Riksrevisjonen er også kritisk til det store omfanget av feil og mangler på dagpengeområdet. Det er påvist feilutbetaling i 20 prosent av de kontrollerte dagpengesakene, og det er utbetalt både for mye og for lite. Om samme feilprosent legges til grunn for hele bevilgningen i 2012, utgjør feilutbetalingene ca. 756 mill. kroner.

Etaten er i ferd med å utvikle et helhetlig kvalitetssystem. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har pekt på viktigheten av at dette arbeidet følges opp. De negative konsekvensene av manglende kvalitet i arbeids- og velferdsetatens forvaltning kan ha stor betydning for den enkelte bruker. Dette gjelder både mulighetene for overgang til arbeid og feil i utbetalinger.

Velferdsordninger er tillitsbaserte, og utfordringene som er påvist øker risikoen for misbruk og svekker grunnlaget for velferdssystemet. Dårlig forvaltning kan hindre at målene i arbeids- og velferdspolitikken nås, og Riksrevisjonen mener departementets overordnede styring på dette området ikke har gitt forventede resultater.

Fortsatt vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av hjelpemidler

I Dokument nr. 1 for 2006 omtalte Riksrevisjonen vesentlige svakheter i forvaltningen av hjelpemidler. Riksrevisjonen er kritisk til at arbeids- og velferdsetatens forbedringsarbeid de senere årene i liten grad har vært rettet mot de påviste manglene, og at det ikke har skjedd vesentlige forbedringer. I tillegg konstaterer Riksrevisjonen at hjelpemiddelforvaltningen nå har ytterligere utfordringer.

Hjelpemidler skal bidra til at den enkelte skal kunne mestre hverdagen og ivareta selvstendighet og deltakelse i samfunnet. I statsbudsjettet for 2012 peker Arbeidsdepartementet på at det er utfordringer for hjelpemiddelforvaltningen framover, da det forventes en vesentlig økning i antall brukere av hjelpemidler ut fra den demografiske utviklingen. Samtidig er det sterk vekst i antall yngre brukere med nedsatt funksjonsevne og store behov for tilrettelegging og

koordinerte tjenester. Departementet gir uttrykk for at utfordringene stiller store krav til en effektiv og brukerrettet hjelpemiddelforvaltning med høy faglig kompetanse.

Hovedutfordringene i hjelpemiddelforvaltningen i 2006 var manglende oversikt over hjelpemidler på lager og utlån, manglende oppfølging av innlevering av hjelpemidler og manglende gjennomføring av periodiske ettersyn av elektromedisinsk utstyr. Revisjonen i 2012 viser i tillegg at garantibestemmelser ved feil eller mangler på hjelpemidler blir lite brukt. Mange returnerte biler selges med tap. Graden av gjenbruk av hjelpemidler er redusert, og hjelpemidler kasseres i stort omfang. Riksrevisjonen konstaterer at disse svakhetene betyr økte kostnader for hjelpemiddelforvaltningen uten at brukerne av tjenestene får bedre service.

Utfordringene i hjelpemiddelforvaltningen får også innvirkning på tolketjenesten for døve og døvblinde. Når det gjelder ordningen *Tolk på arbeidsplass*, viser revisjonen at arbeids- og velferdsetaten har svak kontroll med utgiftene, og at de ikke har oversikt over ledige tolkerressurser. Riksrevisjonen viser til at tilgangen på offentlig ansatte tolker ifølge departementet er en utfordring, og stiller spørsmål ved om ordningen er organisert på best mulig måte for brukerne.

Riksrevisjonen konstaterer at hjelpemiddelforvaltningen har vesentlige svakheter. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de vesentlige utfordringene i forvaltningen av hjelpemidler som Riksrevisjonen tok opp for seks år siden, fortsatt ikke er løst. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeidsdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på å bidra til nødvendige forbedringer i forvaltningen, og om departementet har gjennomført tilstrekkelige tiltak til å møte de utfordringene som ble pekt på i statsbudsjettet for 2012.

Svakheter i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten i lys av økt flytting over landegrensene

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at til tross for at både Arbeidsdepartementet og arbeids- og velferdsetaten har hatt stor oppmerksomhet rettet mot forvaltningen av utenlandsområdet over lengre tid og gjennomført en rekke tiltak, viser revisjonen at

- arbeids- og velferdsetaten fremdeles ikke har en total oversikt over omfanget av utenlandssaker
- det ikke er utviklet et samlet register for medlemskap i folketrygden
- utenlandssaker ikke er prioritert i arbeidet med utvikling og vedlikehold av systemstøtte
- ansvaret for utenlandsområdet som helhet ikke er tydelig plassert i arbeids- og velferdsetaten

- spesialisering av utenlandsområdet kun er gjennomført for pensjonsområdet
- svakheter i statistikkverktøyet fører til manglende kunnskap om resultatutviklingen på området

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert til Stortinget om vesentlige svakheter i styringen av utenlandsområdet og i forvaltningen av utenlandssaker i arbeids- og velferdsetaten. Stortinget uttalte ved behandlingen av Dokument 1 for 2010 at det er helt nødvendig at styringen av utenlandsområdet skjerpes, blant annet fordi manglende kontroll med utbetaling av ytelser til personer bosatt i utlandet kan undergrave tilliten til arbeids- og velferdsetaten. Manglende kontroll kan også gi økt risiko for misbruk og for at brukerne ikke får rett ytelse til rett tid. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttrykt bekymring for at iverksatte tiltak ikke har ført til bedre kvalitet i saksbehandlingen, og pekt på at økt mobilitet og høy arbeidsinnvandring vil gi utfordringer framover når det gjelder kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet.

Økt flytting og bevegelse over landegrensene øker eksporten av trygdeytelser og antallet saker der brukerne har opptjent rettigheter etter trygdeavtaler i Norge. Den økonomiske krisen i Europa bidrar også til at den arbeidsrelaterte innvandringen er økende. Dette stiller stadig større krav til forvaltningsapparatet. Arbeids- og velferdsetaten forvalter internasjonale forpliktelser og skal utbetale riktig ytelse til rett tid. Arbeidsdepartementet har som fagdepartement et vesentlig ansvar for styring og oppfølging av området. Regelverket på området er komplekst og kompetansekrevede.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil arbeids- og velferdsetaten få utfordringer med å møte økt mobilitet og høy arbeidsinnvandring framover. Dette kan påvirke kvaliteten, effektiviteten og tilgjengeligheten i tjenesteytingen og øke risikoen for at brukerne ikke får den informasjonen og veiledningen de trenger for å forstå og ivareta egne rettigheter og plikter. Riksrevisjonen mener at departementets styring i liten grad har bidratt til å sikre en helhetlig forvaltning av området.

Manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor

I lønnsoppgjøret for 2008 ble det avtalt å innføre en ny ordning for avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor med virkning fra 1. januar 2011, jf. lov om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven) og tilhørende forskrifter. Departementet skal særlig påse at bestemmelsene om finansiering og fondsopplegg blir overholdt.

Etter revisjonen i 2005 påpekte Riksrevisjonen mangler ved departementets tilsyn, og departementet varslet at det ville vurdere enkelte endringer i tilsynsordningen som skulle bidra til økt kontroll. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at det etableres gode kontrollordninger, fordi ordningene forvalter betydelige økonomiske midler for medlemmene i form av bankinnskudd, aksjer og fond. Revisjonen i 2012 viser at departementet ikke har stilt tilstrekkelige krav og gitt rammer for forvaltning av ordningen i regelverket. Det er heller ikke gjennomført tilfredsstillende tilsyn.

Ved etableringen av ny AFP i privat sektor ble det lagt til grunn at forpliktelsene ville bli fondsfinansiert med innkreving av premie på grunnlag av medlemsbedriftenes lønnsutgifter. Da forslag til AFP-tilskottsloven ble lagt fram, ble det pekt på at den økte langsiktigheten i utbetaling av slike ytelser øker behovet for å bygge opp et fond som bidrar til sikkerhet for framtidige forpliktelser. Det ble imidlertid ikke stilt krav om umiddelbar og full dekning for de framtidige forpliktelsene via fondet. Det ble presisert at fondsoppbyggingen måtte ses i sammenheng med arbeidsgivernes forpliktelser etter de gamle AFP-avtalene og betaling av egenandeler, og at det kunne være behov for lavere premier i en overgangsperiode for å unngå at enkelte arbeidsgivere fikk uforholdsmessig store økonomiske belastninger.

Størrelsen på fondet er 4,2 mrd. kroner ved utgangen av 2012. Det er 9 mrd. kroner mindre enn de samlede forpliktelsene for ny og gammel ordning. Premien som er fastsatt for 2013, er ikke tilstrekkelig til å oppnå full fondsdekning på lang sikt. Departementet forutsetter at det ikke skal stilles krav til fondsoppbygging fram til 2015, når den gamle AFP-ordningen er avvirket.

Riksrevisjonen er kritisk til at det nærmere fem år etter at den nye AFP-ordningen ble avtalt, fortsatt ikke foreligger en plan for fondsoppbygging. Departementets avventende holdning innebærer risiko for at ordningen ikke kan dekke framtidige pensjonsutbetalinger. Departementet har heller ikke gitt rammer for forvaltningen av fondet på følgende områder:

- kapitalforvaltning, for eksempel investeringsstrategi og plasseringsbegrensninger
- internkontroll og risikohåndtering
- regnskapsinformasjon og verddivurderinger

Riksrevisjonen er også kritisk til at departementet ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på om midlene blir forsvarlig forvaltet. Departementet framhever at det anser at dets rolle er å påse at bestemmelsene i AFP-tilskottsloven og vedtektene for ordningene overholdes, ikke å stille spesifikke krav til finansiering og fondsopplegg. Det går fram av AFP-tilskottsloven at departementet kan gi forskrifter om

forvaltningen av innbetalte midler og fondsopplegg mv. Riksrevisjonen er kritisk til departementets avgrensning av egen rolle og understreker at manglende krav til forvaltning av fondet fører til risiko for tap i kapitalforvaltningen.

Det er ikke dokumentert at departementet har foretatt tilsyn med Fellesordningen for AFP i 2012, utover å ha mottatt styredokumentasjon fra ordningen. Departementet opplyser at vurderinger i forbindelse med tilsynsrollen går fram av departementsinterne dokumenter. Disse er ikke lagt fram under revisjonen, noe som gjør det umulig å verifisere om det er gjennomført tilsyn etter regelverket. Departementet har ikke konkretisert innholdet i tilsynsansvaret. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende kontrollordninger.

2.2.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeidsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- forenkle virkemidlene og forvaltningen, slik at arbeidsrettede tiltak er effektive for å få folk i arbeid
- stille konkrete krav til kvalitet i ytelsesforvaltningen i arbeids- og velferdsetaten og etablere systemer som viser om etaten når sine kvalitetsmål
- legge til rette for en robust og enhetlig forvaltning av utenlandsområdet og en tydelig ansvarsplassering
- gi rammer for en forsvarlig forvaltning av ordningen for AFP i privat sektor, slik at framtidige pensjonsutbetalinger er tilstrekkelig sikret

2.2.3 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen konstaterer at til tross for at arbeids- og velferdsetaten har jobbet systematisk med forbedringer de senere år, er det fortsatt vesentlige svakheter på flere av etatens forvaltningsområder. Komiteen vil spesielt understreke at svakhetene er utfordringer som har vært påpekt og kjent i flere år og har til dels store konsekvenser for den enkelte bruker.

Komiteen er imidlertid tilfreds med at forbedringer har foregått på flere områder, som ny saksflyt på uføreområdet, bedre kvalitet på velferdsetatens regnskap og en større grad av spesialisering på saksområder innen yrkesforvaltningen med sikte på resultatforbedring.

Komiteen vil peke på at Arbeidstilsynet skal forebygge arbeidsrelaterte helseskader og fremme inkluderende arbeidsliv gjennom blant annet å etablere systemer og rutiner som inkluderer internkontroll. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen er kritisk til at det er vesentlige svakheter i Arbeidstilsynets saksbehandling av tilsynsvirksomheten. Særlig gjelder dette mangel på rutiner for oppfølging

av åpne pålegg overfor arbeidsgiver. Komiteen vil peke på de alvorlige konsekvenser dette kan få for arbeidstakernes liv og helse, samt at mangel på gode rutiner gjør det vanskelig å etterprøve om saksbehandlingen er tilfredsstillende gjennomført etter forvaltningsloven.

Komiteen er av den oppfatning at de funnene Riksrevisjonen har dokumentert, reiser en berettiget tvil om kvaliteten på Arbeidstilsynets oppfølging av tilsyn og graden av måloppnåelse for primær oppgavene. Komiteen vil understreke det klare ansvaret departementet har for å påse at de påpekte forholdene blir fulgt opp.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpekning av vesentlige svakheter i arbeids- og velferdsetatens forvaltning av virkemidlene som skal få folk i arbeid. Dette skyldes uklare kriterier, overlappende formål og målgrupper, omfattende øremerking til ulike innsats- og målgrupper, ulikt prisnivå i det enkelte fylke, feil i utbetalingene til en stor andel av brukerne, samt et budsjett som ikke synes å skille mellom stønads- og tiltaksmidler. Komiteen er av den oppfatning at manglende kvalitet reduserer tilliten til vår velferdsforvaltning og rammer mennesker i en vanskelig livssituasjon.

Komiteen er kritisk til at departementet ikke har klart å etablere et overordnet styringssystem som kan skape grunnlag for en forvaltning i tråd med den overordnede målsettingen om å få folk i arbeid. Det er urovekkende at til tross for at Norge er blant de OECD-land som bruker mest offentlige midler på aktive tiltak og ytelser som underbygger deltakelse og arbeidsaktivitet, er under halvparten av deltakerne i arbeid ett år etter at tiltaket er avsluttet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen er kritisk til at forvaltningen av hjelpemidler fortsatt er omfattet av vesentlige svakheter. Komiteen mener at dette er spesielt alvorlig fordi de samme svakheter er påpekt helt siden 2006, og at dette rammer mennesker i en sårbar livssituasjon. Komiteen forventer at det fra departementets side er vilje til å prioritere å løse utfordringene på dette området.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen har avdekket flere svakheter i forvaltningen av utenlandssaker – som mangelfull oversikt over omfanget, manglende register, uklar organisering, mangelfull kompetanse og manglende statistikkverktøy. Komiteen registrerer at departementet erkjenner behovet for å få til en mer robust forvaltning og vil sørge for viktige forbedringer på dette området. Komiteen forutsetter at dette arbeidet vil bli prioritert framover.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen påpeker manglende krav til fondsoppbygging og kapitalforvaltning for avtalefestet pensjon i privat sektor. Komiteen har merket seg at departementet under

henvisning til tilskottsloven ikke mener at det er deres oppgave å stille spesifikke krav til finansiering, fondsopplegg og forvaltning av fondsmidlene for AFP-ordningen i privat sektor. Komiteen er likevel av den oppfatning at det er en sentral oppgave for departementet å ha tilstrekkelig oppmerksomhet på at midlene for denne ordningen forvaltes forsvarlig, og anmoder departementet om å iverksette nødvendige tiltak og etablere kontrollordninger som gjør at fondet ikke risikerer tap i kapitalforvaltningen.

2.3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

2.3.1 Sammen drag

2.3.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2012 var 49 215 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 1 228 mill. kroner. Departementet har ansvaret for ni virksomheter. Fire virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: barne-, ungdoms- og familieetaten, Barneombudet, Forbrukerrådet og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Riksrevisjonen har over flere år påpekt manglende likeverdighet i tilbud og tjenester, utilstrekkelig samarbeid både internt og med tilstøtende tjenester, samt ufullstendig rapportering om sentrale deler av virksomheten i barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Det er grunn til å stille spørsmål om departementet har viet disse områdene tilstrekkelig oppmerksomhet i etatsstyringen.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke er noen bedring i måloppnåelsen for to gjengangere i Riksrevisjonens rapporter. I Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er det fortsatt lang saksbehandlingstid. Departementet kompenserer økning i antall saker med økt budsjett og effektiviseringstiltak. Departementets effektiviseringstiltak er risikostyrt, men virker ikke tilstrekkelig målrettet så lenge saksbehandlingstiden ikke går ned. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker viktigheten av at departementet aktivt følger opp effektiviseringstiltakene og også vurderer behovet for andre typer tiltak. For Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC), konstaterer Riksrevisjonen at det heller ikke er bedret kapasitetsutnyttelse i 2012, og at departementet ikke har justert kapasiteten i tråd med behovet.

2.3.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Mangelfullt tilbud og utilstrekkelig oppfølging av opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i sin etatsstyring

ikke har fulgt godt nok opp at barn som bor i barnevernsinstitusjoner, får et fullverdig opplæringstilbud. Skolen er den viktigste arenaen for barn og unge, og utdanning/opplæring er den faktoren som har størst betydning for barnas videre utvikling. Barn i barnevernet har et dramatisk mye dårligere utdanningsløp enn resten av befolkningen. Fylkesmannens landsomfattende tilsyn i 2009 av samarbeidet mellom tjenester for utsatte barn og unge viste generelt at samarbeidet ikke fungerte bra.

Ansvar for at barn i barnevernsinstitusjoner skal ha et fullverdig opplæringstilbud, er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Det er Kunnskapsdepartementet ved fylkeskommunene som har ansvar for å gi et opplæringstilbud. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved Bufetat har ansvar for å påse at det er kvalitet i institusjonene, og at barn som bor i barnevernsinstitusjoner, får rettighetene sine ivaretatt, herunder retten til skolegang. En forutsetning for dette er at departementet sørger for at barnevernet har kompetanse om barnas rettigheter og forstår hvor viktig barnevernets rolle er for å sikre barna utdanning og utvikling. Flertallet i familie- og kulturkomiteen understreker at tiltakene skal være tilpasset det enkelte barn, og at det ikke skal skapes nye forskjeller som skiller barn som sliter fra andre barn. Flertallet er også skeptisk til at det etableres egne utdanningsopplegg for barn under barnevernets omsorg.

Riksrevisjonen konstaterer at barn i barnevernet i stor utstrekning får opplæring atskilt fra andre barn. Fylkeskommunene tilbyr et stort omfang av opplæring på skoler atskilt fra normalskolen eller i en egen avdeling i normalskolen. I tillegg har 14 statlige og private institusjoner skole på institusjonen der barna bor. Selv om nesten alle barna i utvalget har et opplæringstilbud, er Riksrevisjonen kritisk til at skoletilbudet ofte er mangelfullt. Det gjelder blant annet antall undervisningstimer, innhold og kvalitet i undervisningen og manglende integrering og sosialisering. I tillegg viser revisjonen at flere fylkeskommuner har for lav kapasitet til å utrede barna.

Riksrevisjonen merker seg at verken Bufetat eller departementet var kjent med omfanget av spesialtilbud, og Riksrevisjonen ser alvorlig på at fylkeskommunenes opplæringstilbud og utredningskapasitet ikke har vært et sentralt tema i samarbeidet mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i «Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner» ikke har fastsatt kvalitative krav til opplæringstilbud, og at særskilte krav til skole og opplæring bare omtales i forbindelse med nærhet til skole og lokaliteter. Forskriften bidrar derfor i liten

grad til at Bufetat i sin årlige kvalitetskontroll av institusjonene har fulgt opp at barna får god kvalitet i opplæringstilbudet.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at departementet i sin etatsstyring ikke har fulgt tilstrekkelig med på om ansatte i Bufetat har nødvendig kompetanse om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa» og juridisk forståelse av denne. Dette er en forutsetning for å sikre barnas rettigheter og følge opp skolegangen til barn med spesialundervisning. Det er også alvorlig at ansatte har ulik forståelse av sin rolle og sitt oppfølgingsansvar. Departementet har iverksatt en rekke tiltak for å øke kompetansen i utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Riksrevisjonen er imidlertid kritisk til at tiltakene i liten grad er rettet mot dem som allerede arbeider i barnevernet.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er betydelige kulturforskjeller mellom enhetene i Bufetat, til tross for at departementet i strategidokumentet ved etableringen av Bufetat i 2004 peker på viktigheten av å sikre en mer enhetlig kultur. Enkelte steder betrakter man skolehverdagen som det normale og arbeider aktivt for å styrke barnas skoleprestasjoner og integrering i klassemiljøet. Andre steder har det utviklet seg kulturer og holdninger til barnas opplæringstilbud som ikke er god faglig praksis, og det er begrenset refleksjon omkring skolen som sosialisering- og integreringsarena. For eksempel ser noen på høyt skolefravær som normalt på grunn av barnas utfordringer, og det aksepteres at barna ikke får et ordinært opplæringstilbud. Det kommer også fram i Bufetats brukerundersøkelser i 2010 og 2011 at barna selv påpeker mangelfull oppfølging fra institusjonene av skole og opplæring.

Riksrevisjonen merker seg at departementet anser barnas opplæringstilbud som en viktig del av kravet til Bufetat om tjenester med høy kvalitet tilpasset det enkelte barns behov.

2.3.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre at spørsmålet om skoletilbud og opplæring til barn i barnevernet blir et tema i dialogen med Kunnskapsdepartementet
- følge opp i etatsstyringen at Bufetat har en ledelse, kultur og holdninger som sikrer et kunnskapsbasert barnevern og høy kvalitet i opplæringstilbudet til det enkelte barnet

2.3.3 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev hvorav fire

med vesentlige merknader til henholdsvis barne-, ungdoms- og familieetaten, Barneombudet, Forbrukerrådet og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.

Komiteen viser til at den i brev av 3. desember 2013 til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet stilte spørsmål om opplæringstilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner og saksbehandlingstiden i fylkesnemndene for barn og sosiale saker. Statsråden svarte i brev av 12. desember 2013. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen viser til at ansvaret for at barn i barnevernsinstitusjoner skal ha et fullverdig opplæringstilbud, er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å gi et opplæringstilbud, mens Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret at barna får sine rettigheter oppfylt, dvs. rett til skolegang og innholdet i skoletilbudet. Riksrevisjonen har gjennom sin revisjon avdekket at nesten alle barnevernsbarn har et opplæringstilbud, men at skoletilbudet ofte er mangelfullt.

Komiteen ser svært alvorlig på at barn som bor i barnevernsinstitusjoner ikke får et fullverdig opplæringstilbud.

Komiteen har merket seg statsrådets svar om at det ikke er akseptabelt at barn i barnevernets omsorg ikke får et godt nok skoletilbud, og at de som har omsorgsansvar ikke følger opp skolen og læringsaktiviteter i foreldrenes sted på en god nok måte. Komiteen forventer at de tiltak som skisseres, bl.a. økte bevilgninger, ansvarliggjøring av enkeltpersoner på institusjonene, videreutdanning på masternivå og at Bufdir skal være et sekretariat for et nyopprettet samarbeidsorgan med utdanningssektoren, skal gi barnevernsbarn et bedre skoletilbud.

Komiteen har tidligere påpekt at lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene har vært et tilbakevendende tema, selv om departementet har iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Komiteen ser svært alvorlig på forholdet. Komiteen vil derfor gjenta og understreke at departementet må ha en aktiv oppfølging på området. Komiteen har merket seg at bevilgningene er økt både i 2012 og 2013 for å styrke saksbehandlingskapasiteten og at det er satt av midler til å fornye IKT-systemet i 2014. I tillegg avhjelper nemndsledere med kort beramningstid nemnder med lang beramningstid. På denne måten utnyttes ressursene mer effektivt. Komiteen har også merket seg at departementet vil sette i gang en evaluering av fylkesnemndene i 2014, som vil omhandle bl.a. saksbehandlingstid, kvaliteten på arbeidet og ressursutnyttelsen.

Komiteen konstaterer at Bufetat fortsatt ikke klarer å utnytte kapasiteten i det spesialiserte tilbudet Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) for ungdom med alvorlige atferdsvansker og at departementet ikke har justert kapasiteten i tråd med behovet slik som tidligere skissert. Komiteen forventer at departementet tar en gjennomgang av ordningen slik at kapasiteten og kvaliteten tilpasses barnas behov.

2.4 Finansdepartementet

2.4.1 Hovedfunn og utviklingstrekk

Samlet utgiftsbevilgning til Finansdepartementet i 2012 var 39 257 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 1 045 151 mill. kroner. Departementet har ansvaret for seks virksomheter, fire fond og tre selskaper. Tre virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Direktoratet for økonomistyring, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

Bevegelse av mennesker, kapital, varer og tjenester over landegrensene øker i omfang. Internasjonaliseringen utgjør en vesentlig risiko for skatte- og avgiftsunndragelser og tap av skatteproveny. Kontrollen som sikrer korrekt skattlegging, blir vanskeligere å gjennomføre.

Utviklingen skaper vesentlige utfordringer for skattemyndighetenes ajourføring av folkeregisteret og skattlegging av skattytere med eierskap og transaksjoner over landegrensene.

De forholdene Riksrevisjonen har merknader til på skatteområdet for 2012, viser at internasjonaliseringen har endret risikobildet, og at Finansdepartementet i styringen av skatteetaten i større grad burde ha sørget for å prioritere kontrollressurser til dette området. Departementet bør også vie likebehandling av skatte- og avgiftspliktige større oppmerksomhet i styringen av etatene.

Finansdepartementet har ved forvaltningen av Statens pensjonsfond lagt ned et betydelig arbeid i utviklingen av regelverk og i mandatet for forvaltning av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Det er fastsatt bestemmelser om belåning, utlån av verdipapirer, risikoramme og tak på honorar til eksterne forvaltere. Videre skjer regnskapsrapporteringen for SPU og SPN etter internasjonale regnskapsstandarder (IFRS). Departementet har også forbedret rapporteringen både i statsregnskapets kapittel 3 og i den årlige stortingsmeldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond, der blant annet avkastningen rapporteres i flere valutaer, herunder norske kroner.

2.4.1.1 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Svakheter ved informasjonssikkerheten i Direktoratet for økonomistyring

Revisjonen har påvist svakheter i informasjonssikkerheten hos Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som bryter med anbefalt standard for administrasjon av informasjonssikkerhet i offentlig sektor. Enkelte av funnene innebærer også brudd på personopplysningsforskriften. Svakheterne kan påvirke sikkerheten i informasjonen hos en rekke andre statlige virksomheter som er kunder, samt personvernet for et betydelig antall lønsmottakere.

Arbeidet med å legge grunnlaget for en bedre og mer systematisk etterlevelse av DFØs egen sikkerhetsstandard har pågått siden 2010, og Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at informasjonssikkerheten fortsatt har betydelige svakheter sammenlignet med det som anses å være beste praksis på området.

Det er ifølge departementet og DFØ ikke avdekket vesentlige feil i kritiske prosesser eller alvorlige avvik på sikkerhetsområdet. Dette kan imidlertid skyldes få hendelser, manglende kultur for rapportering av hendelser eller at rutineene i DFØs sikkerhetsstandard er mindre kjent i organisasjonen. Riksrevisjonen er kritisk til at DFØ mangler et tilfredsstillende sikkerhetsovervåkingssystem til å kunne identifisere uregelmessigheter i informasjonssystemene og å avdekke ulovlige aktiviteter eller forsøk på dette.

Mangler ved kvaliteten i folkeregisteret

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har viet folkeregisteret større oppmerksomhet ved styringen av skatteetaten. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, særlig d-nummerpopulasjonen og adresse- og familierelasjoner, og at det norske samfunnet ikke har oversikt over hvem som faktisk har en reell og aktuell tilknytning til Norge. Riksrevisjonen er kritisk til at det er knyttet stor usikkerhet til d-nummerpopulasjonen og at kun ti prosent har vært gjenstand for sikker id-kontroll.

Et korrekt folkeregister har en vesentlig samfunnsmessig betydning. Det pågår et moderniseringsprosjekt av folkeregisteret, men dette vil først bli iverksatt om flere år. Riksrevisjonen understreker derfor viktigheten av at departementet sikrer en forbedring av kvaliteten på det nåværende folkeregisteret. Riksrevisjonen forventer at den videre oppfølgingen av ulike forbedringsforslag blir avklart i dialog mellom Skattedirektoratet (SKD), Finansdepartementet og øvrige brukere.

Petroleumsskatt – nedprioriteringer og redusert kontrollnivå

Riksrevisjonen er kritisk til at den vanskelige ressursituasjonen ved Oljeskattekontoret (OSK) har medført nedprioriteringer og redusert kontrollnivå. Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet har den faglige styringen av området og derfor er godt informert om forholdene. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet så langt har tatt noe avgjørende initiativ for å forbedre forholdene.

Petroleumsskatten er en vesentlig inntektskilde for staten og utgjorde 228 mrd. kroner i 2012. Den etablerte målsettingen for OSK har fra opprettelsen av kontoret i 1975 vært at alle skattepliktige selskaper årlig skal gis en grundig og tilnærmet gjennomgående kontroll. I 2012 ble 69 selskaper kontrollert. Revisjonens erfaringer fra revisjoner av OSK viser høy kvalitet på det lignings- og kontrollarbeidet som er utført, deriblant kontorets kvalitetssikring og dokumentasjon. OSK opplyser at kontoret i 2013 vil måtte redusere kontrollomfanget ytterligere.

Oljeskattekontoret har ved flere anledninger de senere årene anmodet SKD om tiltak og ressurser for å møte økningen i arbeidsoppgaver. Selv om det administrative ansvaret for OSK ligger hos SKD, mener Riksrevisjonen at Finansdepartementet må ta ansvaret for at OSK er tilstrekkelig bemannet med god fagkompetanse for å ivareta kontorets viktige rolle i petroleumssystemet.

Mangelfull oppfølging av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet (AKU)

Skattedirektoratet mottar årlig fra andre staters skattemyndigheter oppgaver over formue og inntekter som tilhører bosatte i Norge. Utvekslingen av slike kontrollopplysninger er regulert i en rekke internasjonale skatteavtaler som Norge har ratifisert, og utveksles mellom statene uten særskilt oppfordring (automatisk). Skattedirektoratet identifiserer og distribuerer de innkomne oppgavene videre til de respektive skattekontorene for kontroll og oppfølging.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet gjennom styringen på området ikke har sikret forbedring i påpekte svakheter. Riksrevisjonen ser alvorlig på at mange maskinelt identifiserte oppgaver ikke blir fulgt opp. Dette kan bidra til at norske skattytere som har formue eller inntekter i utlandet, opplever at risikoen for å bli oppdaget er liten, og at de dermed heller ikke i framtiden opplyser om sine inntekts- og formuesforhold i utlandet. Riksrevisjonen er kritisk til at en betydelig andel av AKU-oppgaver mottatt på OECD-format ikke blir identifisert, og videre at en stor del av identifiserte AKU-oppgaver ikke blir sendt regionene til behandling.

Manglende behandling vil trolig medføre vesentlig tap av skatteproveny.

Hovedårsaken til det lave antallet AKU-oppgaver som blir kontrollert, oppgis av Skattedirektoratet å være problemer med å identifisere oppgavene. Videre har SKD fastsatt beløpsgrenser som vesentlig begrenser det antallet som blir identifisert, fulgt opp og kontrollert.

Riksrevisjonen tok opp tilsvarende svakheter i behandlingen av AKU allerede ved revisjonen for 2006. I brev av mars 2007 til Skattedirektoratet, med kopi til Finansdepartementet, går det fram at AKU-opplysninger nyttiggjøres i varierende grad, og at betydelige beløp ikke er tatt med til beskatning.

Mangler ved utnyttelsen av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser

Riksrevisjonen mener det er uheldig at inngåtte informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser foreløpig er tatt i bruk i begrenset omfang og med begrensede effekter.

Skattedirektoratet er kompetent myndighet for bistandsanmodninger etter de nye informasjonsutvekslingsavtalene med skatteparadiser. Avtalene gir skattemyndighetene rett til å innhente opplysninger om blant annet bankkonti, eierskap og rettigheter i truster og stiftelser som er opprettet i disse lukkede finanssentrene. Avtalene er viktige i arbeidet med å stanse norske skattytere som prøver å skjule kapitalplasseringer og inntekter for skattemyndighetene.

Det er ved utløpet av 2012 inngått avtaler med 39 land, hvorav 31 er trådt i kraft. Det er så langt sendt 36 bistandsanmodninger fra skatteetaten til 12 ulike land (jurisdiksjoner). Mange avtaler er dermed fortsatt ikke utprøvd av norske skattemyndigheter. Norske investeringer i skatteparadiser har økt vesentlig de senere årene. Det er anslått at det har vært en tredobling fra 2005 til 2012, og skattedirektøren antyder at nordmenn kan ha omkring 200 mrd. kroner plassert i skatteparadiser.

Riksrevisjonen ser det som viktig at skatteetaten aktivt identifiserer saker, slik at avtalene blir brukt effektivt i arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser, og for å få bekreftet at avtalene fungerer etter sin hensikt. Riksrevisjonen mener det er viktig at departementet sikrer en tilfredsstillende prioritering og praktisering på området.

Manglende ordning for rapportering av valutalån til skattemyndighetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeidet med å få til en rapporteringsordning har tatt lang tid, og at det, slik det er opplyst om, fortsatt vil gå flere år før en slik ordning er på plass. Manglende innrapportering kan føre til tap av skatteproveny. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet

ikke tidligere har sørget for tiltak som sikrer en tilfredsstillende rapportering til skattemyndighetene.

Gevinster og tap ved innløsning av valutalån er ikke oppgavepliktig som grunnlagsdata fra finansinstitusjoner. Gevinster er derfor bare tatt med til beskatning dersom skattyteren selv har oppgitt dette, eller som følge av særskilte kontroller gjennomført av skatteetaten. Norske husholdninger har ca. 15 mrd. kroner i valutalån per 31.12.2012.

Riksrevisjonen tok opp forholdet i et brev til Skattedirektoratet, med kopi til Finansdepartementet, allerede i mars 2009. Direktoratet opplyste i svaret at det er utarbeidet forslag til en forskrift om utvidet oppgaveplikt, og at et forslag til endring i ligningsloven måtte sendes på høring. Direktoratet uttalte videre at målet var at regelendringene skulle få virkning for inntektsåret 2010, dvs. at bankene skulle sende oppgaver over valutagevinst/-tap i januar 2011.

Ulik praksis ved anmeldelser for brudd på ligningsloven

Riksrevisjonen ser alvorlig på at manglende anmeldelser og store variasjoner mellom regionene ikke ivaretar prinsippet om likebehandling av skattytere, og heller ikke synliggjør det reelle omfanget av saker som skulle vært anmeldt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har viet likebehandling på området tilstrekkelig oppmerksomhet i styringen av skatteetaten.

Revisjonens kontroll for 2012 viser at det er store variasjoner mellom skatteregionene i bruken av anmeldelser ved manglende innlevering av selvangivelser fra næringsdrivende og selskaper – fra ikkebruk og ingen anmeldelser til aktiv bruk og en rekke anmeldelser. Riksrevisjonen har også i tidligere år påtalt tilsvarende forhold. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om at departementet sørger for et system som sikrer at skatte- og avgiftspliktige behandles likt, uavhengig av bosted.

2.4.2 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet vurderer følgende tiltak:

- sikre en tett oppfølging av framdriften i DFØs arbeid med å bringe sikkerheten i informasjons-systemene på et nivå som samsvarer med beste praksis på området
- folkeregisteret foreslås gitt prioritet for å sikre nødvendige forbedringer
- sikre styrket kontrollnivå på petroleumsskatteområdet
- sikre at skatteetaten styrker arbeidet med identifisering, oppfølging og kontroll av automatiske kontrolloppgaver fra utlandet

- sikre at skatteetaten aktivt identifiserer saker, slik at informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser blir et effektivt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser
- sikre en tilfredsstillende ordning for innrapportering av valutalån til skattemyndighetene
- sikre skatte- og avgiftspliktige lik behandling ved bruk av anmeldelser, uavhengig av bosted

2.4.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Finansdepartementet har ansvaret for seks virksomheter og at tre av virksomhetene har fått vesentlige merknader for 2012; Direktoratet for økonomistyring, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

I Riksrevisjonens merknader på skatteområdet for 2012 vises det til at internasjonaliseringen har endret risikobildet og at Finansdepartementet i sin styring av skatteetaten burde ha sørget for at kontrollressursene ble prioritert til dette området. Riksrevisjonen mener videre at departementet burde vie likebehandling av skatte- og avgiftspliktige større oppmerksomhet i styring av etatene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at informasjonssikkerheten hos Direktoratet for økonomistyring fortsatt har betydelige svakheter, på tross av arbeidet som er gjennomført for å etterleve DFØs egen sikkerhetsstandard. Komiteen registrerer imidlertid at det nå pågår et forbedringsarbeid i DFØ på sikkerhetsområdet og at det er planlagt en rekke tiltak som vil være slutført i begynnelsen av 2014. Komiteen er tilfreds med at departementet har bedt DFØ om en konkret og tidfestet plan for arbeidet med informasjonssikkerheten og at departementet vil følge dette arbeidet tett.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har funnet mangler ved kvaliteten i folkeregisteret, og mener det er kritikkverdig at departementet ikke har viet dette tilstrekkelig oppmerksomhet. Komiteen er meget tilfreds med at det er satt i gang et program for «Modernisering av folkeregisteret» og har i likhet med daværende statsråd klare forventninger til at moderniseringsprogrammet vil gjøre folkeregisteret bedre i stand til å møte de utfordringene Riksrevisjonen har pekt på.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen er kritisk til at den vanskelige ressursituasjonen ved Oljeskattekontoret har medført nedprioriteringer og redusert kontrollnivå av petroleumsselskaper. Komiteen er tilfreds med at departementet i sitt tildelingsbrev til skatteetaten understreker behovet for

tilstrekkelig kompetanse i OSK, og at saken vil bli fulgt opp i styringsdialogen med direktoratet.

Komiteen har merket seg at departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er svakheter i skatteetatens behandling av AKU-oppgaver og at Skattedirektoratet har iverksatt flere tiltak som vil forbedre etatens behandling av disse oppgavene.

Komiteen mener det er viktig å stanse norske skattytere som prøver å skjule kapitalplasseringer og inntekter for myndighetene, og er særdeles tilfreds med at det er inngått informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser i så mange som 39 land. Komiteen mener avtalene i seg selv har en preventiv effekt, men er enig med Riksrevisjonen i at avtalene i enda større grad må tas i bruk. Komiteen er derfor tilfreds med at departementet har bedt skatteetaten om å bruke avtalene aktivt og sette av tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet.

Komiteen er tilfreds med at departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk vedrørende mangelen på en rapporteringsordning for valutalån så snart det er hensiktsmessig.

Komiteen viser til at den også tidligere har understreket viktigheten av at skatte- og avgiftspliktige behandles likt. Likhetsprinsippet må ligge til grunn for at respekten og tilliten til ligningsloven og alle andre lover skal opprettholdes. Usaklig forskjellsbehandling av borgere skal etter komiteens mening ikke skje. Komiteen ser derfor svært alvorlig på Riksrevisjonens avdekking av forskjellsbehandling hva gjelder anmeldelser av manglende innlevering av selvangivelser fra næringsdrivende. Komiteen forutsetter i likhet med departementet at Skattedirektoratet sørger for at praksisen blir ensartet og i samsvar med anmeldelsesinstruksen.

2.5 *Fiskeri- og kystdepartementet*

2.5.1 *Hovedfunn og utviklingstrekk*

Samlet utgiftsbevilgning til Fiskeri- og kystdepartementet i 2012 var 5545 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 1418 mill. kroner. Departementet har ansvaret for fem virksomheter og to selskaper.

Riksrevisjonen har etter 2009 ikke hatt vesentlige merknader til Fiskeri- og kystdepartementet og har heller ingen vesentlige merknader for 2012.

2.5.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Riksrevisjonen heller ikke for 2012 har hatt merknader til Fiskeri- og kystdepartementet, og at det ikke har vært merknader til departementet etter 2009. Komiteen vil uttrykke tilfredshet med dette og har ingen ytterligere merknader.

2.6 Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet

2.6.1 *Sammendrag*

2.6.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i 2012 var 9318 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 1279 mill. kroner. Departementet har ansvaret for 15 virksomheter, og for 18 fylkesmannsembeter og 11 bispedømmeråd. Ni virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Opplysningsvesenets fond, to bispedømmeråd og seks fylkesmannsembeter.

Det er over tid registrert en positiv utvikling av risikostyring, men det er fortsatt behov for forbedringer. Riksrevisjonen har siden 2010 kritisert departementets styring av fylkesmannsembetenes implementering av risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. I 2011 påpekte revisjonen også at flere andre virksomheter under departementet ikke hadde gjennomført risikostyring i tråd med regelverket. Svakheter ved risikostyringen i Opplysningsvesenets fond (Ovf) er påpekt siden 2009. Revisjonen for 2012 viser at alle fylkesmannsembetene har arbeidet med risikostyring, men flere embeter har fortsatt ikke implementert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Det er også fortsatt svakheter i bispedømmerådernes risikostyring. Departementet opplyser at krav til risikostyring nå tas med i departementets nye instruks for underliggende virksomheter, og for fylkesmannsembetene er det konkretisert som et eget resultatområde. Departementets nye instruks for Ovff kom på plass i 2012, og styret i Ovff har vedtatt «Instruks for etablering og styring av datterselskaper» og «Policy for risikostyring». Revisjonen viser at instruksene er implementert for nye prosjekter.

Ved revisjonen for 2009 var Riksrevisjonen sterkt kritisk til at Departementenes servicesenter (DSS) ikke hadde ivaretatt arbeidet med informasjonssikkerhet på en tilfredsstillende måte, og forutsatte at arbeidet ble gitt høy prioritet. Revisjonen for 2010 og 2011 viste at informasjonssikkerheten ved DSS fortsatt hadde vesentlige mangler. Departementet opplyser at DSS har fulgt opp de tekniske svakhetene som ble identifisert tidligere, og at alle identifiserte tiltak for oppgradering av IKT-infrastruktur ble rapportert som ferdigstilt i 2012.

Ved revisjonen for 2009 så Riksrevisjonen alvorlig på at flere oppgaver innenfor Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets samordningsansvar for informasjonssikkerhet ikke var gjennomført, og at departementet ikke hadde utarbeidet oversikt

over hvilke tiltak som skal iverksettes på IKT-området. Ny «Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet», med mål og prioriteringer, ble publisert i desember 2012 sammen med en handlingsplan med tiltak som viser hvordan regjeringen skal følge opp strategien. Justis- og beredskapsdepartementet har overtatt samordningsansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet i sivil sektor og har det overordnede ansvaret for å bidra til oppfølgingen av strategien. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et særskilt ansvar for å arbeide for en styrket og mer helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i statsforvaltningen. Direktoratet for forvaltning og IKT vil videreutvikle metodikk til bruk i statsforvaltningen. Det gjenstår fortsatt vesentlige oppgaver som ikke er gjennomført, blant annet avklaring av rollen til og bruk av koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet og forenkling og harmonisering av regelverk for informasjonssikkerhet. Departementet har heller ingen plan for hvordan arbeidet med informasjonssikkerheten i statsforvaltningen skal gjennomføres.

2.6.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Svakheter ved informasjonssikkerheten ved fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det er etablert en tilstrekkelig intern kontroll for informasjonssikkerhet før fylkesmennenes nye løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll ble tatt i bruk.

I 2012 ble det gjennomført revisjon av informasjonssikkerheten ved utvalgte fylkesmannsembeter. Revisjonen omfattet blant annet fylkesmennenes nye felles løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll (felles Active Directory). Under revisjonen hadde sju av 18 embeter tatt i bruk den nye løsningen, mens de resterende embetene var planlagt overført fortløpende. Revisjonen viste at internkontrollen var mangelfull sett i forhold til vesentlige kontrolltiltak som er anbefalt i Norsk Standard.

En viktig forutsetning for god intern kontroll er at myndighet og ansvar er tydelig plassert. Ifølge personopplysningsforskriften skal det etableres klare ansvars- og myndighetsforhold for bruk av informasjonssystemer. Departementet har i embetsoppdraget gitt ansvaret for drift og vedlikehold av felles Active Directory til ett fylkesmannsembete. Revisjonen viste imidlertid at det ikke var etablert en formell driftsorganisasjon, og at embetets myndighet for å kunne ivareta intern kontroll ikke var tilstrekkelig tydeliggjort.

Mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Opplysningsvesenets fond (Ovf) har mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen. Det er alvorlig at departementet ikke har sikret en gjennomgående intern kontroll i fondet.

Revisjonen har gjennom flere år påpekt mangelfull intern kontroll på ulike områder i Ovfv.

Ovfv har etter Riksrevisjonens vurdering valgt en krevende investeringsstrategi med dynamisk allokering, og finansporteføljens investeringer er spredt på en rekke aktivklasser og mange verdipapirer. Etter revisjonens syn forsterker dette kompleksiteten og behovet for tilfredsstillende intern kontroll.

Revisjonen viste at mangler ved internkontrollen blant annet har medført mangelfull etterlevelse av rammeverket for finansforvaltningen i Ovfv og feilrapportering fra styret og departementet.

Styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond

Revisjonen stiller spørsmål ved om selskapsstrukturen til Ovfv sikrer at fondets verdier blir bevart og gir avkastning som kommer den norske kirke til gode, og om salg av eiendom til et datterselskap er gjennomført til markedsmessige betingelser.

Ovfv hadde ved utløpet av 2012 en konsernstruktur med 14 datterselskaper og en rekke datter-datterselskaper. Ifølge styrets egen instruks for etablering og styring av datterselskaper skal konserninterne transaksjoner gjennomføres til markedsmessige betingelser. Revisjonen for 2011 viste at det var solgt eiendommer fra Ovfv til et datterselskap uten at det forelå hensiktsmessig dokumentasjon på at salgspriisen var markedsmessig. Flere eiendommer er solgt til et datterselskap i 2012, og revisjonen viser at det er knyttet vesentlig usikkerhet til om alle transaksjonene er gjennomført til markedsmessige betingelser. Ved salg av eiendom som ikke gjennomføres til markedsmessige betingelser, vil regnskapet til både Ovfv og datterselskapene kunne gi et misvisende bilde og i tillegg medføre at verdier overføres fra Ovfv til datterselskaper uten riktig vederlag.

2.6.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vurderer følgende tiltak:

- sørge for at det etableres en internkontroll for fylkesmannsembetenes løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll basert på anerkjente standarder

- sikre at internkontrollen for finansforvaltningen i Ovfv faktisk blir gjennomført

2.6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at ni virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Opplysningsvesenets fond, to bispedømmerråd og seks fylkesmannsembeter.

Komiteen er tilfreds med at det over tid er registrert en positiv utvikling av risikostyring og at krav til risikostyring nå tas med i departementets nye instruks for underliggende virksomheter.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i flere år har omtalt svakheter ved departementets styring av fylkesmannsembetene. I revisjonen for 2012 finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at departementet ikke har sørget for å etablere en tilstrekkelig internkontroll for informasjonssikkerhet før fylkesmennenes nye løsning for håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll ble tatt i bruk. Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning og ber departementet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen deler også Riksrevisjonens syn på at det er kritikkverdig at Opplysningsvesenets fond (Ovfv) har mangler ved internkontrollen for finansforvaltningen. Det er etter komiteens mening alvorlig at departementet ikke har sikret en gjennomgående internkontroll i fondet, særlig tatt i betraktning at Riksrevisjonen gjennom flere år har påpekt mangelfull intern kontroll på ulike områder i Ovfv. Komiteen vil understreke alvoret i at det er feil og mangler i Ovfv's internkontroll for finansportefølje og er tilfreds med at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

2.7 Forsvarsdepartementet

2.7.1 Sammendrag

2.7.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Forsvarsdepartementet i 2012 var 44 661 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 5 647 mill. kroner. Departementet har ansvaret for fire virksomheter og ett selskap. Tre virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt.

Riksrevisjonen har de tre siste årene hatt merknader til styrkeproduksjonen og den operative evnen til Forsvaret. Merknadene har vært knyttet til beholdninger av materiell, evnen til samtidig å støtte egne og allierte styrker med materiell og forsyninger. Det er også mangel på kompetent teknisk og operativt personell i Forsvaret. Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen ser det slik at den operative evnen har blitt noe bedre etter 2011, og mener at Forsvaret – gitt dagens trusselbilde – kan løse oppgavene sine på en

tilfredsstillende måte. Revisjonen viser at ressursgrunnlaget for å videreføre den operative evnen til oppgaveløsning er utfordrende. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har lagt fram konkrete tiltak i inneværende langtidsplanperiode og i den kompetansereformen som ble initiert med Meld. St. 14 (2012–2013) Kompetanse for en ny tid.

Riksrevisjonen har gjennom mange år pekt på brudd på lov om offentlige anskaffelser. Revisjonen for 2012 viser at det fortsatt gjøres anskaffelser i strid med anskaffelsesregelverket.

2.7.2 Riksrevisjonens merknader

BRUDD PÅ BEVILGNINGSREGLEMENTET I FORSVARET

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementets ettårsprinsipp og fullstendighetsprinsipp. Forsvarsdepartementet har vært kjent med situasjonen gjennom styringsdialogen.

Forsvaret har pådratt seg utgifter på nær 100 mill. kroner som ikke er korrekt utbetalt og bokført. Det innebærer at kap. 1733 Luftforsvaret er bokført med nær 100 mill. kroner for lite, og det gir ikke et korrekt bilde av faktiske utgifter sammenholdt med tilgjengelige bevilgninger. Det er risiko for at dette kan få konsekvenser for gjennomføringen av driften av Luftforsvaret i 2013.

Prognosene for Luftforsvarets driftskapitler har gjennom store deler av 2012 vist et merforbruk. Merforbruket har variert fra 27 mill. kroner ved utløpet av første kvartal til nær 100 mill. kroner i slutten av desember. Forsvarsstaben besluttet i desember måned å gjennomføre en rekke tiltak for å tilpasse virksomheten til tilgjengelige budsjettmidler. Det ble blant annet innført midlertidig stans i alle utbetalinger som skulle belastes kap. 1733, og det ble inngått avtaler med en rekke leverandører om betalingsutsettelse til begynnelsen av 2013.

REDUSERT OMFANG OG BETYDELIG FORSINKELSE I LOS-PROGRAMMET

Riksrevisjonen ser alvorlig på den nye utviklingen i LOS-programmet. Revisjonen i 2012 viser at leveransen av en fullstendig logistikk-løsning til Forsvaret vil bli betydelig forsinket og få et langt mindre omfang enn det som er beskrevet i St.prp. nr. 55 (2007–2008) Investeringar i Forsvaret. Programmet rapporterer til departementet ved definerte milepæler. Som prosjekteier er det departementets hovedrolle å koordinere gjennomføringen av prosjektet, spesielt når det gjelder faktorene kostnad, tid og ytelse etter at prosjektet er godkjent. Riksrevisjonen har gjennom flere år kritisert ulike forhold ved implementeringen av LOS-programmet.

Programmet er Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk.

Siktemålet er å etablere et felles integrert forvaltningssystem som skal understøtte hele Forsvarets virksomhet. Programmet inngikk sommeren 2011 en kontrakt med systemleverandøren Accenture om utvikling av en felles integrert løsning for materiell-, personell- og økonomifunksjoner. Som følge av forhold knyttet til leverandørens gjennomføringsevne, har prosjektet vært stanset i lengre perioder for å få gjennomført nødvendige kvalitetshevende tiltak og få lagt nye planer for både omfang og framdrift.

Riksrevisjonen er kritisk til at evalueringsprosessen før valget av leverandør ikke i tilstrekkelig grad avdekket leverandørens gjennomføringsevne. Som følge av dette blir nå sluttleveransen betydelig redusert og nær to år forsinket i forhold til den opprinnelige planen. Løsningen skulle etter den opprinnelige planen være ferdig i 2015, innenfor en samlet kostnadsramme på 803 mill. kroner.

Forsvarsstaben har gjort det klart at dette vil få konsekvenser for både effektiviteten og kvaliteten på logistikkstøtten av operativ virksomhet. Forsinkelsen vil også påføre Forsvaret økte gjennomføringskostnader med 210 mill. kroner.

MANGELFULL MATERIELLFORVALTNING I FORSVARET

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det fortsatt ikke er etablert et komplett sentralt materiellregnskap i Forsvaret. Riksrevisjonen har tidligere tatt opp forhold ved regnskapsføringen av materiell for blant annet årene 2009, 2010 og 2011. Departementet og Forsvaret anskaffer årlig materiell for ca. 10 mrd. kroner.

Revisjonen for 2012 viser at det er store etterslep på kodifisering av materiell, noe som fører til at betydelige mengder materiell mangler grunnlagsdata. Grunnlagsdataene skal sikre at materialet raskt blir registrert i et godkjent regnskapssystem. Den manglende kodifiseringen påvirker Forsvarets evne til å etablere et komplett, oppdatert sentralt materiellregnskap. Blant annet er store mengder sanitetsmateriell fremdeles ikke regnskapsført som forutsatt. Korrekt og rettidig regnskapsføring av materiell er avgjørende for at regnskapet til enhver tid skal kunne gi tilfredsstillende styringsinformasjon.

2.7.3 Riksrevisjonens anbefalinger

- vektlegge krav til virksomhetsstyring og korrekt rapportering i dialogen med Forsvaret
- vurdere behovet for å forbedre Forsvarets kompetanse til å gjennomføre store investeringsprosjekter
- sørge for at arbeidet med å få på plass et komplett materiellregnskap i Forsvaret prioriteres

2.7.4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke forsikret seg om at det ville bli truffet egnede tiltak for å forhindre mer forbruk og brudd på bevilgningsreglementet.

Riksrevisjonen slår fast at det ikke er gitt nye opplysninger som tilsier at Logistikkprosjektet lar seg gjennomføre innenfor den tids- og kostnadsrammen som Stortinget er stilt i utsikt gjennom investeringsproposisjonene St.prp. nr. 55 (2007–2008) og Prop. 110 S (2010–2011). Uten kompenserende tiltak må det antas at dette vil få konsekvenser for både effektiviteten og kvaliteten på logistikkunderstøtelsen av operativ virksomhet.

2.7.5 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen gjennom mange år har påpekt brudd på lov om offentlige anskaffelser og at revisjonen for 2012 viser at Forsvaret fortsatt foretar anskaffelser i strid med anskaffelsesregelverket. Komiteen ser alvorlig på at Forsvaret på tross av gjentatte merknader fra Riksrevisjonen fortsatt ikke klarer å følge anskaffelsesregelverket slik som forutsatt.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementets ettårsprinsipp og fullstendighetsprinsipp i reglement for økonomistyring i staten. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke forsikret seg om at det ville bli truffet egnede tiltak for å forhindre merforbruk. Komiteen slutter seg til denne kritikken.

Komiteen har videre merket seg at den tidligere statsråden varslet at statsråden på grunnlag av erfaringene fra 2012 ville ha en særskilt tett oppfølging i sin styring av Luftforsvaret i 2013. Komiteen har også merket seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger om å legge vekt på krav til virksomhetsstyring og korrekt rapportering i styringsdialogen med Forsvaret. Komiteen forventer at de tiltak som departementet har satt i verk vil føre til at bevilgningsreglementet følges fremover.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen gjennom flere år har kritisert ulike forhold ved implementeringen av LOS-programmet (Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk). Som følge av forhold knyttet til leverandørens gjennomføringsevne, har prosjektet vært stanset i lengre perioder for å få gjennomført nødvendig kvalitetshevende tiltak og få lagt nye planer for både omfang og framdrift. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen er kritisk til at utvelgelsesprosessen i forkant av valget av leverandør ikke i tilstrekkelig grad avdekket leverandørens gjennomføringsevne. Som følge av dette blir sluttleveransen betydelig redusert og nær to år forsinket. Forsinkelsen vil iføl-

ge Forsvarsstaben påføre Forsvaret økte kostnader på 210 mill. kroner. Komiteen har videre merket seg departementets vurdering om at utvelgelsen av leverandør til prosjektet ble gjort på en meget profesjonell måte og at tidligere statsråd ikke var enig i Riksrevisjonens vurdering om at kompetansen i Forsvaret til å gjennomføre store investeringsprosjekter er mangelfull.

Komiteen viser til at Forsvaret anskaffer materiell for ca. 10 mrd. kroner årlig. Riksrevisjonen har tatt opp forhold knyttet til regnskapsføringen av materiell for bl.a. årene 2009, 2010 og 2011. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at det fortsatt ikke er etablert et komplett sentralt materiellregnskap i Forsvaret.

Komiteen har merket seg at statsråden vil følge opp Forsvaret gjennom etablerte møtefora og periodiske rapporteringer for å sikre at arbeidet med kontroll over materiellbeholdningen kan bli ferdigstilt innen Forsvarssjefens anbefalte tidsfrist 1. juli 2014. Komiteen forventer at dette arbeidet gis prioritet slik at tidsfristen ikke blir overskredet.

2.8 Helse- og omsorgsdepartementet

2.8.1 Sammendrag

2.8.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Helse- og omsorgsdepartementet i 2012 var 140 356 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 2 675 mill. kroner. Departementet har ansvaret for tolv virksomheter og 32 selskaper. Ingen virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012.

Riksrevisjonen har de tre siste årene ikke kunnet bekrefte Helsedirektoratets regnskap. Riksrevisjonen ser positivt på at Helsedirektoratet nå har etablert rutiner som sikrer at regnskapet for 2012 er reviderbart, og Riksrevisjonen kan bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil.

2.8.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Urimelig lang ventetid i erstatningssaker på pasientskadeområdet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har tatt et helhetlig grep for å sikre en reduksjon i samlet saksbehandlingstid for saker om pasientskadeerstatninger. Riksrevisjonen ser alvorlig på at pasienter fremdeles må vente urimelig lenge på avgjørelser i saker om erstatning for feilbehandling, og at samlet saksbehandlingstid fremdeles er 3,2 år og uendret siden 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 104 S (2009–2010) at tre til fire års behandlingstid før søknader om erstatning er endelig avgjort, er for lang tid. Riksrevisjonen kon-

staterer at Stortingets forutsetninger om redusert saksbehandlingstid fremdeles ikke er nådd.

Pasientskadenemnda er klageorgan for saker som er behandlet av Norsk pasientskadeerstatning. Riksrevisjonen stiller seg spørrende til om departementet i 2012 har vært tilstrekkelig opptatt av helheten i saksbehandlingsskjeden i de to virksomhetene. Riksrevisjonen konstaterer at ulike tiltak som departementet har initiert, har hatt positiv effekt i antall avviklede saker i Norsk pasientskadeerstatning. Økningen har ledet til flere klagesaker til Pasientskadenemnda der behandlingstiden har økt. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i tildelingsbrevet til Pasientskadenemnda for 2012 ikke har stilt krav til saksbehandlingstid, men kun har stilt krav om at antall avviklede saker skal økes med 10 prosent i 2012 sammenlignet med 2011.

Riksrevisjonen konstaterer at Pasientskadenemnda ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å møte økningen i klagesaker og bidra til å få ned samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Pasientskadenemnda skriver i sin årsrapport for 2012 at saksbehandlingstiden vil fortsette å øke hvis det ikke blir satt inn ytterligere tiltak.

2.8.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- tilrettelegge etatsstyringen slik at Stortingets forutsetninger om betydelig redusert samlet saksbehandlingstid for pasientskadeerstatninger blir ivarettatt
- bruke virkemidler som er robuste nok til å møte forventet saksutvikling, og som dekker hele saksbehandlingsskjeden i Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

2.8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til Riksrevisjonens revisjon av Helse- og omsorgsdepartementet og merker seg at ingen virksomheter har fått vesentlige merknader for 2012.

Komiteen ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på at Riksrevisjonen de tre siste årene ikke har kunnet bekrefte Helsedirektoratets regnskap, men tar til etterretning at det nå er etablert rutiner som sikrer at regnskapet for 2012 er reviderbart, og at Riksrevisjonen kan bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil.

Komiteen finner det også kritikkverdigg at departementet ikke har tatt skritt for å sikre en reduksjon i samlet saksbehandlingstid for saker om pasientskadeerstatning. Komiteen finner det urimelig at pasienter fremdeles må vente lenge på avgjørelser i saker om feilbehandling, og at samlet saksbehandlingstid fortsatt er 3,2 år og uendret siden 2011. Komiteen viser til sin uttalelse i Innst. 104 S (2009–2010) om at tre til fire års behandlingstid før

søknader er endelig avgjort, er for lang tid, og viser også til at den tidligere har påpekt at arbeidet må tilrettelegges for å redusere saksbehandlingstiden betydelig.

Når det gjelder Pasientskadenemnda, som er et klageorgan for saker som er behandlet av Norsk pasientskadeerstatning, viser komiteen til at Riksrevisjonen stiller seg spørrende til om departementet i 2012 har vært tilstrekkelig opptatt av helheten i saksbehandlingsskjeden i de to virksomhetene. I likhet med Riksrevisjonen er komiteen kritisk til at departementet i tildelingsbrevet til Pasientskadenemnda ikke har stilt krav til saksbehandlingstid, men kun har stilt krav om at antall avviklede saker skal økes med 10 prosent i 2012 sammenlignet med 2011.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk, og ser frem til departementets videre oppfølging av de ovennevnte saker, slik at forholdene bedres.

2.9 Justis- og beredskapsdepartementet

2.9.1 Sammendrag

2.9.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Justis- og beredskapsdepartementet i 2012 var 28 782 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 3 016 mill. kroner. Departementet har ansvaret for 18 virksomheter og for Domstolsadministrasjonen. To virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og Politidirektoratet.

I Dokument 1 har Riksrevisjonen regelmessig de siste ti årene påpekt manglende gjennomføringsevne i politiet. Det gjelder svakheter og mangelfulle rutiner med hensyn til IKT-forvaltning, informasjonssikkerhet, avstemming av gebyrinntekter, anskaffelser, lønn og bemanning, beslagshåndtering, måloppnåelse, sivil rettspleie, intern kontroll og våpenforvaltning. 22. juli-kommisjonen omtalte også politiets svake gjennomføringsevne i sin rapport.

Riksrevisjonen har gjennom mange år hatt merknader til departementets styring på ulike områder. Departementet har i de senere årene iverksatt flere tiltak for å endre og styrke departementets styring.

Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt mangler i IKT-forvaltningen i straffesaksskjeden og særskilt i politi- og lensmannsetaten. I 2012 har Riksrevisjonen fulgt opp prosjektet UTSYS, som er et felles fag- og saksbehandlingssystem for politiet til bruk i utlendingsforvaltningen. Arbeidet med å utvikle et nytt saksbehandlingssystem for politiets utlendingsforvaltning startet allerede i 2005. Løsningen ble først levert 24. oktober 2012, med vesentlig redusert funksjonalitet i forhold til opprinnelige planer, til tross for at kostnadsrammen har økt fra 27,2 mill.

kroner til 45,4 mill. kroner. Hovedårsaken til de vesentlige forsinkelsene og kostnadsoverskridelsene i prosjektet blir opplyst å være at Politidirektoratet besluttet å flytte driften av systemet underveis i prosjektet fra Utlendingsdirektoratet til Politiets data- og materieltjeneste. Departementet uttaler blant annet at sett i ettertid kunne beslutninger i forbindelse med innføringen av UTSYS ha vært tatt på et bedre grunnlag, særlig ettersom usikkerheten knyttet til valg av driftsmiljø for applikasjonen ikke var godt nok vurdert.

Riksrevisjonen har tidligere år hatt kritiske merknader til styring, framdrift og kostnadsutvikling av nødnettprosjektets trinn 1. Revisjonen av nødnettprosjektet i 2012 viser at det fortsatt er risiko knyttet til styring, framdrift og kostnadsutvikling i trinn 2 av prosjektet.

Direktoratet for nødkommunikasjon opplyser til Riksrevisjonen at det er sannsynlig at enkelte sentrale milepæler i 2013 vil bli forskjøvet som en konsekvens av migrering fra nytt til gammelt nett. Det er også en risiko for økte kostnader som følge av at krav til dekningsgrad gir behov for flere basestasjoner enn opprinnelig planlagt. Departementet uttaler at kostnadsøkningene nå ikke vil overstige usikkerhetsavsetningene på 750 mill. kroner. Departementet bemerker for øvrig at direktoratets rapport om reserverstrømberedskap, som beregner denne til en kostnad på 650 mill. kroner med årlige driftsutgifter på om lag 50 mill. kroner, ligger utenfor rammen for prosjektet og dermed utenfor kostnadsrammen.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter ved politidistriktenes avstemming av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer, senest i Dokument 1 (2012–2013). Det er fortsatt mangelfulle avstemminger for disse gebyrene, og det er ulike rutiner mellom politidistriktene på dette området. I forbindelse med utlendingsgebyrer benyttes nå i stor grad det elektroniske systemet «Søknad på nett». Det har ført til at mange politidistrikter har redusert kontantomsetningen betydelig ved at innbetalingene kommer direkte inn på konsernkontoen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at avstemmingsrutinene i politidistriktene ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset endringen i innbetalingsmønster, og at politiet mottar en del innbetalinger der avsender ikke kan identifiseres.

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter ved anskaffelsesområdet i justissektoren i flere år, senest i Dokument 1 (2011–2012) vedrørende budsjettåret 2010. Revisjonen av 2012-regnskapene viser at det nå avdekkes færre brudd på anskaffelsesregelverket.

En undersøkelse av departementenes tilskuddsforvaltning i 2010 viste at det var en del mangelfulle rutiner ved behandlingen av tilskudd. Departementet har i etterkant innført nye rutiner, og revisjonen for 2012 avdekket ingen vesentlige feil.

2.9.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Departementets utilstrekkelige oppfølging av mangler ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det fortsatt gjenstår områder der det er behov for tiltak for å styrke informasjonssikkerheten i Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) og politi- og lensmannsetaten. Revisjonen viser at det er gjennomført flere tiltak etter 2009 for å styrke informasjonssikkerheten i politiet, men det gjenstår likevel flere områder hvor det er behov for ytterligere tiltak.

Riksrevisjonen har hatt merknader til IKT-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten gjennom mange år. Riksrevisjonen finner det svært kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp dette på en bedre måte. Flere kritikkverdige forhold er også avdekket i revisjonen for 2012.

Fortsatt svak måloppnåelse innenfor aktivitets-tilbudet for innsatte

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at måloppnåelsen innenfor området aktivitetstilbud for innsatte fortsatt er svak.

Det er i dag opplæring ved alle fengsler som skal ha skole, og det er etablert et tett samarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen. Fylkesmannen i Hordaland har ansvar for opplæring i fengslene. Det anses som viktig for å kunne gi de innsatte et tilpasset aktivitetstilbud at tilbudene fra skolen kan følges opp med praktiske aktiviteter i arbeidsdriften. Enkelte regioner rapporterer at skolene kan være lite fleksible i tilbudene sine.

I 2010 ble gjennomføring av akkrediterte programmer ansett som et viktig virkemiddel i soningsprogresjonen for enkelte innsatte. Det ble også stilt krav til antall gjennomførte kurs og antall deltakere. I 2012 er det ingen resultatindikator for dette, og det skal kun rapporteres om antall gjennomførte programmer. Rapporteringen viser at over halvparten av regionene melder om at stram økonomi har resultert i at programvirksomheten har blitt nedprioritert.

En stor del av de domfelte sliter med rusproblematikk, og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har derfor opprettet rusmestringsenheter ved 13 enheter. Det viser seg imidlertid at enkelte fengsler fortsatt har problemer med å drifte disse enhetene som følge av mangel på aktuelle motiverte innsatte og problemer med å knytte til seg eksterne spesialister.

2.9.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- sikre bedre styring av IKT-arbeidet i politiet, også når det gjelder informasjonssikkerhet
- etablere en tett og jevnlig oppfølging av Politidirektoratets arbeid med informasjonssikkerhet

- utarbeide en strategi for hvordan intensjonene om at innsatte skal ha et aktivitetstilbud på dagtid, skal oppnås

2.9.2 *Komiteens merknader*

Komiteen merker seg at av Justis- og beredskapsdepartementets 18 ansvarsområder har to – Politidirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning – fått vesentlige merknader for 2012.

Komiteen registrerer at IKT-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten har mottatt gjentatte merknader over flere år og er enig i Riksrevisjonens kritikk av at dette ikke har blitt fulgt opp på en bedre måte. Komiteen mener det er særlig viktig at informasjonssikkerheten i Politiets data- og materielltjeneste er tilstrekkelig, og forventer at de tiltak som er iverksatt for å styrke denne etter 2009, samt ytterligere tiltak, vil bringe situasjonen i orden. Daværende statsråd skriver i sitt svar til Riksrevisjonen at politi- og lensmannsetaten har fått et bedre grunnlag for styring av IKT. Komiteen ser positivt på dette, og mener det er viktig at statsråden vil følge opp særskilte tiltak tett i styringsdialogen med Politidirektoratet.

Måloppnåelsen innenfor området aktivitetstilbud for innsatte er svak, og komiteen er enig i Riksrevisjonens kritikk av dette. Stortinget har gjennom lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 18 sagt at kriminalomsorgen skal legge til rette for å gi innsatte et aktivitetstilbud på dagtid. Komiteen mener Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ikke etterkommer dette når kravet for antall døgn med aktivitet blir redusert i fire av seks regioner, særlig ikke med tanke på at forklaringene på det begrensede tilbudet er det samme som de som ble oppgitt i 2010, med hovedvekt på økonomi. Komiteen mener derfor Kriminalomsorgens sentrale forvaltning burde brakt dette i orden tidligere, og ser positivt på at departementet opplyser at det skal utarbeides en strategi for å øke aktivitetstilbudet for innsatte og sikre bedre rutiner for registrering. Daværende statsråd skriver i sitt svar at dette, samt kartlegging av nedgang i bruk av programmene, vil bli fulgt opp i arbeidet med styringsdialogen med direktoratet. Komiteen mener dette er riktig prioritering. Aktivitet og utdanning er sentralt i kriminalomsorgen og ofte avgjørende for den enkeltes mulighet til å komme tilbake til samfunnet.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

2.10 Kommunal- og regionaldepartementet

2.10.1 *Sammendrag*

2.10.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Kommunal- og regionaldepartementet i 2012 var 172 263 mill. kro-

ner. Samlet inntektsbevilgning var 12 980 mill. kroner. Departementet har ansvaret for fire virksomheter og for ett selskap. Én virksomhet under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Husbanken.

Arbeidet med å etablere et styringssystem for IKT-sikkerhet i Kommunal- og regionaldepartementet er fremdeles i planleggingsfasen. Det tar lang tid å etablere tilfredsstillende IKT-sikkerhet for IKT-systemer på felles plattform og for departementets egne systemer. Det vises til at Kommunal- og regionaldepartementet er systemeier av vesentlige IKT-systemer, blant andre elektronisk valgsystem, systemet for beregning og utbetaling av rammetilskudd, og systemet for forvaltning av tilskuddsmidler til regional utvikling og nyskaping.

Riksrevisjonen gjennomførte revisjon av informasjonssikkerheten i flere departementer og underliggende virksomheter i 2009, blant andre Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet svarte i forbindelse med behandlingen av saken i Dokument 1 (2010–2011) at det skulle etableres og implementeres et styringssystem for informasjonssikkerhet (ISMS) i departementene i samarbeid med Departementenes servicesenter (DSS).

I februar 2013 har 13 departementer med felles IKT-plattform fremdeles som intensjon å samordne utviklingen og etableringen av ISMS i departementene. Det er etablert en egen arbeidsgruppe på tvers av departementene som skal tilrettelegge og planlegge den videre prosessen. Selv om DSS koordinerer prosessen, har departementet et selvstendig ansvar for styring og oppfølging av informasjonssikkerhet.

For regnskapsåret 2010 tok Riksrevisjonen opp lav utnyttelse av bevilgning og tilsagnsramme av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Forklaringene til statsregnskapet for 2012 viser at det er bedring i aktiviteten.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp mangelfullt tilsyn med byggkvalitet og manglende etterlevelse av lov om anskaffelser ved Direktoratet for byggkvalitet. Direktoratet har iverksatt en rekke tiltak på både tilsyns- og anskaffelsesområdet. Det er positivt at det er en markant økning i 2012 i direktoratets tilsynsvirksomhet sammenlignet med 2011.

2.10.2 *Riksrevisjonens merknader*

MANGELFULL OPPFØLGING AV BOSTØTTE

Riksrevisjonen er kritisk til at Kommunal- og regionaldepartementet ikke har utnyttet styringsdialogen med Husbanken tilstrekkelig til å påse at det kun er de som er berettiget som mottar bostøtte, og at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

Det er et hovedmål for bosteds- og bygningspolitikken å øke bosettingen av vanskeligstilte på bolig-

markedet. Bostøtte er det viktigste økonomiske virkemiddelet på det boligsosiale området. For 2012 er det regnskapsført 3,1 mrd. kroner i utbetalt bostøtte.

Kommunene og Husbanken samarbeider om forvaltningen av bostøtteordningen. Bostøtte beregnes på bakgrunn av husstandens inntekter og boutgifter. Inntektsgrensen for rett til bostøtte avhenger av hvor i landet du bor. Dersom det skjer endringer i inntekten, skal mottakeren gi opplysninger om dette. Kommunene tar imot alle søknader, behandler og registrerer dem. Det er også kommunene som har all kontakt med søkere. Enkelte kommuner har lagt denne oppgaven til Nav-kontoret i kommunen. Husbanken fatter vedtak og utbetaler bostøtte.

MANGLENDE BRUK AV OPPLYSNINGER FRA ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN (NAV) TIL KONTROLLFORMÅL

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av Husbankens forvaltning av bostøtte til mottakere av Nav-ytelser. Manglende hjemmel for bruk av Nav-opplysninger til dokumentasjon av inntektsoppgang har ført til en praksis i Husbanken som ikke sikrer at bostøtte kun blir utbetalt til dem som har krav på ytelsen.

Revisjonen viser at dersom Husbanken hadde benyttet opplysninger fra Nav til å dokumentere inntektsoppgang, kunne omfanget av feilutbetalinger ha vært redusert med om lag 40 mill. kroner i 2012.

I forskrift om bustøtte framgår det at beboere i institusjon ikke har rett til bostøtte. Lov om folkeregistrering § 10 pålegger blant annet kommuner å melde flytting av beboere i kommunalt eide boliger og institusjoner. Nav har informasjon om blant annet institusjonsopphold der det ytes vederlag, samboerskap og gifte personer som lever adskilt.

Det er etablert et samarbeid mellom Husbanken og Nav om overlevering av opplysninger. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har vært tilstrekkelig aktivt med på å legge til rette for at Husbanken har en hensiktsmessig kontroll med mottakere av bostøtte.

SVAK OPPFØLGING AV OVERGANGSORDNINGEN VED INNFØRINGEN AV NYE BOSTØTTEREGLER FRA 1. JULI 2009

I forbindelse med omleggingen av bostøtteregulverket fra 1. juli 2009 ble det gitt et kompensasjonstillegg som skulle sikre at mottakere ikke kom dårligere ut med det nye regelverket. Unge uføre ble særlig skjermet for regelendringene.

Revisjonen viser at det er utbetalt om lag 8,5 mill. kroner for mye i bostøtte i 2012 som følge av uberettiget mottatt kompensasjonstillegg.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har påsett at Husbanken har iverksatt nødvendi-

ge kontrolltiltak for å sikre at det kun er berettigede personer som mottar tillegget.

Unge uføre i gruppe 2 ble gitt ytterligere vern ved omleggingen av regelverket. Inntektsgrensen for mange mottakere i denne gruppen ble satt høyere enn for andre uførepensjonister. For å innfri det politiske løftet om at ingen skulle miste støtte, var det avgjørende å hindre at unge uføre i gruppe 2 falt ut av ordningen, for eksempel når de fikk barn. Husbanken besluttet derfor at personer i denne gruppen skulle skjermes fra å falle ut av ordningen ved endring i husstandens sammensetning, og at det heller ikke skulle være noen øvre inntektsgrense for å miste retten til bostøtte.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke var kjent med Husbankens særregler for unge uføre i gruppe 2. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at tidligere bostøtteforskrift § 17 om overgangsordning ikke hadde noen hjemmel for særbehandling av unge uføre i gruppe 2. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har utnyttet styringsdialogen tilstrekkelig for å følge opp at Husbanken opererer innenfor sine fullmakter.

2.10.3 Riksrevisjonens anbefalinger

- sikre at bostøtte kun blir utbetalt til personer som har krav på slik støtte, ved å sørge for at nødvendige kontrollhandlinger kan gjennomføres av Husbanken
- gi tydelige signaler til andre berørte departementer om betydningen av samhandlingsrutiner for å oppnå gode registre med oppdatert informasjon

2.10.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til at departementet har ansvaret for fire virksomheter og ett selskap. Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde er omfattende, og departementet forvalter store ressurser. Komiteen er derfor meget tilfreds med at kun én virksomhet under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Husbanken.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har utnyttet styringsdialogen med Husbanken til å påse at banken opererer innenfor sine fullmakter, og at bare de som er berettiget, mottar bostøtte. Komiteen vil understreke at bostøtte er et viktig virkemiddel for å avhjelpe vanskeligstiltes situasjon i boligmarkedet og at fordelingen selvfølgelig skal følge regelverk og likefordelingsprinsippet. Komiteen kan imidlertid ikke se at avvik fra dette synes særlig stort når 8,5 mill. kroner av totalt 3,1 mrd. kroner er feilutbetalinger som følge av for mye utbetalt kompensasjonstillegg til unge uføre. Men komiteen mener likevel at det er viktig at det føres kontroll med utbetalingene.

Komiteen er derfor tilfreds med at departementet vil følge Riksrevisjonens anbefalinger.

2.11 Kulturdepartementet

2.11.1 *Sammendrag*

2.11.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Kulturdepartementet i 2012 var 9 061 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 991 mill. kroner. Departementet har ansvaret for elleve virksomheter, ett fond og ni selskaper. Tre virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Arkivverket, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek og Språkrådet.

Riksrevisjonen har siden 2006 tatt opp at det er svakheter ved risikostyringen på departementets ansvarsområde. Manglende risikostyring kan redusere måloppnåelsen og føre til lite effektiv bruk av statlige midler. Årets revisjon viser at risikostyringen fortsatt har mangler.

Riksrevisjonen tok i 2007 opp svakheter i resultatrapporteringen til Stortinget. Årets revisjon viser at det fortsatt er krevende for departementet å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene er nådd.

Riksrevisjonen ser at det er enkelte utfordringer i forvaltningen av tilskudd hos Norsk kulturråd og i departementets styring av virksomheten. Det er samtidig positivt at årets revisjon ikke viser vesentlige feil og mangler i Lotteri- og stiftelsestilsynets forvaltning av merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner og i Norsk filminstituttets forvaltning av tilskudd fra filmfondet.

Det er tidligere tatt opp at regnskapsføringen av utgifter og inntekter ved oppdragsvirksomhet har vært i strid med bevilgningsreglementet. Revisjonen viser at dette fortsatt gjelder for én virksomhet.

2.11.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Svakheter i departementets etatsstyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er svakheter i risikostyringen på departementets ansvarsområde og at departementet ikke har sikret at risikostyring har kommet på plass i underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen har over flere år hatt søkelyset på risikostyring innenfor hele departementets ansvarsområde. Stortinget er informert om mangler og svakheter i risikostyringen for regnskapsårene 2006–2008. Senest i 2011 ble departementet kritisert for at Medietilsynet ikke hadde innført risikostyring. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at alle virksomheter har systemer for å kartlegge og vurdere risikoer som kan true måloppnåelsen. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt tiltak for å påse at Medietilsynet

innfører og tar i bruk et system for risikostyring som er i tråd med økonomiregelverkets krav.

Årets revisjon viser imidlertid at departementet ikke har fulgt opp Språkrådet og Arkivverket på samme måte. Språkrådet har ikke et system for å kartlegge og vurdere risikoer som kan true måloppnåelsen. Arkivverket har i begrenset grad hatt en helhetlig virksomhetsstyring som har vært basert på risikostyring.

Svakheter ved resultatrapporteringen til Stortinget

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet i sin resultatrapportering til Stortinget fortsatt har utfordringer med hensyn til å synliggjøre om målene på departementets ansvarsområde nås, eller hva status er for de langsiktige målene. Rapporteringene er i stor grad beskrivelser av gjennomførte oppgaver og aktiviteter, mens målene er på et mer overordnet nivå. Sammenhengen mellom resultater og forslag til tiltak for kommende år kommer heller ikke godt nok fram i budsjettproposisjonen. I forbindelse med regnskapsåret 2007 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er bekymringsfullt at Riksrevisjonen anser at mål- og resultatstyringen ikke synes å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås.

Riksrevisjonen ser at tildelingsbrevet kan være et viktig virkemiddel for å gi informasjon om hva virksomheten skal rapportere om for å belyse måloppnåelse og resultater. Årets revisjon viser at styringsparametrene i enkelte tildelingsbrev kan bli tydeligere.

2.11.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- evaluere virksomhetenes risikostyring – eksempelvis slik departementet har gjort for Medietilsynet
- utarbeide tildelingsbrev med mål og tydelige styringsparametre som er basert på risiko og vesentlighet
- følge opp at virksomhetene rapporterer om måloppnåelse og resultater

2.11.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til Riksrevisjonens revisjon og kontroll av Kulturdepartementet og dets underliggende virksomheter for 2012.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen siden 2006 har tatt opp at det er svakheter ved risikostyringen på departementets ansvarsområde. Årets revisjon viser at risikostyringen fortsatt har mangler, og komiteen finner dette kritikkverdig.

Komiteen noterer seg også at årets revisjon viser at det fortsatt er krevende for departementet å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene er nådd, til tross for at

Riksrevisjonen tok opp svakheter vedrørende dette allerede i 2007.

Komiteen viser til at årets revisjon ikke har avdekket vesentlige feil og mangler i Lotteri- og stiftelsestilsynets forvaltning av merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner eller i Norsk filminstituttets forvaltning av tilskudd fra Filmfondet. Komiteen finner at dette er positivt.

Komiteen viser til at statsråden opplyser at departementets etatsstyring er kartlagt i 2013 og ser frem til resultatene av dette arbeidet.

2.12 Kunnskapsdepartementet

2.12.1 Sammendrag

2.12.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Kunnskapsdepartementet i 2012 var 72 235 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 96 982 mill. kroner. Departementet har ansvaret for tolv virksomheter, åtte universiteter, 28 høyskoler, tolv fond og 60 selskaper. Tre virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Høgskolen i Bergen, Norges Handelshøyskole og Høgskolen i Buskerud.

Flere virksomheter på universitets- og høyskolesektoren har fortsatt utfordringer med hensyn til å etterleve regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Departementet forvalter dette regelverket og bør dermed avklare de problemstillingene virksomhetene har. De største utfordringene gjelder korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader.

En gjennomgang av virksomhetenes overordnede systemer og dokumentasjon av virksomhetsstyring viser at virksomhetene i stor grad utarbeider de påkrevde styringsdokumentene på overordnet nivå. Departementet har gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter bidratt til å tydeliggjøre krav og forventninger som foreligger. Føringer og mål i tildelingsbrev er tatt ned i virksomhetenes planverk, og det er etablert systemer for å følge opp planer og tiltak i løpet av året. Flere virksomheter har imidlertid fortsatt utfordringer med å implementere og nyttiggjøre seg et system for risikostyring.

2.12.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Manglende overordnede tiltak for å redusere bruken av midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere andelen midlertidig ansatte i universitets- og høyskolesektoren. Ifølge Prop. 1 S (2011–2012) er det et uttalt mål å redusere tallet på midlertidige stillinger i universitets- og høyskolesek-

toren. Sektoren har en langt større andel midlertidig ansatte enn arbeidslivet for øvrig.

Departementet nedsatte i 2010 en arbeidsgruppe som kom med flere anbefalinger rettet mot både virksomhetsnivået og Kunnskapsdepartementet som eierdepartement. Revisjonen viser at departementet har fulgt opp flere av de anbefalte tiltakene på virksomhetsnivå. Imidlertid kan det synes som om departementet ikke i tilstrekkelig grad har tatt stilling til de overordnede tiltakene som departementet ble anbefalt å gjennomføre.

Manglende etablering av råd for samarbeid med arbeidslivet i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fulgt opp virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren godt nok til å sikre at disse har opprettet Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) og en strategi for RSA innen de fristene som er satt i Prop. 1 S (2011–2012) og i tildelingsbrev for 2011.

Revisjonen viser at per april 2013 var det om lag 20 prosent av virksomhetene som ikke hadde etablert RSA, og ca. 50 prosent av virksomhetene hadde ikke utarbeidet den tilhørende strategien.

Riksrevisjonen mener at rapporteringen til Stortinget for 2011, Prop. 1 S (2012–2013) og Meld. St. 23 (2012–2013) Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning, ikke gir et riktig bilde av status for RSA. Det er ikke opplyst at etableringen av rådene og utarbeidelsen av strategiene for flere virksomheter er vesentlig forsinket ut fra de kravene som er satt.

Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt forekommer betydelige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser på Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter.

Departementet med underliggende virksomheter foretar anskaffelser for over 10 mrd. kroner per år. Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt at det fortsatt er mange virksomheter som har mangelfull intern kontroll og betydelige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De mest alvorlige bruddene er kjøp over terskelverdiene uten dokumentert konkurranse og anskaffelser på utgåtte rammeavtaler.

Departementet har bedt de underliggende virksomhetene om å iverksette flere tiltak for å bedre den interne kontrollen og etterlevelsen av gjeldende regelverk. Departementet har i tillegg kartlagt organiseringen og oppfølgingen av anskaffelsesområdet i universitets- og høyskolesektoren.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har tiltakene som departementet har pålagt virksomhetene, ikke hatt tilstrekkelig effekt. En av de viktigste årsakene til at brudd på regelverket forekommer, antas å være at virksomhetene har en desentralisert anskaffelsesfunksjon. Det har bidratt til at mange i organisasjonen må ha kjennskap til et omfattende regelverk som benyttes sjelden, samt at organiseringen totalt sett er for dårlig og at utnyttelsen av kompetansen på anskaffelsesområdet er fragmentert.

2.12.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- ta stilling til de anbefalingene som arbeidsgruppen nedsatt av departementet har kommet med om midlertidige stillinger, og å synliggjøre hvilke hensyn som skal veie tyngst ved iverksettelse av eventuelle tiltak
- følge opp at de virksomhetene som ennå ikke har etablert RSA og/eller tilhørende strategier, sørger for at det blir brakt i orden så raskt som mulig
- påse at virksomhetene styrker den interne kontrollen i forbindelse med anskaffelser og vurdere om virksomhetene bør sentralisere innkjøpsfunksjonen

2.12.2 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden ikke tar stilling til Riksrevisjonens anbefaling knyttet til midlertidige stillinger. Dette gjelder målet om redusert midlertidig tilsetning i vitenskapelige stillinger, sett i forhold til målet om økt ekstern finansiering av prosjekter som normalt er av midlertidig karakter.

Statsråden omtaler heller ikke problemstillingen knyttet til oppsigelse fra stillinger som ikke er gjenstand for kunngjøring, innstilling og formell ansettelse. I flere tilfeller vil oppsigelse fra slike stillinger gi fortrinnsrett til annen ledig stilling i virksomheten. Dette kan medføre at det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet ved tilsetning settes til side.

2.12.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til Riksrevisjonens revisjon av Kunnskapsdepartementet og merker seg at tre av virksomhetene under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012. Disse er Høgskolen i Bergen, Norges Handelshøyskole og Høgskolen i Buskerud.

Komiteen ser at flere virksomheter på universitets- og høgskolesektoren fortsatt har utfordringer med hensyn til å etterleve regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Det er departementet som forvalter dette regelverket og dermed bør avklare de problemstillingene virksomhetene har. I

likhet med Riksrevisjonen ser komiteen at de største utfordringene gjelder korrekt klassifisering av prosjekter og tilstrekkelig belastning av kostnader, og komiteen ber om at dette arbeidet prioriteres.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det riktig at Kunnskapsdepartementet følger opp de virksomhetene som ennå ikke har etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet og/eller tilhørende strategier. Komiteen ber om at dette kommer i orden så raskt som mulig.

Komiteen viser også til Riksrevisjonens merknader angående internkontroll, og ber Kunnskapsdepartementet påse at virksomhetene styrker den interne kontrollen i forbindelse med anskaffelser og vurderer om virksomhetene bør sentralisere innkjøpsfunksjonen.

2.13 Landbruks- og matdepartementet

2.13.1 Sammendrag

2.13.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Landbruks- og matdepartementet i 2012 var 16 855 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 633 mill. kroner. Departementet har ansvaret for syv virksomheter og fem selskaper. Ingen virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012:.

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på svakheter ved ulike sider av driften av Bioforsk. For 2011 kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte regnskapet på grunn av manglende revisjonsspor. Revisjonen for 2012 viser klare forbedringer, men det gjenstår fortsatt enkelte forhold på noen områder. Disse forholdene er imidlertid ikke av vesentlig betydning.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Landbruks- og matdepartementet for 2012.

2.13.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har vesentlige merknader til Landbruks- og matdepartementets forvaltning i 2012. Komiteen viser videre til at det er avgitt syv avsluttende revisjonsberetninger på Landbruks- og matdepartementets område og at ingen av virksomhetene har fått vesentlige merknader.

Komiteen har spesielt merket seg at Bioforsk som tidligere var en gjenganger med vesentlige merknader til regnskapene for årene 2008–2011, nå viser klare forbedringer, slik at det for 2012 kan avgis en «ren» revisjonsberetning uten vesentlige merknader. Dette er komiteen fornøyd med.

2.14 Miljøverndepartementet

2.14.1 Sammendrag

2.14.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Miljøverndepartementet i 2012 var 5 450 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 1 416 mill. kroner. Departementet har ansvaret for ni virksomheter og ett selskap. To virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren.

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknader til implementering av rutiner for risikostyring i Miljøverndepartementet og departementets underliggende virksomheter. Det er fortsatt enkelte virksomheter som ikke har implementert tilfredsstillende rutiner for risikostyring, og som heller ikke kan dokumentere at de har en tilfredsstillende overordnet risikoanalyse med prioriteringer og tiltak.

Riksrevisjonen har flere ganger pekt på svakheter og mangler ved tilskuddsforvaltningen i virksomheter under departementet. Revisjonen viser at tilskuddsforvaltningen fortsatt ikke er tilfredsstillende i enkelte virksomheter.

Riksrevisjonen viser for øvrig til Dokument 3:13 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Miljøverndepartementet for 2012.

2.14.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen påpeker at det er svakheter ved tilskuddsforvaltningen i enkelte virksomheter under Miljøverndepartementet. Komiteen forventer at Miljøverndepartementet sørger for at tilskuddsforvaltningen bringes i tråd med regelverket.

For øvrig viser komiteen til at Riksrevisjonen ikke har hatt vesentlige merknader til Miljøverndepartementet for 2012.

2.15 Nærings- og handelsdepartementet

2.15.1 Sammendrag

2.15.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Nærings- og handelsdepartementet i 2012 var 99 531 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 61 280 mill. kroner. Departementet har ansvaret for ni virksomheter, 28 selskaper og for Innovasjon Norge og Eksportkreditt Norge AS. Én virksomhet under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Garantistitutet for Eksportkreditt (GIEK).

Riksrevisjonen ga GIEK revisjonsbrev med merknader for budsjettåret 2011, blant annet på grunn av usikkerhet rundt behandling av habilitet på

ulike nivåer i virksomheten. Det er positivt at det i 2012 er utarbeidet nye retningslinjer og registrering av habilitet i virksomheten.

2.15.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Mangelfull virksomhetsstyring og koordinering av Altinn

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging og utøvelse av samordningsansvar

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Altinn for regnskapsåret 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at Nærings- og handelsdepartementet ville følge opp og vurdere tiltak for å sikre at den nåværende Altinn-løsningen har den driftssikkerheten som er nødvendig ved behandling av selvangivelsen våren 2013. Komiteen poengterte at det er svært alvorlig at problemene med den eksisterende løsningen har vanskeliggjort innføring av nye tjenester og skapt usikkerhet om Altinn kan takle de volumene som arbeids- og velferdsetaten har behov for i løsningen.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har vært den forventede pådriveren for å løse utfordringer på tvers av departementsgrensene der departementene er beslutnings-takere. Dette gjelder spesielt utfordringer ved tjenester som er ment å være av størst samfunnsnytte. I tillegg er Riksrevisjonen i tvil om Nærings- og handelsdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på å følge opp at tjenesteeiere har kunnet realisere de forventede forbedringene og gevinstene – i samsvar med beslutningsunderlaget.

Robusthet og testregime

Svak robusthet og et mangelfullt testregime medvirket til at det oppsto en kritisk hendelse i Altinn-løsningen ved utlegging av selvangivelsen i 2011 og 2012 og til en mindre alvorlig feil i 2013. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har hatt god nok oppfølging av tiltak i Brønnøysundregistrene for å sikre kvaliteten og testingen av Altinn-løsningen i påvente av etableringen av et nytt testregime og et nytt testmiljø. Riksrevisjonen er kritisk til at BankID ble besluttet satt i produksjon uten at det var gjennomført en ende-til-ende ytelsestest mellom Altinn, ID-porten og BankID. Feil i påloggingsløsningen kunne fått konsekvenser for blant annet tilgjengeligheten til Altinn.

Vurdering av Altinn-løsningen som skjermingsverdig objekt

I arbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur i Norge oppdaterte Forsvarsdepartementet i 2008 sikkerhetsloven med et nytt krav om plikt til å beskytte

skjermingsverdige objekter. Som følge av dette skulle departementene utpeke objekter i egen sektor innen 2012. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet per 25. april 2013 ennå ikke har vurdert Altinn i forhold til sikkerhetslovens krav.

Gevinstrealisering

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet ikke har hatt en tettere etatsstyring av Brønnøysundregistrene med hensyn til å følge opp det vedtatte prioriteringsregimet i 2012, og stiller spørsmål ved om de ønskede gevinstene av Altinn-satsingen kan realiseres med dagens oppfølging fra departementet side.

Riksrevisjonen påpekte i 2011 manglende systematikk ved prioritering av tjenester som settes i produksjon. Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det per 31. desember 2012 ikke var etablert rutiner ved Brønnøysundregistrene for å ivareta kravene til prioritering av tjenester.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har iverksatt tiltak for å gi koordinering av samhandlingstjenester tilstrekkelig prioritet. Samhandlingstjenester er den tjenestetypen som i størst grad vil bidra til effektiviserings- og samordningsgevinster for både offentlig og privat sektor. Per februar 2013 er det satt i drift én samhandlingstjeneste i Altinn. For å utnytte mulighetene og oppnå de ønskede gevinstene som ligger i samhandlingsfunksjonaliteten, er det helt nødvendig å koordinere prosesser på tvers av departementer og virksomheter.

Nærings- og handelsdepartementet opplyste i 2011 at det ikke har iverksatt spesielle tiltak for å sikre at arbeids- og velferdsetatens tjenester blir gjort tilgjengelige på Altinn-plattformen. «Melding om yrkesskade» til arbeids- og velferdsetaten er én av tjenestene som i beslutningsunderlaget ble forventet å gi milliongevinster per år fra og med 2011. Revisjonen viser at denne tjenesten ikke i var drift i 2012, og at arbeids- og velferdsetaten høsten 2011 prioriterte den ned.

Riksrevisjonen er kritisk til at Nærings- og handelsdepartementet ikke løpende har fulgt opp status for denne tjenesten, da den var en del av beslutningsgrunnlaget som ble lagt fram for Stortinget. Arbeids- og velferdsetaten hadde åtte ulike tjenester på Altinn-plattformen ved inngangen til 2013, og det er opplyst at etaten vurderer å bruke Altinn til enkle, skjembaserte innsendingstjenester. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har sørget for å etablere kommunikasjonskanaler mellom departementet/Brønnøysundregistrene og Arbeidsdepartementet/arbeids- og velferdsetaten med hensyn til forventningsavklaring og drøfting av utfordringer ved etatens satsing på Altinn.

Økonomioppfølging

Riksrevisjonen mener at rapporteringshyppigheten som er tillagt tjenesteeierne i Altinn, ikke har den ønskede effekten å sikre at budsjettmessige rammer ikke overskrides. Riksrevisjonen har siden 2010 vært kritisk til Nærings- og handelsdepartementets manglende oppfølging av kostnadene med Altinn-satsingen.

Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at det vil fortsette å innhente regelmessige statusrapporteringer om de totale kostnadene i Altinn II-programmet til versjon 2.1 er satt i produksjon. Oversikt over tjenesteeiernes totalkostnader med Altinn for 2012 ble oversendt Riksrevisjonen i mai 2013.

2.15.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- følge opp Altinn-organisasjonens arbeid med systematisk retting av alvorlige feil og stabilisering av Altinn-løsningen, blant annet at det planlagte testsenteret blir etablert som forutsatt, samt at innholdet i nye avtaler med leverandører sikrer kvalitet og oppfølging av leveranser
- beslutte om Altinn skal klassifiseres som skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven, og iverksette tiltak for å beskytte Altinn-løsningen etter valgt klassifiseringsnivå
- tydeliggjøre forventninger og gi konkrete føringer for Brønnøysundregistrenes prioritering og arbeid med utvikling og produksjonssetting av tjenester
- være en pådriver for koordinering av tjenesteeiere med behov for samhandlingstjenester, slik at antall samhandlingstjenester øker og potensielle effektiviserings- og samordningsgevinster sikres i henhold til mandatet for Altinn. Dette innebærer også å involvere tjenesteeiernes ansvarlige departementer når det måtte oppstå vesentlige utfordringer og problemstillinger

2.15.2 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at departementet ikke har samordningsansvar for Altinn på tvers av departementsgrensene. Det konstateres at statsråden ikke er enig i Riksrevisjonens kritiske merknader til departementets oppfølging av samordningsansvar, av robusthet og testregime for systemet, og oppfølging av gevinstrealisering. Riksrevisjonen fastholder imidlertid sin kritikk på disse områdene.

2.15.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at departementet har ansvaret for ni virksomheter, 28 selskaper og for Innovasjon Norge og Eksportkreditt Norge AS. Én virksomhet under departementets ansvarsområde har fått vesentlig merknad for 2012: Altinn.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener det har vært mangelfull styring og koordinering av Altinn og peker på en rekke utfordringer som ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp av departementet. Det gjelder blant annet retting av alvorlige feil og stabilisering av Altinn før testsenter er på plass, at ikke Altinn er vurdert i forhold til sikkerhetslovens krav, og at ikke departementet har hatt en tettere etatsstyring med Brønnøysundregistrene for å sikre gevinstrealisering.

I Innst. 233 S (2012–2013) uttalte daværende kontroll- og konstitusjonskomité følgende om Altinn:

«Komiteen ser det som svært alvorlig at det de siste årene har vært en økning i antall uønskede hendelser i Altinn, slik som driftsavbrudd og kritiske feilsituasjoner. Det er også svært alvorlig at problemene med den eksisterende løsning har vanskeliggjort innføring av nye tjenester og skapt usikkerhet om Altinn kan takle de volumene som Nav har behov for i løsningen.

Ifølge departementets svarbrev til komiteen skal den nåværende Altinn-plattformen fases ut i løpet av sommeren 2013. Sammen med arbeidet med en ny selvangivelsesløsning som skal gjennomføres i løpet av første halvår 2013, forventer departementet at ny Altinn-løsning både skal være robust nok og ha kapasitet nok til å ta imot nye tjenester og tjenesteiere, herunder flere av Navs tjenester. Komiteen forventer at departementet følger opp og vurderer om det er behov for tiltak for å sikre at også den nåværende Altinn-løsningen har den driftssikkerhet som er nødvendig ved behandlingen av selvangivelsen våren 2013.»

Komiteen vil understreke Altinns betydning og vise til at det senest i budsjettet for 2013 ble bevilget 100 mill. kroner for å unngå kritiske hendelser. Videre forutsetter komiteen at departementet har tett oppfølging med og sterk styring av Altinn så lenge det er nødvendig.

2.16 Olje- og energidepartementet

2.16.1 Sammendrag

2.16.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Olje- og energidepartementet i 2012 var 32 677 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 185 401 mill. kroner. Departementet har ansvaret for seks virksomheter og seks selskaper. Ingen virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012.

Riksrevisjonen har tidligere kritisert Olje- og energidepartementet for mangler ved målstrukturen i styringen av underlagte etater. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har satt i gang et styringsprosjekt der målet er å styrke rapporteringen til Stortinget og forbedre bruken av styringsparametere i tildelingsbrevene ved å gjøre disse tydeligere. Sty-

ringsprosjektet omfatter også utvikling av en plan for evaluering av departementets egen og underlagte etaters virksomhet. Olje- og energidepartementet kan fremdeles ikke dokumentere en overordnet risikovurdering for å følge opp risiko for manglende måloppnåelse.

Riksrevisjonen har sett alvorlig på mangler ved flomvarslingstjenesten og anleggsvirksomheten i Norges vassdrags- og energidirektorat. Revisjonen viser at direktoratet har satt i gang tiltak for å bedre oppfølgingen og kontrollen.

2.16.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Avvik fra krav om realistisk budsjettering

Riksrevisjonen er kritisk til departementets budsjettering på kap. 1825 Omlegging av energibruk og energiproduksjon, post 21 spesielle driftsutgifter og kap. 1833 CO₂-håndtering, post 21 spesielle driftsutgifter. Riksrevisjonen peker på at realistisk budsjettering er en viktig del av fullstendighetsprinsippet. For utgiftspostene innebærer krav om realistisk budsjettering at alle utgifter, som departementet etter beste skjønn antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået, tas med. Kravet om realistisk budsjettering gjelder også for poster som har stikkordet «kan overføres». Store overførte beløp kan tilsi lavere årlig bevilgning.

Disponering av statens egne driftsutgifter til CO₂-håndtering er ikke i samsvar med bevilgningsreglementet

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har innhentet et vedtak i Stortinget der det kommer klart fram at departementet avviker den normale poststrukturen når det overføres bevilgninger til statsforetak og statsaksjeselskap på andre poster enn postene 70–85. Riksrevisjonen peker på at det er gitt nærmere bestemmelser om hvilke utgifter som faller inn under den fastsatte inndelingen av utgiftspostene i budsjettet. Post 21 omfatter statens egne driftsutgifter. For overføring til statsaksjeselskap, statsforetak og private er det fastsatt inndeling i postene 70–85. De viktigste forutsetningene for hva utgiftsbevilgningene kan brukes til, går som regel fram av ordlyden i vedtaket. Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker må uttrykkelig vedtas av Stortinget, og kravet til uttrykkelig vedtak vil være oppfylt når selve unntaksordningen kommer klart fram i vedtaket.

Revisjonen i 2012 viser at departementet har regnskapsført 608,2 mill. kroner på kap. 1833 post 21, dvs. på en driftspost, mens departementet har disponert beløpet ved å overføre 320 mill. kroner til statsforetaket Gassnova, 272,8 mill. kroner til Statoil

ASA og 19,5 mill. kroner til statsaksjeselskapet Gassco.

2.16.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- utforme og gjennomføre et styringssystem basert på vurdering og dokumentasjon av risiko og vesentlighet
- påse at kravet til realistisk budsjettering oppfylles for bevilgninger der utgiftene i det enkelte regnskapsåret gjennomgående og i stor grad blir lavere enn opprinnelig budsjettert
- innhente bevilgningsvedtak når departementet i enkeltsaker avviker den normale poststrukturen

2.16.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at ingen virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012. Komiteen er glad for at departementet har satt i gang et styringsprosjekt der målet er å styrke rapporteringen til Stortinget. Komiteen har videre merket seg at Olje- og energidepartementet fremdeles ikke kan dokumentere en overordnet risikovurdering for å følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Riksrevisjonen har avdekket avvik fra krav om realistisk budsjettering og forutsetter at departementet oppfylder kravet for bevilgninger der utgiftene i det enkelte regnskapsåret gjennomgående og i stor grad blir lavere enn opprinnelig budsjettert.

Komiteen har merket seg at departementet ikke har innhentet bevilgningsvedtak i Stortinget der det kommer klart fram at departementet avviker den normale poststrukturen, og viser til at unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker uttrykkelig må vedtas av Stortinget.

2.17 Samferdselsdepartementet

2.17.1 Sammendrag

2.17.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Samferdselsdepartementet i 2012 var 33 394 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 3 059 mill. kroner. Departementet har ansvaret for seks virksomheter og seks selskaper. To virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012: Jernbaneverket og Statens vegvesen.

Kostnadsoverskridelser og forsinkelser av entreprisekontrakter i Statens vegvesen ble senest tatt opp i Dokument 1 (2011–2012) for regnskapsåret 2010. Revisjonen for 2012 viser at det fortsatt er betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser i framdriften for enkelte kontrakter.

Riksrevisjonen har de siste to årene pekt på svakheter i måten Jernbaneverket har innrettet sitt regnskap på. I 2011 kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte

regnskapet på grunn av manglende revisjonsspor. Revisjonen har registrert at det har skjedd forbedringer i 2012, og at det arbeides med en annen innretning av regnskapet i 2013.

Riksrevisjonen hadde i 2011 merknader til at det var vesentlige ubrukte midler til tilskudd til miljøvennlig transport, Transnova-prosjektet og rassikring på fylkesveier. Selv om etterslepet til Transnova ikke er à jour, er årets bevilgning benyttet i sin helhet. Når det gjelder tilskudd til rassikring på fylkesveier, viser regnskapet en betydelig forbedring.

2.17.2 Riksrevisjonens merknader

MANGELFULL GJENNOMFØRING AV TILTAK FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP I STATENS VEGVESEN

Oppfyllelse av strategien for samfunnssikkerhet og beredskap

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er vesentlige svakheter ved gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), samordnede beredskapsplaner og beredskapsøvelser ved forvaltning av veinettet. Dette er definert som grunnleggende tiltak i strategien for samfunnssikkerhet og beredskap, og er viktige elementer for å sikre en god beredskapstilnærming for veinettet. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Statens vegvesen har gjennomført tiltak i samsvar med departementets strategi for dette området.

Samferdselsdepartementet har på grunnlag av St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet fra Justis- og politidepartementet utarbeidet en «Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren». Strategien legger føringer for beredskapsorganiseringen i Statens vegvesen. Det overordnede målet for området i strategien er «å forebygge uønskede hendelser, og minske følgene av disse hvis de skulle oppstå, samt sikre samfunnets behov for transport og kommunikasjon».

Revisjonen viser at det for 90 prosent av reviderte kontrakter som gjelder drift og vedlikehold av veinettet, ikke er gjennomført en fullstendig ROS-analyse. For 40 prosent av de kontraktene som er revidert, er det delvis gjennomført ROS-analyser på distriktsområdet eller på deler av kontraktsområdet.

Manglende alternative sambands- og kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner på veinettet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at det er etablert alternative sambands- og kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner som kan inntreffe på veinettet. God kommunikasjon, mobilisering og varsling mellom aktørene som har ansvar for veinettet, og for aktører

som er avhengig av veinettet som kritisk infrastruktur, antas å ville være av vesentlig betydning ved krisesituasjoner som kan ramme veinettet.

MANGLER VED ANLEGG- OG INVESTERINGSVIRKSOMHETEN I STATENS VEGVESEN

Kostnads- og tidsoverskridelser på entreprisekontrakter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen har betydelige kostnadsoverskridelser og forsinkelser på sine veiprojekter. På de kontrollerte entreprisekontraktene har det vært kostnadsoverskridelser på i gjennomsnitt over 20 prosent, og 25 prosent av kontraktene er forsinket med minimum seks måneder. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot at Statens vegvesen følger opp entreprisekontrakter i tidlige faser av entrepriseprojekter, for å kunne redusere risikoen for kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Kostnadsoverskridelser på slike kontrakter fører til at prosjektene blir dyrere, mens forsinkelser i veiprojekter fører til redusert framkommelighet og redusert trafiksikkerhet. Konsekvensen av kostnadsoverskridelser som følge av utvidelser av kontraktene er også at anskaffelsesomfanget ikke blir fullt ut konkurranseutsatt, noe som er et brudd på Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

Av 80 kontrollerte kontrakter hadde 48 en kostnadsoverskridelse på minimum 10 prosent, mens 22 hadde overskridelser på mer enn 30 prosent. Total opprinnelig kontraktsverdi var 3647,8 mill. kroner. Dette beløpet har ved kontraktens utløp steget til 4421,8 mill. kroner, som tilsvarer en økning på 21,2 prosent. Alle Statens vegvesens regioner har vært omfattet av revisjonen.

Av utvalget på 80 entreprisekontrakter hadde 28 av kontraktene forsinkelser i gjennomføringen på tre måneder eller mer, og 20 av disse var forsinket med minimum seks måneder i forhold til opprinnelig kontrakt.

Mangelfull arkivering og manglende dokumentasjon

Riksrevisjonen er kritisk til at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt godt nok opp at Statens vegvesen utarbeider og arkiverer nødvendig dokumentasjon ved planlegging og gjennomføring av veiprojektene og sikrer at dokumentasjonen lar seg spore. Konsekvensen av at nødvendige dokumenter ikke er tilgjengelige, kan bli dårligere prosjektstyring og at prosessen ikke er etterprøvable. Sentrale styringsdokumenter er prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan.

Riksrevisjonen har flere ganger, og senest i Dokument 1 for 2008 og 2010, tatt opp manglende

rutiner for utarbeidelse av dokumentasjon ved Statens vegvesen, eventuelt at dokumentasjonen ikke lagres i virksomhetens arkivsystem. Riksrevisjonen viser også til departementets svar i Dokument 1 (2011–2012) for regnskapsåret 2010, der det framgår at det er uheldig at etatens interne retningslinjer ikke følges på området.

Av de 62 prosjektene som ble kontrollert, kunne nødvendige dokumenter framlegges for 10 prosjekter, mens deler av påkrevet dokumentasjon kunne framlegges for 24 av prosjektene. For 28 prosjekter manglet samtlige av dokumentene prosjektbestilling, prosjektstyringsplan og kvalitetsplan.

Prosjektstyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har sikret at Statens vegvesen har bedre oppfølging av prosjekter med antatt kostnad på under 200 mill. kroner. Revisjonen viser at det er dårlig økonomisk oppfølging av slike prosjekter. Kontrollen viser at kostnadsrammen i varierende grad var dokumentert, og at flere prosjekter hadde store overskridelser.

2.17.2.1 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- iverksette tettere oppfølging av hvordan strategien for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren blir gjennomført i forbindelse med forvaltningen av veinettet
- påse at Statens vegvesen forbedrer sin prosjektstyring, med vekt på planlegging, dokumentasjon og kostnadskontroll

2.17.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at to virksomheter under Samferdselsdepartementet – Statens vegvesen og Jernbaneverket – har fått vesentlige merknader til regnskapet for 2012. Riksrevisjonen har gjennom flere år hatt merknader til disse virksomhetene.

Revisjonen for 2012 viser at det er svakheter ved gjennomføringen av tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen. Det kommer også frem at det ikke er etablert alternative kommunikasjonsløsninger for krisesituasjoner som oppstår på veinettet. Komiteen har merket seg at Samferdselsdepartementet bekrefter at nødetatene har vært for lite involvert i utarbeidelse av beredskapsplaner, og at det nå er tatt initiativ til et tettere samarbeid med blant annet politiet. Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet iverksetter en tettere oppfølging av hvordan strategien for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren blir gjennomført ved forvaltningen av veinettet, og komiteen forutsetter at dette blir fulgt opp.

Komiteen viser også til at Riksrevisjonen har påpekt mangler ved anleggs- og investeringsvirksomheten i Statens vegvesen. Komiteen deler Riksrevisjonens bekymring for omfanget av kostnadsoverskridelser og forsinkelser på veiprosjekter. Det kommer blant annet frem at 22 av 80 kontrollerte kontrakter hadde overskridelser på mer enn 30 prosent, og at 25 prosent av kontrollerte entreprisekontrakter var forsinket med minst seks måneder. Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet påser at Statens vegvesen forbedrer sin prosjektstyring, med vekt på planlegging, dokumentasjon og kostnadskontroll. Komiteen legger til grunn at dette følges opp.

Komiteen har for øvrig merket seg at flere tidligere påpekte svakheter på samferdselsområdet nå er rettet opp. Dette gjelder blant annet tilskudd til miljøvennlig transport, der Riksrevisjonen for 2011 påpekte at det var vesentlige ubrukte midler. Også regnskapet for tilskudd til rassikring på fylkesveier, viser en betydelig forbedring.

2.18 Utenriksdepartementet

2.18.1 Sammendrag

2.18.1.1 HOVEDFUNN OG UTVIKLINGSTREKK

Samlet utgiftsbevilgning til Utenriksdepartementet i 2012 var 32 864 mill. kroner. Samlet inntektsbevilgning var 115 mill. kroner. Departementet har ansvaret for to virksomheter og ett selskap. Ingen virksomheter under departementets ansvarsområde har fått vesentlige merknader for 2012.

85 prosent av Utenriksdepartementets budsjett på 33 mrd. kroner gjelder utviklingsbistand. Tilskuddsmidlene er et sentralt virkemiddel for å gjennomføre norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og departementet forvalter selv en betydelig del av midlene.

Riksrevisjonen har i Dokument 1 gjennom flere år hatt vesentlige merknader til departementets forvaltning av midlene. De senere årene har departementet iverksatt flere kvalitetssikrings- og kontrolltiltak for å forbedre forvaltningen på området. Kvaliteten på UDs tilskuddsforvaltning, herunder antikorrupsjonsarbeid og graden av resultater/måloppnåelse på utenriks- og bistandsområdet, er forbedret. Likevel viser revisjonen at det fremdeles er utfordringer.

2.18.1.2 RIKSREVISJONENS MERKNADER

Svakheter i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen

Regjeringens klima- og skoginitiativ ble lansert under FNs klimaforhandlinger i desember 2007 og er nedfelt i Stortingets klimaforlik. Det er et av de viktigste og mest prestisjefylte norske bistandsprosjektene i internasjonal sammenheng. Med denne satsin-

gen går Norge foran i det internasjonale arbeidet for å få ned de store klimagassutslippene fra regnskogødeleggelse og bidrar til å bygge opp strukturer og prosesser for en bærekraftig og transparent skogforvaltning i flere regnskogland. Den norske innsatsen er særlig viktig som forberedelse til forhandlingene om en ny internasjonal klimaavtale i 2015. Klima- og skogsatsingen er et samarbeid mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Departementet bevilger ca. 3 mrd. kroner årlig til klima- og skoginitiativet, noe som utgjør vel 10 prosent av det norske bistandsbudsjettet. Det er totalt bevilget ca. 8,8 mrd. kroner og regnskapsført ca. 8,2 mrd. kroner per 31. desember 2012. 2,9 mrd. kroner av det regnskapsførte beløpet står fortsatt i gjeldsbrev til Amazonasfondet og Den brasilianske utviklingsbanken. I tillegg viser rapporteringen at det per 31. desember 2012 er store ubenyttede midler i flere andre fond som Norge støtter. Omfanget av dette lar seg ikke tallfeste, fordi Norges andel inngår i fondenes/bankenenes generelle regnskap. De største mottakerne er Brasil, Indonesia, Guyana, FNs Redd-program, Kongobassengfondet og Verdensbankens fond.

Vesentlige svakheter i styring og rapportering

Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende operasjonalisering av de utviklingspolitiske målene for satsingen på tiltaks- og prosjektnivå og på mangelfulle resultatrammeverk for flere fond. Fraværet av mål- og resultatindikatorer og mangelen på tydelige rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen for satsingen og å identifisere de avvikene som oppstår.

Manglende mål- og resultatindikatorer fører til at rapporteringen fokuserer på aktiviteter og framdrift framfor måloppnåelse og avvik, noe som kan skape et ufullstendig beslutningsgrunnlag. Svakheteene i rapporteringen forsterkes av en fragmentert ansvarsfordeling i klima- og skogprosjektet internt i Utenriksdepartementet. Fordeling av ansvaret mellom Miljøverndepartementet og flere av Utenriksdepartementets seksjoner uten at arbeidsprosesser, informasjonsflyt og rapporteringslinjer er presisert, kan også medføre uklar styring og manglende måloppnåelse.

Riksrevisjonen er kritisk til svakheteene i rapporteringen om oppnåelse av utviklingspolitiske mål. Et godt implementert regelverk for satsingen, med tydelige målindikatorer, rapporteringskriterier og krav til oppfølging, kan bidra til å forbedre rapporteringen. Revisjonen viser imidlertid at departementet, som følge av mangler på dette området, ikke har tilstrekkelig grunnlag til å rapportere om måloppnåelse for de fem første årene av satsingen.

Vesentlige svakheter ved klima- og skogsatsingen i Indonesia

Riksrevisjonen er kritisk til at midlene som ble bevilget til gjennomføring av planfasen i Indonesia, allerede er brukt uten at de tre viktigste tiltakene er gjennomført. Dette gjelder etablering av REDD+ Agency, FREDDI og MRV-systemet.

Riksrevisjonen er kjent med at de politiske utfordringene og den høye korrupsjonsrisikoen kan ha bidratt til dette. Det gjelder primært etablering av et uavhengig MRV-system, som krever både gode og etterprøvbare målesystemer og et riktig datagrunnlag. Per i dag er det ikke mulig å identifisere hvilket utslippsnivå det skal tas utgangspunkt i, eller å få konkrete data for reduserte utslipp.

Indonesia har heller ikke etablert det uavhengige organet (REDD+ Agency) for å følge opp klima- og skogsatsingen i landet. Et forslag til dekret om etablering av organet ble sendt til den indonesiske presidenten allerede i september 2012. Dekretet er fortsatt ikke undertegnet. Dette og mangelen på et uavhengig MRV-system kan true både gjennomføringen av intensjonsavtalen og det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Indonesia. Departementet omtaler ikke disse utfordringene i rapporteringen i Prop. 1 S (2012–2013). Dette kan føre til at Stortinget ikke får riktig informasjon om utviklingen av samarbeidet mellom landene.

Vesentlige svakheter i oppfølgingen av utviklingsbanker og fond i klima- og skogsatsingen

Riksrevisjonen er kritisk til praksisen med store utbetalinger til utviklingsbanker og fond med manglende framdrift og mangelfull rapportering. En vesentlig andel av klima- og skogsatsingen kanaliseres via utviklingsbanker og fond. Departementet har inngått avtale med to utviklingsbanker som er nye samarbeidspartnere. Dette er Den brasilianske utviklingsbanken og Den afrikanske utviklingsbanken, som forvalter norske bistandsmidler gjennom henholdsvis Amazonasfondet og Kongobassengfondet. Andre store samarbeidspartnere er Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) og Forest Investment Program, som begge administreres av Verdensbanken.

Riksrevisjonen er kritisk til at flere av fondene ikke har hatt et tilfredsstillende resultatrammeverk i flere år etter at Utenriksdepartementet inngikk avtaler og startet utbetalinger. FCPF har først i 2013 vedtatt et resultatrammeverk for å synliggjøre resultater av aktiviteten, mens Kongobassengfondet fremdeles arbeider med å ferdigstille et rammeverk for en mer resultatorientert rapportering. Riksrevisjonen understreker at mangelfulle resultatrammeverk og aktivitetsbasert rapportering gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen.

Revisjonen viser at det er svak framdrift i fondene og dermed lavere utbetalingstakt til prosjekter enn forventet. Dette har medført oppbygging av store fondsreserver i Amazonasfondet, FCPFs Karbonfond og Readinessfond, Forest Investment Program og Kongobassengfondet.

Riksrevisjonen konstaterer at det er inngått avtaler med nye samarbeidspartnere i regioner der det er store utfordringer med styresett og å oppnå god forvaltning. Både Den brasilianske utviklingsbanken og Den afrikanske utviklingsbanken hadde lite erfaring med småskalaprojekter, i tillegg til at de hadde mangelfull sektorkompetanse. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved departementets vurdering av framdrift og behov for overføring av midler til fondene. Videre er Riksrevisjonen kritisk til departementets utbetaling av 155 mill. kroner til Kongobassengfondet i 2012, til tross for at omfattende svakheter i fondets forvaltning var kjent. Riksrevisjonen registrerer at departementet viser til en forespørsel fra fondet om behov for midler til et strategisk viktig tiltak. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at fondet hadde en stor andel ubrukne midler på utbetalings-tidspunktet.

I Prop. 1 S (2012–2013) rapporterer Utenriksdepartementet om utfordringer i Kongobassengfondet. Før dette inneholdt departementets rapportering i Prop. 1 S lite informasjon om utfordringer og manglende framdrift i fondet. Riksrevisjonen finner det uheldig at omfanget av problemer i Kongobassengfondet ikke er rapportert tidligere. Den mangelfulle rapporteringen kan innebære at Stortinget ikke er kjent med fondets omfattende svakheter.

2.18.1.3 RIKSREVISJONENS ANBEFALINGER

- sikre etablering av resultatrammeverk for risikofylte bistandsprosjekter
- legge til rette for nyansert rapportering til Stortinget som grunnlag for behandling av bevilgningsforslag
- etablere oppfølgingsrutiner og styrke organiseringen i departementet på en måte som sikrer en helhetlig styring og rapportering om resultater av klima- og skogsatsingen

2.18.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at 85 prosent av departementets budsjett gjelder utviklingsbistand og at dette utgjør om lag 28 mrd. kroner. Riksrevisjonen har gjennom flere år hatt vesentlige merknader til departementets forvaltning av disse midlene. De senere årene har imidlertid departementet iverksatt flere kvalitetssikrings- og kontrolltiltak for å forbedre forvaltningen på området og kvaliteten på UD's tilskuddsforvaltning, herunder antikorrupsjonsarbeid, og graden av resultatoppnåelse på utenriks- og

bistandsområdet er forbedret. Komiteen finner denne utviklingen positiv.

Komiteen viser likevel til at det fremdeles er utfordringer i forvaltningen av tilskudd til miljø og bærekraftig utvikling, klima- og skogsatsingen. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende operasjonalisering av de utviklingspolitiske målene for satsingen på tiltaks- og prosjektnivå og på mangelfulle resultatrammeverk for flere fond innen klima- og skoginitiativet. Fravær av mål- og resultatindikatorer og mangelen på tydelige rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen for satsingen og å identifisere de avvikene som oppstår.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritiske merknader til at midlene som ble bevilget til gjennomføring av planfasen i Indonesia, allerede er brukt uten at de tre viktigste tiltakene er gjennomført. Dette gjelder primært etableringen av et uavhengig system som skal måle og verifisere reduserte klimagassutslipp. Per i dag er det ikke mulig å identifisere hvilket utslippsnivå det skal tas utgangspunkt i, eller å få konkrete data for reduserte utslipp. Uten at de ovennevnte tiltakene er gjennomført, kan dette true både gjennomføringen og intensjonsavtalen og det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Indonesia. Da departementet ikke omtaler disse utfordringene i rapporteringen i Prop. 1 S (2012–2013), kan dette føre til at Stortinget ikke får riktig informasjon om utviklin-

gen av samarbeidet mellom landene. Komiteen finner dette svært uheldig.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger til departementet:

- Sikre etablering av resultatrammeverk for risiko-fylte bistandsprosjekter
- Legge til rette for nyansert rapportering til Stortinget som grunnlag for behandling av bevilgningsforslag
- Etablere oppfølgingsrutiner og styrke organiseringen i departementet på en måte som sikrer en helhetlig styring og rapportering av resultater av klima- og skogsatsingen

Komiteen slutter seg til anbefalingene, og ber departementet prioritere arbeidet med å følge opp de tre tiltakene som er listet opp av Riksrevisjonen.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råer Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 1 (2013–2014) – Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. februar 2014

Martin Kolberg

leder og ordf. for Statsministerens kontor,
Finansdepartementet, Kommunal- og
regionaldepartementet og Fornyings-,
administrasjons- og kirke departementet

Jette F. Christensen

ordf. for Justis- og beredskapsdepartementet

Are Helseth

ordf. for Nærings- og handelsdepartementet
og Fiskeri- og kystdepartementet

Erik Skutle

ordf. for Kulturdepartementet

Michael Tetzschner

ordf. for Helse- og omsorgsdepartementet
og Kunnskapsdepartementet

Kenneth Svendsen

ordf. for Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet og Landbruks- og
matdepartementet

Helge Thorheim

ordf. for Forsvarsdepartementet og
Utenriksdepartementet

Hans Fredrik Grøvan

ordf. for Arbeidsdepartementet

Per Olaf Lundteigen

ordf. for Miljøverndepartementet

Abid Q. Raja

ordf. for Olje- og energidepartementet

Rasmus Hansson

ordf. for Samferdselsdepartementet

Vedlegg

Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 12. desember 2013

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012 - Dokument 1 (2013-2014) - Svar på spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Jeg viser til brev datert 3.12.2013 med spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Nedenfor følger svar på spørsmålene.

Spørsmål 1:

Burde ikke kompetanse på barns rettigheter være en selvfølge i barnevernet, og kan statsråden gi noen forklaring på hvorfor barnevernet som forvalter samfunnets kanskje aller viktigste oppgave – omsorgen for de aller svakeste – ikke er i stand til å gjøre dette på en god nok måte tatt i betraktning en tverrpolitisk enighet om både viktigheten av at barnevernet fungerer og stor tilførsel av økonomiske virkemidler de senere år?

Det fremgår av Riksrevisjonens brev til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 23. april 2013, at "[...] Nesten alle barnevernsbarn har et opplæringstilbud, men skoletilbudet er ofte mangelfullt. Dette gjelder blant annet manglende integrering og sosialisering, antall undervisningstimer, innhold og kvalitet i undervisningen".

Riksrevisjonen vurderer at omfanget av kompetansetiltak i Bufetat relatert til skole og opplæring er begrenset. Tiltakene som departementet har iverksatt på dette området, anses av Riksrevisjonen i stor grad å være rettet mot nyutdannede og studenter. Riksrevisjonen spør hvordan departementet vil sikre kompetanseheving for de som allerede arbeider i barnevernet.

Det er ikke akseptabelt at barn i barnevernets omsorg ikke får et godt skoletilbud, og at de som har omsorgsansvar ikke følger opp skolen og læringsaktiviteter i foreldrenes sted. Samarbeidet mellom skole og barnevern er avgjørende for å gi barn og unge på barneverninstitusjon et godt og tilrettelagt skoletilbud. Regjeringen har derfor foreslått en bevilgning på 10 mill. kroner til tiltak for å bedre skolegangen til barn i barnevernet.

Bufdir har planlagt og iverksatt en rekke oppfølgingstiltak og aktiviteter for å rette opp forholdene som Riksrevisjonen peker på. I 2014 vil Bufdir blant annet sikre at alle institusjoner har en ansatt som er ansvarlig for skole- og opplæringstilbudet til barn og unge.

I prop. 106 L (2012-2013) foreslår departementet å revidere kvalitetsforskriften, slik at den blant annet blir oppdatert i henhold til ny kunnskap på institusjonsfeltet. I dette arbeidet vil departementet blant annet se på omtalen av opplæringstilbudet til barn og unge på institusjon. Dette arbeidet vil begynne i 2014.

I november 2013 arrangerte Bufdir en internasjonal konferanse om skole og opplæringstilbud til barn i barnevernet. Målet med konferansen var å presentere forskning og tiltak som kan bidra til å bedre skolerresultatene og utdannings situasjonen for barnevernsbarn. Innspillene fra konferansen vil gi bidrag til nye tiltak på dette området. Kompetanseheving for ansatte i barnevernet vil inngå som en viktig komponent i dette arbeidet.

I 2014 vil departementet sette i gang et arbeid med å etablere en videreutdanning i barnevernledelse på mastergradsnivå. I Prop. 106 L (2012-2013) foreslo departementet å utvikle en egen modul for institusjonsledelse. I statsbudsjettet for 2014 er 0,5 millioner kroner satt av til en slik modul. På denne måten vil barneverninstitusjoner i større grad kunne rette oppmerksomheten mot skolegangen til barn som bor i barneverninstitusjoner. Viktigheten av skolegang og samarbeid med skolen vil inngå i opplæringen av ledere og i veiledningen av barnevernansatte.

Departementet arbeider videre med å styrke kompetansen til erfarne ansatte i det kommunale barnevernet, gjennom en videreutdanning i veiledning. Videreutdanningen er rettet mot ansatte med minst tre års praksis i barnevernet, som selv skal veilede nytilsatte på sin arbeidsplass.

Til slutt vil jeg nevne at Bufdir er sekretariat for et nyopprettet samarbeidsorgan med utdanningssektoren som skal bidra til å styrke kvaliteten og gi mer likeverdige utdanninger som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Samarbeidsorganet består av representanter for utdanningsinstitusjonene og andre relevante instanser. Oppfølgingen skjer i nært samarbeid med Kunnskapsministeren og Utdanningsdirektoratet.

Spørsmål 2:

Saksbehandlingstiden i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker:

1) Hvilke tiltak vil departementet sette i verk for å få ned saksbehandlingstiden som har vært urovekkende høy i lang tid?

Bevilgningen til fylkesnemndene ble økt med 10 mill kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2012. Denne økningen ble videreført i statsbudsjettet 2013 og posten ble samtidig styrket med ytterligere 10 mill. kroner, for å bedre saksbehandlingskapasiteten. Det gjøres arbeid på mange områder for å få ned saksbehandlingstiden. Samtidig er det en utfordring at saksmengden inn til nemndene har økt årlig i flere år. Foruten styrkingen av saksbehandlingskapasiteten, er arbeidet med å redusere forskjellene i beramningstid mellom nemndene, og nytt saksbehandlingssystem, de viktigste tiltakene.

Beramningstiden, tiden det tar fra en sak blir mottatt av fylkesnemndene til saken kommer opp i ordinært forhandlingsmøte, var per 31. august 2013 i gjennomsnitt 12 uker. Dette er tre uker kortere enn på samme tid i fjor, men vi har ambisjoner om å korte ned beramningstiden ytterligere. Det er store variasjoner mellom nemndene i beramningstiden, og Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker jobber kontinuerlig med å utjevne disse forskjellene. Dette gjøres blant annet ved at nemndsledere i fylkesnemnder med lav beramningstid periodevis avhjelper nemnder med høy beramningstid. Slike ordninger bidrar også til effektiv ressursutnyttelse.

Det er satt av midler til å fornye IKT-systemet i 2014. Dette er et viktig bidrag i effektiviseringen av fylkesnemndene. Saksbehandlingssystemet som fylkesnemndene nå bruker er i ferd med å utdateres og er tungvint å håndtere. Et nytt IKT-system vil gi bedre flyt i sakene og gjøre behandlingen raskere.

Jeg ser svært alvorlig på den lange saksbehandlingstiden og variasjonen i beramningstid mellom nemndene, og vil følge arbeidet tett i 2014 for å se at behandlingstiden går ned.

2) Hvordan vil departementet følge opp og forsikre seg om at de iverksatte tiltakene har ønsket effekt?

Departementet har tett dialog med Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i forbindelse med innføringen av nytt IKT-system. Sentralenheten har et ansvar for å sørge for at tildelte midler blir benyttet på en effektiv måte. Departementet avkrever rapportering på dette tertialvis og følger opp både IKT-investering og effektivisering av saksbehandling gjennom ordinære etatstyringsmøter.

Departementet vil sette i gang en evaluering av fylkesnemndene i 2014. Evalueringen vil blant annet vurdere saksbehandlingstiden, men også favne bredere og vurdere alt fra kvalitet i arbeidet til organisering og ressursutnyttelse.

