



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2017–2018)



-421 -8 572 87 4 543 651 7 164 643 719 601 2 802 761 804

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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-407-2

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Colourbox

Riksrevisjonens
oppfølging av forvaltningsrevisjoner
som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2017–2018) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*.

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt opp igjen året etter.

Dokument 3:1 (2017–2018) omtaler oppfølgingen av ni forvaltningsrevisjoner. Åtte av de ni sakene er avsluttet. *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO₂-håndtering* – Dokument 3:14 (2012–2013) følges videre.

Avsluttede saker

De åtte sakene som avsluttes i denne oppfølgingen, er:

- *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*
– Dokument 3:9 (2011–2012)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi*
– Dokument 3:8 (2012–2013)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien*
– Dokument 3:9 (2012–2013)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift* – Dokument 3:11 (2012–2013)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*
– Dokument 3:12 (2012–2013)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv*
– Dokument 3:13 (2012–2013)
- *Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet* – Dokument 3:3 (2013–2014)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi* – Dokument 3:5 (2013–2014)

I disse åtte sakene har forvaltningen iverksatt tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknader i forvaltningsrevisjonene og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i sin behandling av disse. Riksrevisjonen forutsetter at departementene følger opp de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen, 14. november 2017

For riksrevisorkollegiet
Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

| | |
|--|----|
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen</i> | |
| – Dokument 3:9 (2011–2012) | 7 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi</i> | |
| – Dokument 3:8 (2012–2013) | 11 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien</i> | |
| – Dokument 3:9 (2012–2013) | 16 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift</i> | |
| – Dokument 3:11 (2012–2013) | 20 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd</i> | |
| – Dokument 3:12 (2012–2013) | 27 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv</i> | |
| – Dokument 3:13 (2012–2013) | 32 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO₂-håndtering</i> | |
| – Dokument 3:14 (2012–2013) | 36 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet</i> | |
| – Dokument 3:3 (2013–2014) | 40 |
| <i>Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi</i> | |
| – Dokument 3:5 (2013–2014) | 46 |

Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen – Dokument 3:9 (2011–2012)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad statusen og utviklingen i havbruksnæringen er i tråd med det nasjonale målet om å være bærekraftig og miljøtilpasset, og om myndighetenes virkemiddelbruk og oppfølging er effektiv og tilstrekkelig.

Dokument 3:9 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen* ble sendt til Stortinget 6. mars 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 12. februar 2013 etter en høring 3. desember 2012, jf. Innst. 199 S (2012–2013). Saken ble behandlet i Stortinget 19. mars 2013.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen konkluderte med at oppdrettsnæringen fortsatt står overfor store utfordringer, blant annet med lakselus, fisk som rømmer, og høy dødelighet. Departementet arbeider både med et nytt system som skal styre produksjonskapasiteten i næringen, og med endringer i regelverket i tillegg til at de har fått på plass virkemidler for å styrke innovasjon og forskning, men det er det for tidlig å se noen effekt av tiltakene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til at Riksrevisjonen følger saken videre, jf. Innst. 143 S (2016–2017).

2. Nærings- og fiskeridepartements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mars 2017 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt etter departementets brev av 18. mars 2016, og for hvilke resultater som er oppnådd i 2016. Departementet svarte i brev av 9. mai 2017.

2.1 System for styring av produksjonskapasiteten

Departementet har arbeidet videre med å iverksette et nytt system som skal styre produksjonskapasiteten i havbruksnæringen, gjennom blant annet inndeling av kysten i produksjonsområder, utvikling av en modell med varslingsindikatorer for lakselus på villfisk og nye forvaltningsregler.

Havforskningsinstituttet har sammen med flere andre forskningsmiljøer arbeidet videre med å utvikle en varslingsindikator for uakseptable lusepåslag på villfisk, en lakselusmodell. Modellen skal testes videre av Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Norsk institutt for naturforskning i 2017. I tillegg er det nedsatt en ekspertgruppe som etter planen skal komme med et faglig råd til departementet medio mai 2017. Departementet vil deretter gjøre en endelig vurdering av hvilke områder som eventuelt kan øke produksjonen.

Produksjonsområdene og regelverket for å iverksette det nye systemet ble fastsatt gjennom flere forskrifter 16. januar 2017. De nye reglene trer i hovedsak i kraft 1. oktober 2017. Nærings- og fiskeridepartementet tar sikte på å vurdere å justere produksjonskapasiteten høsten 2017. Det vil bare bli tildelt kapasitet i områder hvor det

er miljømessig forsvarlig, og til oppdrettere som oppfyller kravene til unntak. Selv om indikatorene viser negative miljøeffekter, skal kapasiteten ikke nedjusteres før i 2019.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Mattilsynet utreder varslingsindikatorer for utslipp av næringsalter og organisk materiale og for svinn, dødelighet og sykdom.

2.2 Strategi mot rømming og handlingsplan mot resistens

Fiskeridirektoratet har på oppdrag fra departementet utarbeidet en strategi mot rømming av oppdrettsfisk som tar utgangspunkt i en nullvisjon. Mattilsynet har, også på oppdrag fra departementet, sammen med flere andre fagmiljøer utarbeidet en handlingsplan mot resistens mot legemidler mot lakselus. Forslagene ble sendt på høring 20. desember 2016, og de ble vedtatt av regjeringen 23. mars 2017.

2.3 Endringer i regelverket

Nærings- og fiskeridepartementet har nylig vedtatt endringer i regelverket som har som formål å redusere de miljømessige konsekvensene ved bruk av legemidler mot lakselus. Departementet har også fastsatt nye krav for å sikre lave lusenivåer i oppdrettsanleggene om våren. Samtidig ble kravene til telling av lakselus i oppdrettsanlegg skjerpet for å gi et riktigere bilde av lusesituasjonen i det enkelte anlegg.

Mattilsynet arbeider med å revidere *Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg* (lakselusforskriften). Bakgrunnen for arbeidet er utfordringene med utbredt resistens mot legemidler, nye metoder for å forebygge og behandle påslag av lakselus, økende velferdsproblemer ved lusebehandling og det nye systemet for styring av produksjonskapasiteten. Departementet tar sikte på at forslag til forskrift sendes på høring høsten 2017.

3. Status og utvikling på området

3.1 Det er fortsatt store utfordringer med lakselus

Havforskningsinstituttets risikovurdering for norsk fiskeoppdrett 2017 konkluderer med at lakselus og rømming fortsatt er de to største miljøutfordringene for havbruksnæringen. Nivået av lakselus var noe høyere våren og sommeren 2016 sammenlignet med i 2015.¹ Utover høsten 2016 var nivået i snitt lavere enn året før. Ifølge Veterinærinstituttet var lusetallene totalt for Norge i 2016 omtrent som i 2015, men de økte i de sørlige delene og gikk ned i de midtre delene av kysten.² Troms og Agder opplevde et høyere smittepress i 2016 enn i 2015. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Mattilsynet i 2016 avdekket enkelttilfeller med svært omfattende lakselusskader på oppdrettslaks.

Havforskningsinstituttets vurdering er at risikoen for smitte for vill laksefisk økte betydelig langs hele kysten utover sommeren 2016.³ Nærings og fiskeridepartementet opplyser at laksesmolten sannsynligvis ble negativt påvirket av forhøyede nivåer av lakselus i store områder langs Vestlandet og Midt-Norge i 2016. Det ble observert en økning av lakselus på sjørret og sjørøye utover sommeren langs det meste av kysten. Som en følge av dette ble sannsynligvis ørret og røye negativt påvirket av lakselus de fleste steder i 2016.

1) Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 9. mai 2017.

2) Veterinærinstituttet (2017) *Fiskehelse rapporten 2016*. Rapport 4/2017.

3) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

3.2 Færre fisk rømmer fra anleggene

Statistikk fra Fiskeridirektoratet viser at antallet laks som rømmer fra oppdrettsanlegg, var lavere i 2016 sammenlignet med de fleste årene i perioden 2001–2015.⁴ 24 av 196 vassdrag hadde mer enn 10 prosent rømt oppdrettslaks i 2016.⁵ Departementet viser til at oppdrettsnæringens sammenslutning for rømt oppdrettsfisk ble operativ i 2016, og det ble fisket opp rømt oppdrettsfisk i nær 40 elver i løpet av 2016. Over 500 rømt fisk ble fisket ut.⁶

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning har kommet fram til at 80 prosent av villaksbestandene ikke når kvalitetsnormens krav om minst god kvalitet.⁷ Av disse har 52 prosent dårlig eller svært dårlig kvalitet. Genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks er framhevet som en viktig årsak til at mange bestander har dårlig kvalitet. Bare en tredel av bestandene har ikke genetiske spor av rømt oppdrettslaks.

3.3 Forbruket av legemidler mot lakselus er høyt

Statistikk fra Folkehelseinstituttet viser at salget av midler mot lakselus i norsk fiskeoppdrett var lavere i 2016 enn i 2015, men forbruket er fortsatt høyt.⁸ Nedgangen skyldes at parasittene blir fjernet ved hjelp av andre metoder på grunn av resistens mot legemidlene, jf. punkt 3.5. Veterinærinstituttet anså resistenssituasjonen ved behandling av lakselus som alvorlig langs hele kysten i 2016.⁹ Antiparasittmidler kan måles i lang tid i havbunnen ved anlegget og i villfaunaer.¹⁰ Folkehelseinstituttets og Havforskningsinstituttets vurdering er imidlertid at bruken av antibiotika og midler mot innvollsorm i oppdrettsnæringen er lav.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Mattilsynet har gjennomført en tilsynskampanje og veiledning rettet mot forsvarlig forskrivning og bruk av legemidler i oppdrettsnæringen.¹¹ Kampanjen er gjennomført i samarbeid med Fiskeridirektoratet, som har gjennomført tilsyn med legemiddelbruk på utvalgte oppdrettsanlegg.

3.4 Mange oppdrettsfisk dør i produksjonen

Havforskningsinstituttet peker på at avlusing bidrar til økt dødelighet.¹² 20 prosent av fisken dør eller forsvinner i sjøvannsfasen, og Veterinærinstituttet vurderer tapstallene som høye for både fiskevelferd, økonomi og bærekraft.¹³

3.5 Bruk av nye metoder for avlusing

Bruken av mekaniske avlusingsmetoder (temperert vann, spyling med sjøvann og børsting) var mer enn seks ganger høyere i 2016 enn i 2015.¹⁴ Denne behandlingen er forbundet med risiko for stress, fysiske skader på laksen og at flere laks dør som følge av lusebehandling. Veterinærinstituttet mener at dokumentasjonen av tålegrensene for gjentatte behandlinger ikke er tilstrekkelig.

Statistikk fra Fiskeridirektoratet viser at bruken av leppefisk¹⁵ for å fjerne lus fra oppdrettsfisken har økt betydelig de senere årene. Bruk av leppefisk i avlusing har liten velferdsrisiko for laksen, men leppefisken har både høy dødelighet i merdene og høy

4) <<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Roemningsstatistikk>>

5) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

6) www.utfisking.no

7) <<http://www.vitenskapsradet.no/>>

8) <<https://www.fhi.no/hn/legemiddelbruk/fisk/2016-salg-av-lakselusmidler-er-synkende/>>

9) Veterinærinstituttet (2017) *Fiskehelse rapporten 2016*. Rapport 4/2017.

10) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

11) Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen av 9. mai 2017.

12) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

13) Veterinærinstituttet (2017) *Fiskehelse rapporten 2016*. Rapport 4/2017.

14) Veterinærinstituttet (2017) *Fiskehelse rapporten 2016*. Rapport 4/2017.

15) Fisk, slik som leppefisk, som spiser parasitter.

risiko for dårlig fiskevelferd.^{16,17} Havforskningsinstituttet mener at det å flytte store mengder leppefisk mellom regioner i Norge, og også det å importere fisk, kan påvirke bestandenes genetiske struktur.¹⁸

4. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og fiskeridepartementet har fått på plass mange elementer i et nytt system for forvaltningen av havbruksnæringen. Det nye systemet skal brukes til å regulere veksten i næringen fra høsten 2017, og det vil legge grunnlaget for oppfølgingen av utviklingen i næringen. Riksrevisjonen forutsetter at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp at systemet og regelverket for øvrig gir nødvendige forbedringer.

Norsk oppdrettsnæring står fortsatt overfor store utfordringer. Riksrevisjonen vil følge utviklingen i havbruksnæringen og vil gjennom de årlige risikovurderingene vurdere om det er behov for en ny forvaltningsrevisjon på området.

Saken er avsluttet.

16) Veterinærinstituttet (2017) *Fiskehelse rapporten 2016*. Rapport 4/2017.

17) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

18) Havforskningsinstituttet (2017) *Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2017*. Fisken og havet, særnummer 2-2017.

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi – Dokument 3:8 (2012–2013)

1. Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere måloppnåelse og effektivitet i store helseinnsatser i Malawi som var direkte eller indirekte finansiert av Norge, samt å vurdere forvaltningens oppfølging og kontroll med bruken av midlene.

Dokument 3:8 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi* ble sendt til Stortinget 19. februar 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 23. april 2013, jf. Innst. 265 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 16. mai 2013.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at sentrale mål for redusert barne- og mødredødelighet og styrking av helsesystemet ikke var nådd. Det ble også funnet svakheter både ved forvaltningen av midlene og ved Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll med at midlene ble brukt som forutsatt. Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet

- i samarbeid med andre givere iverksatte tiltak for å bedre måloppnåelsen for helsepersonell, tilgang på medisiner, medisinsk utstyr og infrastruktur
- styrket kompetansen og kapasiteten til å vurdere spørsmål knyttet til offentlig finansforvaltning, særlig ved ambassadene i land som mottok norsk budsjettstøtte
- sørget for at regnskap fra mottakerlandets myndigheter og innholdet i årlige revisjonsrapporter fra lokale eksterne revisorer ble tilstrekkelig fulgt opp
- stimulerte til tiltak som kunne styrke kompetansen og kapasiteten innen offentlig finansforvaltning i helsedepartementet i Malawi
- vurderte økt bruk av feltbesøk for å vise nærvær og som kilde til nødvendig supplerende informasjon om situasjonen i landet
- vurderte om budsjettstøtte og sektorbudsjettstøtte til Malawi burde gis uten klare forbedringer i landets finansforvaltning
- oppdaterte departementets retningslinjer for budsjettstøtte slik at de ble i tråd med Stortingets forutsetninger
- påvirket de globale helsefondene til i større grad å samarbeide med mottakerlandene om økt samfinansiering over tid

Kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte i Innst. 265 S (2012–2013) på at det ikke hadde vært tilstrekkelig framgang i Malawi når det gjaldt å nå målene om å redusere barne- og mødredødeligheten som var satt i helsesektorprogrammet for 2010. Komiteen pekte videre på at det var vesentlige svakheter ved malawiske myndigheters arbeid med å styrke det offentlige helsevesenet. Blant annet var lege- og sykepleierdekningen fortsatt lav, noe som gjorde at landet var avhengig av utenlandsk helsepersonell.

Komiteen var opptatt av at Utenriksdepartementet måtte se nærmere på muligheten for å følge opp at bistandsmidlene til Malawi framkom i landets statsbudsjett og regnskap, og påpekte at dette også var viktig for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon. Komiteen viste i den forbindelse til at Riksrevisjonen stilte spørsmål ved bruk av direkte budsjettstøtte til et land som Malawi, der revisjons- og kontrollordningene er svake.

Komiteen var videre enig med Riksrevisjonen i at departementet burde påvirke de to fondene, Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet, til å involvere

myndighetene sterkere i arbeidet. Komiteen ba departementet om særlig å vurdere mulighetene for å synliggjøre midler fra de to fondene i helsesektorprogrammets budsjetter og regnskap.

2. Departements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2017 Utenriksdepartementet om å gjøre rede for tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:8 (2012–2013) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvordan tiltakene eventuelt har bidratt til å bedre måloppnåelsen. Departementet svarte i brev av 3. mai 2017. Svarbrevet ble fulgt opp med en gjennomgang av ettersendt dokumentasjon fra departementet og et felles telefonintervju med ambassaden i Malawi og Utenriksdepartementet 31. mai 2017.

2.1 Utviklingen på helseindikatorer i Malawi

Utenriksdepartementet framhever i brevet at det har vært en positiv utvikling innen helsesektoren i Malawi. Departementet viser i den forbindelse til en nylig publisert undersøkelse, en såkalt Demographic and Health Survey (DHS), fra Malawi for perioden 2015–2016. Undersøkelsen ble gjennomført av Malawis National Statistics Office med støtte fra USAID og er basert på intervjuer med 26 000 husholdninger i Malawi. Ambassaden informerer i intervju om at dette er de mest pålitelige og oppdaterte dataene som finnes når det gjelder status på helseindikatorerne.

DHS-undersøkelsen viser ifølge departementet at det til tross for høy befolkningsvekst og et presset budsjett er en positiv utvikling for mange av helseindikatorerne i Malawi. Blant annet er spedbarnsdødeligheten redusert fra 66 per 1000 levendefødte i 2010 til 42 per 1000 levendefødte i 2015/2016. Målet i helsesektorprogrammet var å redusere antallet til mindre enn 48 per 1000 levendefødte.

Videre viser DHS-undersøkelsen at dødeligheten for barn fra 1 til 5 år har blitt redusert med nesten 50 prosent i samme periode, fra 112 per 1000 barn i 2010 til 63 per 1000 barn i 2015/2016. Her var målet i helsesektorprogrammet å redusere dødeligheten til mindre enn 76 dødsfall per 1000 barn, mens tusenårs mål 4 var å redusere den til mindre enn 44 dødsfall per 1000 barn.

Mødre-dødeligheten er fortsatt høy, men også på dette området er det en nedgang fra 675 dødsfall per 100 000 levendefødte i 2010 til 497 per 100 000 i 2015/2016. Målet i helsesektorprogrammet var å redusere mødre-dødeligheten til mindre enn 560 dødsfall per 100 000 fødsler, mens tusenårs mål 5 var å redusere den til mindre enn 155–230 dødsfall per 100 000 fødsler. DHS-undersøkelsen viser videre at det i perioden har vært en økning i andelen fødsler som finner sted på helseinstitusjon og/eller med helsepersonell til stede.

DHS-undersøkelsen viser også at 8,8 prosent av Malawis befolkning mellom 15 og 49 år har hiv/aids. Det er en lavere andel enn i 2010 da 10,6 prosent av befolkningen mellom 15 og 49 år hadde hiv/aids. I aldersgruppen 15–64 år kjenner 72,7 prosent sin hiv-status. 88,6 prosent av de personene som vet at de er hivpositive, behandles i dag med medisiner mot viruset, og dette er en dobling fra 2010.

Utenriksdepartementet viser videre til tall fra Malawis helsedepartement når det gjelder lege- og sykepleierdekning. Basert på disse tallene er det én lege per 36 000 innbyggere og én sykepleier per 2700 innbyggere. Dette er en forbedring fra 2010, da undersøkelsen avdekket at det var én lege per 65 000 innbyggere og én sykepleier per 3330 innbyggere.

2.2 Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll med bruken av midler

Departementet bemerker at det fremdeles er mange svakheter i Malawis offentlige forvaltning. Dette skyldes blant annet ressursfattigdom og en nasjonaløkonomi som ikke holder tritt med befolkningsveksten, mangelfull politikkutvikling og en generell mangel på gode mekanismer som sørger for at ansvar blir ivaretatt. Mange offentlige reformer er under utvikling, men iverksettelsen av reformene går ifølge departementet langsomt. Ambassaden har derfor iverksatt midlertidige kompensierende tiltak for å sikre en betryggende forvaltning av bistandsmidlene og resultatoppnåelse.

Departementet informerer om at ambassaden har hatt en lokalt ansatt revisor i halvannet år, men at vedkommende sluttet i 2016. Ambassaden har etter dette besluttet å inngå en rammeavtale med et regnskapsfirma som kan bistå ambassaden i vurdering av økonomi- og regnskapsrapporter etter behov, og dessuten bistå ambassaden med gjennomføring av stikkprøvekontroller. Rammeavtalen kommer i tillegg til forvaltningsoppfølging fra ambassadens egne medarbeidere.

2.3 Avvikling av budsjettstøtte til helse og tiltak for å sikre bedre offentlig finansforvaltning

Utenriksdepartementet opplyser om at Norge ikke lenger gir verken generell budsjettstøtte eller sektorbudsjettstøtte til helse i Malawi. I stedet for sektorbudsjettstøtte bidrar Norge, sammen med Storbritannia og Tyskland, gjennom finansieringsmekanismen Health Services Joint Fund (HSJF), som støtter deler av helsesektorbudsjettet. Videre opplyser departementet om at også den bilaterale støtten til myndighetene og deres helsesektorplan nå gis hovedsakelig gjennom HSJF, og ikke som budsjettstøtte.

HSJF bruker deler av myndighetenes systemer til planlegging, budsjettering, innkjøp og rapportering, men fondet bruker også kommersielle banker. Det er etablert en egen kontrollmekanisme med en såkalt fiduciary agent (FA) og en procurement agent (PA). HSJF skal ifølge departementet sikre effektiv tilgang på midler til prioriterte budsjettlinjer samtidig som det skal redusere fragmentering av bistand til sektoren og styrke myndighetenes egne systemer gjennom kapasitetsbygging. Det er givene, herunder den norske ambassaden, som gjennom fondet finansierer den ekstra kontrollmekanismen (FA og PA). FA skal, sammen med myndighetene, signere på alle utbetalinger fra fondet, mens PA skal kontrollere alle innkjøpene som gjøres med midler fra fondet.

Ambassaden informerer i intervju om at helse utgjør den tredje største sektoren i Malawis budsjettforslag for 2017/2018, med 9,9 prosent av totalbudsjettet. Ambassaden understreker imidlertid at en stor andel av det totale helsesektorbudsjettet i Malawi kommer fra bistand, noe som gjør at landet fremdeles er svært sårbart for svingninger i bistandsmidler.

Ambassaden framhever videre at de ikke har mottatt halvårsrapportering fra malawiske myndigheter i henhold til kriteriene som er lagt til grunn for HSJF. Midler har likevel blitt utbetalt fordi ambassaden har vært trygg på at de ikke har blitt misbrukt, hovedsakelig på grunn av to forhold:

- FA har fulgt alle utbetalinger og sjekket underlags- og bilagsdokumentasjon.
- Pengene har blitt kanalisert gjennom en kommersiell bank / privat konto (i motsetning til hva som var tilfellet for budsjettstøtten tidligere).

Disse forholdene har ifølge ambassaden sørget for tilstrekkelig kontroll med og sikkerhet for at midlene går til avtalt formål og følgelig har kunnet bli utbetalt.

Ambassaden opplyser i tillegg om at det er treghet ved Malawis evne til å bruke investeringsmidler til infrastruktur gjennom HSJF, hovedsakelig på grunn av forhold

som ligger utenfor fondet, blant annet Malawis anskaffelsesreglement. Det er per dags dato ikke utbetalt midler fra HSJF til infrastruktur. De norske midlene har imidlertid ikke vært øremerket, så det har vært mulig å bruke disse på andre områder, for eksempel til utstyr, vaksiner, strøm og vann ved distriktssykehus og helseklinikker.

Departementet framhever videre at det i forbindelse med Verdensbankens utbetaling av budsjettstøtte i mai 2017 ble stilt som krav at Malawi gjennomgikk og rensket lønnslistene for såkalte ghost workers i offentlig sektor. Det ble også publisert reviderte forbruksrapporter for de siste fire finansårene og foreslått en lovendring for å styrke riksrevisorens uavhengighet. Dessuten har ansvaret som ledere i departementer og direktorater har for månedlig økonomirapportering, blitt operasjonalisert.

Ambassaden bidrar for øvrig, sammen med det britiske Department for International Development (DFID) og EU, til Verdensbankens flergiverfond, som finansierer prosjektet Financial Reporting and Oversight Improvement Project (FROIP). Den største enkeltkomponenten i FROIP er anskaffelse av et nytt statlig økonomistyringsverktøy som antas å være i bruk i løpet av to år. Det nye økonomiforvaltningssystemet forventes å gi bedre sikring mot uautoriserte utbetalinger og svakheter i programvare og kontrollrutiner.

2.4 Svinn av medisiner og medisinsk utstyr

Utenriksdepartementet opplyser om at Norge i 2013 støttet en studie¹⁹ som gikk ut på å undersøke omfanget av og kostnadene ved svinn av medisiner og medisinsk utstyr. Av de varene som ble omfattet av studien, var det ikke redegjort for medisiner/utstyr for en verdi av om lag 11 millioner USD, noe som tilsvarte 18 prosent av de totale verdiene som undersøkelsen omfattet. Hovedårsakene til svinnet var dårlig oversikt over lagerbeholdning, manglende dokumentasjon med hensyn til mottak og forbruk, samt tyveri.

Departementet viser også til at det gjennom midler fra HSFJ ble opprettet en egen Drug Theft Investigation Unit (DTIU) i 2016. DTIU har ansvar for å forhindre svinn av medisiner ved å forbedre kontrollen i hele leveransekjeden, utarbeide retningslinjer og gjennomføre revisjoner og skal i tillegg samarbeide med politiet ved etterforskning og tiltale. I 2016 utførte enheten drug audits på helseklinikker i 14 distrikter. Undersøkelsene har ført til politianmeldelser og domfellelser.

2.5 Synliggjøring av bistand fra GAVI og Det globale fondet i helsesektorprogrammets budsjetter og regnskap

Ambassaden opplyser i intervju om at midlene fra GAVI og Det globale fondet nå er inkludert i Malawis helsebudsjett. Ifølge Utenriksdepartementet er imidlertid prosessene rundt GAVI og Det globale fondet lite åpne, og giverne i sektoren får i liten grad innsikt i diskusjonene mellom de globale aktørene og myndighetene.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at utviklingen på helseindikatorene i Malawi er positiv, og at flere av målene i Malawis helsesektorprogram fra 2010 er nådd – det gjelder innen både spedbarnsdødelighet, barnedødelighet og mødredødelighet. Det er fortsatt ikke god nok lege- og sykepleierdekning eller behandling av hiv/aids, men Riksrevisjonen registrerer at det er en positiv utvikling også på disse områdene.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har iverksatt midlertidige

19) Den norske ambassaden i Lilongwe, Malawi (2013). Health Commodity Leakage in Malawi – A quantitative and qualitative study on the national leakage of medicines and health supplies.

kompenenserende tiltak fordi Malawis offentlige forvaltning ikke fungerer godt nok. Blant annet har departementet satset på forsterket kontroll gjennom revisjon og inngåelse av rammeavtale med et regnskapsfirma.

Riksrevisjonen registrerer også at departementet verken gir direkte budsjettstøtte bilateralt eller sektorbudsjettstøtte til helse, men i stedet kanaliserer støtten gjennom finansieringsmekanismen Health Services Joint Fund (HSJF). Riksrevisjonen merker seg i tillegg at det er etablert og delfinansiert en egen kontrollmekanisme med en såkalt fiduciary agent (FA) og en procurement agent (PA) som skal sørge for forsvarlig kontroll av midlene som utbetales, og innkjøpene som gjøres.

Riksrevisjonen registrerer at norske myndigheter har bidratt til å støtte tiltak mot svinn av medisiner og medisinsk utstyr. Tiltakene omfatter både støtte til en studie og støtte til opprettelsen av Drug Theft Investigation Unit (DTIU) i 2016.

Riksrevisjonen konstaterer at det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke måloppnåelse, oppfølging og kontroll av bistand til helsesektoren i Malawi. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at det fremdeles er en utfordring at helsesektoren i Malawi er svært avhengig av bistand, og at forvaltningen av midlene er svak. Riksrevisjonen mener derfor at disse områdene fortsatt krever stor oppmerksomhet fra Utenriksdepartementet.

Saken avsluttes.

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien – Dokument 3:9 (2012–2013)

1. Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan tilretteleggingsgarantien ble brukt, og belyse forhold som kunne forklare eventuelle variasjoner i arbeids- og velferdsetatens bruk av ordningen. Tilretteleggingsgarantien ble innført for å bidra til at personer med behov for bistand fra et NAV-kontor, får eller beholder jobb. Riksrevisjonen vurderte også i hvilken grad ordningen ble fulgt opp av overordnede myndigheter. Undersøkelsen omfattet perioden 2008–2012, med hovedvekt på perioden 2010–2012.

Dokument 3:9 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien* ble overlevert til Stortinget 24. oktober 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 3. desember 2013, jf. Innst. 49 S (2013–2014), og saken ble behandlet i Stortinget 16. desember 2013.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at tilretteleggingsgarantien var lite brukt, og at innholdet i garantien var uklart. NAV Fylke og NAV-kontorene hadde ikke fulgt opp arbeidet med tilretteleggingsgarantien i tilstrekkelig grad, og det var mangler i styringsinformasjonen om garantien. Riksrevisjonen anbefalte at Arbeids- og velferdsdirektoratet målrettet arbeidet med tilretteleggingsgarantien for å sikre riktig bruk av ordningen, slik at flere personer med nedsatt funksjonsevne kunne komme i jobb eller bli værende i jobb. Riksrevisjonen mente videre at det var behov for å klargjøre innholdet i tilretteleggingsgarantien, og at Arbeids- og velferdsdirektoratet måtte gjøre ordningen mer kjent. Videre mente Riksrevisjonen at NAV Fylke måtte sørge for at arbeidet med tilretteleggingsgarantien fikk tilstrekkelig prioritet. De øremerkede midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet måtte benyttes for å hjelpe NAV-kontorene med å styrke kompetansen om innholdet i tilretteleggingsgarantien og praktiseringen av ordningen. Det ble også trukket fram at ledelsen ved NAV-kontorene i større grad måtte følge opp arbeidet med tilretteleggingsgarantien.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 49 S (2013–2014) til at det var store fylkesvise forskjeller i bruken av ordningen. Forskjellene gjaldt både antall tilretteleggingsgarantier som var inngått, avslutning av garantier og hvem som fikk innvilget tilretteleggingsgaranti. NAV-kontorenes oppfølging av brukerne varierte også mye, og ordningen syntes å være for dårlig kjent blant aktuelle målgrupper. Tilretteleggingsgarantien for arbeidsgivere var nesten ikke benyttet, og NAV-kontorene brukte ulike kriterier for utvelging av hvem som ble tilbudt tilretteleggingsgaranti.

Komiteen viste til at NAV Fylke de siste fem årene hadde fått tildelt midler til en koordinatorstilling for tilretteleggingsgarantien, men at ikke alle fylkeskontorene hadde brukt midlene som forutsatt. Komiteen påpekte at midler skal benyttes som forutsatt. Dette ble trukket fram som særlig kritikkverdige i en situasjon hvor mye tydet på at innsatsen fra fylkeskontorenes side ikke hadde vært tilstrekkelig. Fylkeskontorene skulle også bidra til at de lokale NAV-kontorene fikk bedre kompetanse.

Komiteen merket seg videre at ordningen med tilretteleggingsgaranti i liten grad ble brukt av personer som var arbeidssøkere, og stilte derfor spørsmål ved om ordningen

nådde godt nok ut til dem som var utenfor arbeidslivet. Komiteen merket seg også at det var lite systematisk styringsinformasjon om tilretteleggingsgarantien.

2. Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 5. april 2017 Arbeids- og sosialdepartementet gjøre rede for tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 9. mai 2017.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at tilretteleggingsgarantien fra og med 1. januar 2016 ble erstattet med en ny ordning med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler, jf. Prop. 39 L (2014–2015). I omtalen og begrunnelsen for omleggingen ble det blant annet vist til Riksrevisjonens tilrådinger og Stortingets behandling av saken. Departementet viser til at iverksettingen og gjennomføringen av den nye ordningen er fulgt opp i egne retningslinjer som presiserer hvordan ordningen skal brukes, og i forskrift om arbeidsmarkedstiltak, der bruken av tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler er knyttet til bruken av ulike arbeidsmarkedstiltak.

2.1 Bruken av tilretteleggingsgarantier/tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler

I svarbrevet sitt til Riksrevisjonen presenterer Arbeids- og sosialdepartementet statistikk som viser utviklingen i nye avtaler/garantier i alt og for det enkelte fylke i årene 2013–2016.

| Tabell 1 Nye avtaler/garantier i alt i årene 2013–2016 | | | |
|--|-------|-------|-------|
| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 4 959 | 5 597 | 5 311 | 1 024 |

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Tabell 1 viser at det totalt sett var flere avtaler i 2014 og 2015 enn i 2013. Antallet avtaler var imidlertid redusert i 2016 og var da 30 prosent lavere enn det var i 2013. Denne reduksjonen skyldes ifølge departementet at innhold og bruk er tydeliggjort i den nye avtalen. Blant annet er oppfølging nå obligatorisk, og avtalen skal primært omfatte både arbeidssøkeren og arbeidsgiveren. Før 2016 var det færre krav til både målgruppe, innhold og bruk.

Statistikk fra Arbeids- og sosialdepartementet viser at det er store forskjeller mellom de ulike fylkene når det gjelder hvor mange avtaler de har. I perioden 2013–2016 hadde Rogaland flest avtaler, 2178 totalt, mens Sogn og Fjordane hadde færrest avtaler, 212 totalt.

Departementet opplyser at arbeids- og velferdsetaten arbeider kontinuerlig med å styrke bruken av tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler i alle landets fylker, og at etaten i økende grad arbeider helhetlig og tverrfaglig med inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne. Dette arbeidet bidrar til å fremme tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler som virkemiddel.

Tabell 2 viser antallet nye garantier/avtaler som er inngått i perioden 2013–2016, fordelt på ulike brukergrupper. Kategoriene er delvis overlappende, og én person kan være regnet med i flere grupper. Kategorien «Arbeidstaker/Arbeidssøker» omfatter

personer med tilretteleggingsgaranti/tilretteleggings- og oppfølgingsavtale som er i arbeid og samtidig søker arbeid.

Tabell 2 Antallet nye garantier/avtaler mellom 2013 og 2016 fordelt på grupper

| Nye avtaler/ garantier i alt 2013–2016 | Personer med nedsatt arbeids- evne | Arbeids- søkere | Arbeids- taker/ arbeids- søker | Personer i arbeid | Uføre- pensjon | Ukjent status |
|---|--|--------------------|---|----------------------|-------------------|------------------|
| 19 327 | 12 434 | 4 548 | 1 024 | 4 097 | 279 | 594 |

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

2.2 Klargjøring av innhold

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at direktoratet har iverksatt flere tiltak for å klargjøre innholdet i tilretteleggingsgarantien / ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler. Den nye ordningen, som ble iverksatt i 2016, innebærer blant annet

- at det blir en sterkere prioritering av personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne og behov for spesielt tilpasset bistand for å komme i arbeid
- at oppfølging alltid skal være en del av avtalen, og at avtalen skal inneholde navn på en fast kontaktperson som skal ha kontakt med arbeidsgiveren og arbeidssøkeren
- at det i hovedsak skal lages trepartsavtaler som omfatter arbeidssøkeren, arbeidsgiveren og NAV

Departementet opplyser at det arbeides kontinuerlig for å tydeliggjøre innholdet i ordningen blant annet gjennom samlinger og møter og informasjon på intranettsider. Det er publisert utfyllende retningslinjer hvor det blant annet er vektlagt at ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler skal brukes overfor målgruppen.

Ifølge departementet har direktoratet presisert at alle fylker skal bruke ordningen. Direktoratet registrerer at enkelte fylker i for liten grad bruker den, og derfor har departementet gitt fylkene en påminnelse om at ordningen er et virkemiddel som skal brukes i inkluderingsarbeidet for målgruppen. Retningslinjene gir et grunnlag for dialog med fylkene, og hvert fylke har en fylkeskoordinator for ordningen.

Videre arbeides det for bedre å integrere ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler i etatens arbeid med oppfølging, tilrettelegging og inkludering. Ordningen er nå inkludert i interne standarder, retningslinjer og styringsdokumentasjon.

Departementet framhever videre at direktoratet arbeider for å styrke det interne tverrfaglige samarbeidet mellom NAV-kontorene og hjelpemiddelsentralene. Ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler skal fremme optimal bistand fra NAV-kontorene og hjelpemiddelsentralene og bidra til å koordinere innsatsen mot brukeren. Hjelpemiddelsentralene har kontaktpersoner som ofte inngår i lokale nettverk for inkludering. Når det er aktuelt å inngå avtale, skal det vurderes om arbeidssøkeren har behov for bistand fra hjelpemiddelsentralen som vektlegger arbeid og veiledning i tilretteleggingen.

2.3 Innsats for å gjøre ordningen bedre kjent

Arbeids- og sosialdepartementet viser i svarbrevet sitt til at NAV har gjennomført flere tiltak for å gjøre ordningen bedre kjent. Blant annet skal fylkeskoordinatorene og NAV-kontorene stå for informasjon og kontakt i fylket om ordningen. Ifølge departementet antar direktoratet at denne aktiviteten kan ha stor betydning for lokale arbeidsplasser og organisasjoner. Videre følger direktoratet opp bruken av ordningen hver måned og

sender individuell tilbakemelding til fylkeskoordinatorene. Ordningen inkluderes også i direktoratets resultatdialog med etaten.

Måltall for fylkenes bruk av tilretteleggingsgarantien ble gjeninnført i 2013 i etterkant av at Riksrevisjonens rapport ble fremlagt. Da den nye ordningen ble innført i 2016, ble det besluttet at måltall for ordningen inntil videre ikke skulle videreføres.

Erfaringsmessig bidrar måltall til økt bruk, men måltall kan også innebære en viss fare for at det inngås avtaler uten tilfredsstillende innhold. Dette vil ifølge departementet bli vurdert i lys av resultatene framover.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det 1. januar 2016 ble innført en ordning med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler som erstatter ordningen med tilretteleggingsgarantier. Den nye ordningen er i liten grad sammenlignbar med den tidligere tilretteleggingsgarantien. Den nye ordningen er fulgt opp av departementet gjennom egne retningslinjer som presiserer hvordan ordningen skal brukes, og i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Det er blitt flere krav til både målgruppe, innhold og bruk. Oppfølging er nå obligatorisk, og avtalen skal primært omfatte både arbeidssøkeren og arbeidsgiveren. Ifølge departementet arbeider arbeids- og velferdsetaten i økende grad helhetlig og tverrfaglig, og dette bidrar til å fremme tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler som virkemiddel.

Riksrevisjonen registrerer videre at det er iverksatt flere tiltak for å klargjøre innholdet i ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler og for å øke kompetansen om ordningen. Det er også iverksatt tiltak for å gjøre ordningen bedre kjent blant arbeidstakere, arbeidssøkere og arbeidsgivere, og det er iverksatt ulike tiltak for å øke prioriteringen og forankringen av ordningen hos ledelsen ved NAV-kontorene. Blant annet er bruken av ordningen med tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler inkludert i interne standarder, retningslinjer og styringsdokumenter for arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen forutsetter at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp bruken av ordningen videre, blant annet ut fra de fylkesvise variasjonene som finnes.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift – Dokument 3:11 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollarbeid bidrar til å nå Stortingets mål om korrekt fastsettelse av merverdiavgift.

Dokument 3:11 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift* ble overlevert Stortinget 11. juni 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. desember 2013, jf. Innst. 83 S (2013–2014). Stortinget behandlet saken 16. desember 2013.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling til Dokument 3:1 (2016–2017) 13. desember 2016, jf. Innst. 143 S (2016–2017). Komiteen viser i Innst. 143 S (2016–2017) til Riksrevisjonens vurderinger om at det er iverksatt en rekke tiltak for å følge opp anbefalingene i Dokument 3:11 (2012–2013) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 83 S (2013–2014), men at det fortsatt er områder som kan forbedres. I Innst. 143 S (2016–2017) viser komiteen også til at ansvaret for merverdiavgift ved innførsel vil bli overført fra Tolletaten til Skatteetaten fra 1. januar 2017. En viktig premis for denne endringen er at informasjonsutvekslingen mellom etatene økes, noe som vil bidra til å styrke kontrollen på merverdiavgiftsområdet generelt. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at det var riktig å følge saken videre siden det gjenstår å se hvorvidt målet om styrket kontroll på merverdiavgiftsområdet generelt vil bli nådd.

2. Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2017 Finansdepartementet om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området de siste årene, og viste i den sammenheng særlig til anbefalingene i Dokument 3:11 (2012–2013) om bruken av tilleggsavgift i oppgavekontrollen, utvelgelse av oppgaver og deklarasjoner for kontroll, kontrollen av merverdiavgiftsregisteret og effektmåling av informasjons- og veiledningsarbeid. I tillegg ba Riksrevisjonen departementet om å redegjøre både for arbeidet med å overføre ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra Tolletaten til Skatteetaten og for erfaringene med overføringen så langt. Riksrevisjonen ba dessuten departementet om å kommentere hvordan samhandlingen mellom etatene er organisert, og hvilke endringer som er gjort i etatenes ikt-systemer for å sikre bedre informasjonsflyt mellom etatene. I brevet til Finansdepartementet viste Riksrevisjonen for øvrig til komiteens merknader, jf. Innst. 83 S (2013–2014) og Innst. 143 S (2016–2017). Departementet svarte i brev av 5. mai 2017.

2.1 Generelt

Finansdepartementets overordnede vurdering er at Skatteetaten har arbeidet godt på merverdiavgiftsområdet i 2016. Resultatene på styringsparametre som belyser etatens

kontroll på merverdiavgiftsområdet, er i hovedsak gode. Det er imidlertid fortsatt utfordringer på enkelte områder, særlig med hensyn til kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret.

2.2 Bruk av tilleggsrett i meldingskontrollen²⁰

Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknad om likebehandling i bruken av tilleggsrett i meldingskontrollen, jf. Dokument 3:11 (2012–2013). Tiltakene omfatter

- reviderte retningslinjer for bruk av tilleggsrett (tidligere kalt tilleggsavgift)
- sentrale og regionale kompetansetiltak
- større grad av erfaringsutveksling
- vektlegging av bruk av tilleggsrett i styringsdokumenter
- økt oppfølging og rapportering når det gjelder praksis og bruk av tilleggsrett
- egne krav til kvalitetssikring av fastsettelse over 200 000 kroner

Ifølge Finansdepartementet har tiltakene gitt gode resultater, selv om det fortsatt er enkelte regionale forskjeller. Departementets oversikt viser at andelen meldingskontroller med avgiftsfastsettelse hvor det er brukt tilleggsavgift har økt fra 16,4 prosent i 2012 til 46,0 prosent i 2016. Dette er et uvektet gjennomsnitt for de fem skatteregionene. I 2012 varierte andelen meldingskontroller med avgiftsfastsettelse hvor det er brukt tilleggsavgift, fra 4,1 prosent i Skatt nord til 30,6 prosent i Skatt vest. I 2016 varierte den tilsvarende andelen fra 34,8 prosent i Skatt vest til 53,9 prosent i Skatt nord.

Departementet opplyser at fra 2017 gjelder reglene om tilleggsrett i lov om skatteforvaltning på hele skatte- og avgiftsområdet. Reglene innebærer at skattemyndighetene skal ilegge tilleggsrett når de objektive vilkårene for dette er oppfylt, med mindre den skattepliktiges forhold må anses unnskyldelig. En slik modell som tar utgangspunkt i objektive kriterier, vil ifølge departementet i enda større grad bidra til likebehandling.

2.3 Utvelgelse av merverdiavgiftsmeldinger for kontroll

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten retter stor oppmerksomhet mot å forbedre utvelgelsen til meldingskontroll, og at etaten løpende iverksetter forbedringstiltak i utviklingen av risikobaserte filtre for kontrollutvelgelse. I forbindelse med overtakelsen av ansvaret for merverdiavgift ved innførsel og ny skattemelding for merverdiavgift har Skatteetaten utviklet mange nye datafelter i merverdiavgiftssystemet som kan brukes til å bygge kontrollfiltre.

Ifølge departementet bygger tradisjonelle kontrollfiltre på tilgjengelige opplysninger kun fra merverdiavgiftssystemet, mens filtre som er basert på prediktiv systematisk utvelgelse (PSU-filtre), bygger på alle tilgjengelige opplysninger i Skatteetatens datavarehus. I 2016 har det vært størst treff på merverdiavgiftsmeldinger som velges ut på grunnlag av en kombinasjon av tradisjonelle filtre og PSU-filtre. Departementet opplyser at den prediktive skåringsmodellen ble forbedret i 2016, og at alle de fem skatteregionene nå har tilgang til PSU-skåringer.

Finansdepartementet viser til at treffprosenten i meldingskontrollen i gjennomsnitt er på 42,8 prosent i kontroller med PSU-filtre som utvelgelsesgrunnlag. Det er en treffprosent som er 4,1 prosentpoeng høyere enn treffprosenten i kontroller med tradisjonelle filtre som utvelgelsesgrunnlag. Ifølge departementet forventer Skattedirektoratet at andelen kontroller med PSU-filtre som utvelgelsesgrunnlag vil øke i tiden framover.

20) Tilleggsrett tilsvarer det som tidligere var benevnt som tilleggsavgift i oppgavekontrollen, jf. ny skatteforvaltningslov av 1. januar 2017.

2.4 Utvelgelse av deklarasjoner for kontroll

Finansdepartementet opplyser at Tolletaten i 2016 behandlet om lag 7,2 millioner inn- og utførselsdeklarasjoner. Alle deklarasjonene blir behandlet i TVINN (tollekspedisjons-systemet for innførsel og utførsel av varer). Tolletaten velger ut deklarasjoner til dokumentkontroll ved hjelp av kontrollmasker. Kontrollen består av to elementer: maskinell kontroll (input-kontroll) og manuell kontroll. Dersom deklarasjonen samsvarer med én eller flere kontrollmasker, blir den overført til manuell behandling hos en tolltjenestemann (deklarasjonskontroll). Omfanget av de sentrale maskene har blitt gradvis redusert fordi det erfaringsmessig ble stoppet for mange deklarasjoner i disse. Tolletaten har arbeidet med å etablere mer effektive og treffsikre masker. Ifølge departementet var andelen innførselsdeklarasjoner som ble stoppet av kontrollmasker i 2014 og 2015, henholdsvis 13,2 og 12,4 prosent. I 2016 var tilsvarende andel 11,7 prosent.

2.5 Kontroll av merverdiavgiftsregisteret

Finansdepartementet viser til at det i Skatteetatens årsrapport for 2016 står at Skattedirektoratet vurderer risikoen for merverdiavgiftssvindel som relativt høy, og at økt kvalitet i merverdiavgiftsregisteret er nødvendig for å forebygge svindel. Skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten på registeret. Departementet peker på at dette er et langsiktig arbeid.

Departementet opplyser at antall registrerte virksomheter i merverdiavgiftsregisteret er økende, og at det finner sted rundt 34 000 nyregistreringer hvert år. Det er et betydelig avvik mellom antall registrerte virksomheter i merverdiavgiftsregisteret og Enhetsregisteret, og det er en utfordring for Skatteetaten å sørge for at alle avgifts-subjekter faktisk blir registrert. Ifølge departementet har Skatteetaten i 2016 økt bruken av virksomhetsavklaringer overfor virksomheter som ikke leverer merverdiavgiftsmeldinger. Dette fører til at virksomheter som ikke lenger er aktive, blir slettet fra registeret, noe som bidrar til forbedret registerkvalitet.

Departementet opplyser videre at det er en høy årlig utskiftning i merverdiregisteret – det dreier seg om rundt 10 prosent av virksomhetene i registeret. Av disse har 15 prosent av virksomhetene vært registrert i under ett år, og 50 prosent har vært registrert i under fem år. For å unngå at fiktive virksomheter og falske identiteter blir registrert, følger Skatteetaten ikke bare opp de enkelte virksomhetene, men også enkeltaktører og personer som er involvert i mange registreringer.

Ifølge departementet er god registerkvalitet en viktig forutsetning for å forebygge, forhindre eller stoppe unndragelser, for eksempel ved organisert bruk av uriktige registreringer og fiktive fakturaer. Minstekrav for registrering er fastsatt i lov og forskrift. I 2016 var det en økning i antall virksomheter og næringsdrivende som ble nektet registrering. Mange av dem som ikke får registrere seg, blir nektet fordi de ikke sender inn etterspurt dokumentasjon. Det er ifølge departementet imidlertid ikke gitt at manglende dokumentasjon skyldes forsøk på svindel.

Finansdepartementet peker på at det er utfordrende for Skatteetaten å avdekke sannsynlighet for svindel allerede på registreringstidspunktet. Derfor er det behov for aktivt å følge opp nyregistrerte virksomheter. Skatt øst og Skatt vest har i 2016 prøvd ut en modell for risikobasert segmentering av registermeldinger i «røde» og «grønne» løp. Denne går ut på at det blir utført relativt mindre kontroll i første fase av de virksomhetene som vurderes til å være i «grønt» segment. De virksomhetene som er i «rødt» segment, derimot, får tettere oppfølging med oppgavekontroll de to første årene etter at de har blitt registrert.

Departementet viser til at det fra 1. januar 2017 er trådt i kraft regelendringer som skal bidra til å redusere risikoen for merverdiavgiftssvindel. Næringsdrivende må nå ha vært registrert i ett år med tomånedlige terminer og etterlevd leveringsforpliktelsene for merverdiavgiftsmelding i denne perioden før de kan gis anledning til å levere melding én gang per år. Skatteetaten har i tillegg fått adgang til å pålegge avgiftspliktige månedstermin ved mislighold av meldingsplikten.

2.6 Effektmåling av informasjons- og veiledningsarbeid

Finansdepartementet opplyser at det vesentligste av Skatteetatens informasjons- og veiledningsarbeid på merverdiavgiftsområdet i 2016 har vært rettet mot innføring av ny merverdiavgiftsmelding, ny ordning for merverdiavgift ved innførsel og ny skatteforvaltningslov.

Finansdepartementet viser til at det er for tidlig å si noe sikkert om effekten av informasjonsarbeidet. Fra 1. januar 2017 fikk skattemyndighetene en generell adgang til å ilegge tvangsmulkt når skattepliktige og tredjeparter ikke gir pliktige meldinger og opplysninger innen fastsatte frister. Ifølge departementet er Skatteetatens foreløpige vurdering at de nye tvangsmulktreglene har hatt en positiv effekt ved at flere leverer meldingen innen fristen.

I forbindelse med arbeidet for å redusere arbeidslivskriminalitet ble det ifølge departementet i 2016 igangsatt et pilotprosjekt, Næringsguide, for å oppnå bedre dialog med utenlandske næringsdrivende. Tiltaket retter seg mot utenlandske næringsdrivende som registrerer seg i Enhetsregisteret med enkeltpersonforetak, enmanns aksjeselskap eller norskregistrert utenlandsk foretak (NUF). Et utvalg av de utenlandske næringsdrivende innkalles til tre møter i løpet av et halvt år. Næringsdrivende som vegrer seg mot en slik dialog med Skatteetaten, får et eget oppfølgingsløp. Forventet effekt av tiltaket er riktignok registrering og bedre etterlevelse av regelverket.

Finansdepartementet opplyser at Tolletaten arbeider kontinuerlig med å bedre kvaliteten på deklarasjoner fra næringslivet gjennom målrettet informasjon og veiledning. Videre avholder Tolletaten møter med næringslivet, og etaten bidrar på næringslivets egne arrangementer. Tolletaten utviklet i 2016 en ny tolldeklarasjons-oversikt som ble tatt i bruk i 2017. Tolldeklarasjonsoversikten gir alle registrerte varemottakere en månedlig oversikt over alle tolldeklarasjonene til virksomheten (deklarerert tollverdi og innførselsavgifter). Tolldirektoratets erfaring er at tiltaket har skapt økt oppmerksomhet rundt grunnlagsdataene som deklarerer.

Departementet viser til at Tolletaten gjennomfører årlige brukerundersøkelser på utvalgte områder der brukerne gir tilbakemeldinger på opplevd informasjonsnivå. Undersøkelsene for 2016 har avdekket enkelte områder der informasjonen bør forbedres. På regionalt nivå får deklareranter som gjør mange feil, særskilt oppfølging av etaten med informasjon og andre tiltak. Ifølge departementet er det ofte de samme deklarerantene som gjør feil. Departementet opplyser at ifølge Tolldirektoratet har informasjonstiltakene, sammen med kontrolltiltakene, allerede hatt merkbar effekt på deklarasjonskvaliteten og deklarerantenes vilje til å korrigere feil som de oppdager i sin egenkontroll.

2.7 Arbeidet med å overføre ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra Tolletaten til Skatteetaten og erfaringene med overføringen så langt

Finansdepartementet opplyser at overføringen av ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra Tolletaten til Skatteetaten berører mange aktører, både eksternt og internt i etatene. Skatteetaten og Tolletaten har gjennomført mange og omfattende tiltak for at

berørte importører mv. skulle bli godt forberedt og kunne tilpasse seg det nye regelverket slik at innføringen ble vellykket.

Informasjon og oppfølging av berørte aktører

Finansdepartementet viser til at Skatteetaten og Tolletaten i arbeidet med å følge opp eksterne aktører har vektlagt informasjon, dialog og aktiv oppfølging av næringsdrivende og deres representanter, organisasjoner og tjenesteleverandører. Skatteetaten har avholdt informasjons- og nettverkssamlinger, drevet betydelig kurs- og foredragsvirksomhet og informert gjennom nettsider og sosiale medier.

Ifølge Finansdepartementet sendte Skatteetaten i september 2016 en spørreundersøkelse til det eksterne nettverket for å måle i hvilken grad organisasjonenes kunder og medlemmer ville tilpasse seg endringene. Resultatet viste at 80 prosent hadde informert sine kunder og medlemmer om endringene. Noen respondenter pekte på risikoen for at virksomhetene ikke kjente godt nok til den nye ordningen for merverdiavgift ved innførsel, og at enkelte elementer i den nye ordningen kunne virke kompliserende for noen virksomheter.

Interne innføringstiltak

Internt i Skatteetaten har det ifølge Finansdepartementet vært gjennomført omfattende opplæringstiltak i forbindelse med det nye regelverket og de nye systemene, prosessene og grensesnittene. For å bidra til effektiv formidling av informasjon ble det etablert egne, lokale innføringsnettverk i etaten.

Grensesnitt og samarbeid mellom etatene

Finansdepartementet opplyser at faggrupper med deltakere fra Skatteetaten og Tolletaten sammen har dokumentert endringer i prosesser og grensesnitt og samarbeidet for å finne gode løsninger. I desember 2016 underskrev etatslederne et sett samarbeidsavtaler. Målet med avtalene er blant annet å sikre et fortsatt godt samarbeid og et velfungerende grensesnitt mellom Skatteetaten og Tolletaten. Relevante driftsenheter har igangsatt en prosess for å etablere og videreutvikle operativt samarbeid på regionalt nivå. På direktoratsnivå er det planlagt en rekke samarbeidsmøter i løpet av 2017.

Departementet viser videre til at Skatteetaten har et sentralt beredskapsteam som hyppig avholder møter for å følge opp daglig drift og håndtere avvik og utfordringer. Det er også etablert regionale beredskapsteam som håndterer og videreformidler regionale behov.

Erfaringene med den nye ordningen etter 1. januar 2017

Ifølge Finansdepartementet er Skattedirektoratets vurdering at overføringen av forvaltningsansvaret for innførselsmerverdiavgift så langt har vært vellykket. Overføringen har ført til at om lag 360 000 registrerte avgiftspliktige i merverdiavgiftsregisteret må forholde seg til en innholdsmessig endret skattemelding for merverdiavgift. Departementet vurderer det derfor som positivt at en stor andel av de registrerte virksomhetene (om lag 92,3 prosent) har levert ny skattemelding for merverdiavgift til rett tid. Andelen virksomheter som leverer meldingen til rett tid, er forbedret sammenlignet med 2016.

Departementet viser til at provenyet for innenlands merverdiavgift i perioden januar og februar har ligget på om lag 16–17 milliarder kroner for årene 2014–2016. Ifølge departementet indikerer de foreløpige tallene at provenyet for merverdiavgift ved innførsel i 2017 er i tråd med det som kan forventes ut fra tidligere års proveny i samme periode.

Departementet opplyser at både Skatteetaten og Tolletaten i forbindelse med omleggingen har registrert et lavere antall eksterne henvendelser enn forventet. Etatene opplever at det til tross for informasjonstiltakene likevel er en viss andel registrerte virksomheter med innførsel som ikke har fått med seg ordningen eller ikke har forstått riktig hva de skal rapportere og hvor. Henvendelsene til Tolletaten om tolldeklarasjoner kan tyde på at kunnskapsnivået spesielt hos mindre regnskapsfirmaer foreløpig er noe lavt. Ifølge departementet er det imidlertid naturlig at det vil være noen aktører som ikke gjør det riktig første gang. Departementet viser også til at Skatteetaten planlegger å sende informasjon via brev til de virksomhetene som etter 10. april 2017 ikke har innberettet innførselsmerverdiavgift i henhold til de nye reglene. Erfaringer fra Sverige tilsier ifølge departementet at det å sende ut brev med informasjon vil ha god effekt.

Departementets overordnede vurdering, basert på den informasjonen som var tilgjengelig per 30. april 2017, er at innføringen av den nye ordningen for merverdiavgift ved innførsel har vært vellykket. Departementet understreker likevel at grunnlaget for denne konklusjonen er foreløpige tall fra innleveringer for perioden januar og februar 2017, og at det er for tidlig å komme med noen sikker konklusjon.

Organiseringen av kontrollarbeidet og samhandlingen mellom etatene

Finansdepartementet opplyser at i den nye ordningen skal registrerte merverdiavgiftspliktige oppgi grunnlaget for innførselsmerverdiavgift og beregning av denne i meldingen til Skatteetaten, mens tolldeklarasjonene med beregnet tollverdi vil være underlagsdokumentasjon for merverdiavgiftsmeldingen. For ikke-registrerte avgiftspliktige innebærer den nye ordningen at Tolletaten utfører enkelte oppgaver som avgiftsmyndighet for merverdiavgift på vegne av Skatteetaten.

Ifølge departementet er Tolletatens vareførselskontroll viktig for å sikre så riktige grunnlagsdata for innførsel av varer som mulig, og overføringen innebærer ikke at Tolletatens kontroll med vareførselen over grensen endres. Tolletatens etterkontroll vil imidlertid ha et mindre omfang enn den hadde før omleggingen, siden etaten ikke lenger skal utføre etterkontroll med innførselsmerverdiavgift og særavgifter. Departementet viser til at sammenkoblingen av Skatteetatens og Tolletatens it-systemer vil innebære en bedring av kontrollmulighetene på området og dermed redusere risikoen for svindel i merverdiavgiftssystemet.

Departementet viser videre til at både skattemyndighetene og tollmyndighetene ved sine kontroller, som har ulike formål, vil kunne avdekke eller få mistanke om forhold som har betydning for den andre etatens ansvarsområde. Adgangen til å utveksle opplysninger mellom Skatteetaten og Tolletaten ble noe utvidet fra 1. januar 2016, jf. lov om toll og vareførsel § 12-2 og lov om skatteforvaltning § 10-5.

Finansdepartementet viser til at det blant annet er inngått samarbeidsavtaler mellom etatene på følgende områder:

- etterkontroll (informasjonsflyt og utveksling av avdekkede brudd på regelverk, felles aksjoner og kontroller)
- kompetanseutvikling for opplæring, kursing, hospitering mv.
- prosesser for samarbeid og saksbehandling

I tillegg pågår det arbeid med å få i stand en samarbeidsavtale om etterretning. Formålet med denne avtalen er å sikre samarbeidet i grensesnittet for etterretning mellom Skatteetaten og Tolletaten. Etterretningsavtalen skal blant annet legge til rette for kunnskaps- og informasjonsflyt, inkludert informasjon om potensielle risikoer og hendelser som kan ha betydning for den andre samarbeidsparten og etatene i fellesskap.

Endringer som har blitt gjennomført i etatenes it-systemer for å bedre informasjonsflyten mellom etatene

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten og Tolletaten har gjennomført en rekke endringer i etatenes it-systemer for å sikre bedre informasjonsflyt mellom etatene. Det er utviklet datautveksling mellom TVINN og Skatteetaten. Dette er en integrasjonsløsning som sørger for mottak av tolldeklarasjonene, nødvendige beregninger, lagring og utsendelse av tilbakemeldinger. Det er utviklet en ny løsning for meldingsbasert datautveksling mellom Altinn og Skatteetaten og nye skjemaer med 19 poster for skattemelding for merverdiavgift (merverdiavgiftsmelding).

3. Riksrevisjonens vurdering

Ansvar for merverdiavgift ved innførsel ble overført fra Tolletaten til Skatteetaten fra 1. januar 2017. Denne overføringen av ansvar berører mange aktører, både eksternt og internt i etatene. Riksrevisjonen registrer at Skatteetaten og Tolletaten har gjennomført mange tiltak for at endringen av merverdiavgiftsordningen skal bli vellykket. Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet så langt er fornøyd med det arbeid Skatteetaten og Tolletaten har gjort med å forberede og implementere den nye ordningen. Da det ennå er for tidlig å konkludere om hvordan den nye ordningen for merverdiavgift vil fungere, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at departementet har en tett oppfølging av etatene og resultatene på området.

Riksrevisjonen registrerer videre at Skattedirektoratet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknad om likebehandling i bruk av tilleggsskatt i meldingskontrollen, jf. Innst. 83 S (2013–2014). Tiltakene som er iverksatt, synes å ha en klar effekt, særlig for nivået på bruken av tilleggsskatt. Riksrevisjonen registrerer at det fortsatt er enkelte regionale forskjeller på området, og det er viktig at departementet har oppmerksomheten rettet mot dette i styringsdialogen med Skatteetaten.

God kvalitet i merverdiavgiftsregisteret er en viktig forutsetning for å kunne forebygge og hindre svindel på området. Skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten på registeret, men Riksrevisjonen registrerer at det fortsatt er utfordringer på området. Riksrevisjonen er enig i at det er et langsiktig arbeid å øke kvaliteten på registeret. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering viktig at departementet fortsatt har en tett oppfølging av Skatteetatens arbeid for å bedre registerkvaliteten.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd – Dokument 3:12 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med undersøkelsen, som omfattet perioden 2006–2012, var å belyse om tilskuddene til kunstområdene scenekunst, musikk og visuell kunst er hensiktsmessig utformet, forvaltet og fulgt opp av tilskuddsforvalterne og departementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument 3:12 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd* ble sendt til Stortinget 11. juni 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. desember 2013, jf. Innst. 80 S (2013–2014). Stortinget behandlet innstillingen 16. desember 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling til at den delte Riksrevisjonens oppfatning om at Kulturdepartementets styring ikke i tilstrekkelig grad har sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning. Komiteen merket seg at Kulturdepartementet bør ha en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene for å sørge for at tilskuddsforvaltningen fungerer effektivt og hensiktsmessig, og at fastsatte mål og resultatkrav for ordningene nås.

Komiteen merket seg at det var en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men at det var forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene. Komiteen viste til at Norsk kulturråd ikke har god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om at Norsk kulturråd bør vurdere å innhente mer kunnskap om årsakene til de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, og at rådet på grunnlag av denne kunnskapen bør iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på utjevning.

Komiteen merket seg at det blir satt i gang tiltak som kan forbedre den geografiske fordelingen av både søknader og tilskudd, blant annet gjennom utvikling av nettsidene, regionale møter og oppsøkende virksomhet mot fylkeskommuner hvor det er få søknader og tilskudd, og komiteen er tilfreds med dette initiativet.

Komiteen viste til at det er svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, og at søknadsbehandlingen ikke har vært tilstrekkelig dokumentert. Komiteen merket seg imidlertid at Norsk kulturråd har kommet langt i sin gjennomgang og forbedring av søknadsbehandlingsprosesser som gjelder de ulike tilskuddsordningene. Komiteen merket seg videre at Norsk kulturråd har gjennomført vesentlige endringer og tatt organisatoriske grep for å tilpasse seg nye retningslinjer, forskrifter og instruksjoner som skal sikre bedre måloppnåelse.

Komiteen var positiv til at Riksrevisjonens anbefaling til Norsk kulturråd om å drive en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene ville bli fulgt opp gjennom etableringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlersystem for Norsk kulturråd i 2013. Komiteen forventet også at dette ville bidra til å nå målet om større grad av sporbarhet i søknadsbehandlingen, forenkling av søknadsprosessen og kontroll og oppfølging av saksbehandlingen.

2. Kulturdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. mars 2017 Kulturdepartementet redegjøre for tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger, samt for hvilke resultater som er oppnådd. Departementet svarte i brev av 4. april 2017.

Riksrevisjonen intervjuet 17. august 2017 representanter for Norsk kulturråd. I tillegg er brev, supplerende e-poster, relevante styringsdokumenter og andre dokumenter fra departementet og Kulturrådet innhentet og gjennomgått.

2.1 Arbeidet med å forbedre kvaliteten på styringsinformasjon

Kulturdepartementet opplyser at Norsk kulturråd i løpet av de siste årene har digitalisert søknadsprosessen og saksbehandlingen. Et elektronisk saksbehandlingsverktøy (eSak) og en søknadsportal (i Altinn) er implementert og tatt i bruk. Dette gir ifølge Kulturdepartementet et langt større datagrunnlag enn tidligere, både for dataproduksjon, statistikk og analyse og for økt kunnskap om årsaken til de regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene. Kulturdepartementet opplyser videre at Kulturrådet fører statistikk over den fylkesvise fordelingen av søknader og tildelinger både for hvert år og for gjennomsnittet av de siste fem årene.

Når det gjelder informasjon om den geografiske fordelingen av tilskudd, viser departementet til at bruk av Altinns skjemaløsning gjør det mulig å ta ut data for prosjektenes geografiske nedslagsfelt og for søkers bostedsfylke. Disse dataene gir ifølge departementet et riktigere bilde av den geografiske spredningen av hvor kunst- og kulturprosjektene faktisk gjennomføres, enn i tilfeller hvor kun søkers bostedsfylke legges til grunn. Ifølge departementet viser nye data at to tredeler av tilskuddsmottakerne utfører prosjektene/kunsten i andre eller flere fylker enn de selv er bosatt i.

Norsk kulturråd opplyser at det høsten 2016 gikk over til å bruke Altinns skjemaløsning. De søknadene som har kommet til Kulturrådet siden oktober 2016, inneholder informasjon om hvor i Norge prosjektene er planlagt gjennomført. Det vil imidlertid ta inntil tre–fire år før det kan tas ut nøyaktige data om nedslagsfeltet for gjennomførte prosjekter som fikk midler i 2016.

Kulturdepartementet opplyser videre at Kulturrådet har satt i gang prosjektet Statistikk og analyse i Norsk kulturråd (SANK). Gjennom prosjektet skal det utvikles infrastruktur og verktøy som gjør det mulig å hente ut informasjon om enkeltprosjekter eller om alle prosjekter samlet. En slik rapporteringsløsning vil ifølge departementet bidra til å gi en systematisk og samlet dokumentasjon av bruken av midlene, og den vil også kunne vise måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning. Kulturdepartementet opplyser at arbeidet med prosjektet ble påbegynt i 2016, og at første del av rapporteringsløsningen skal settes i produksjon i juni 2017.

Norsk kulturråd opplyser at implementeringen av rapporteringsmodulen og statistikkmodulen er forsinket. Det skyldes blant annet at overgangen til å bruke Altinn som søknadsportal og nye søknadsskemaløsninger ble prioritert foran arbeidet med å utvikle rapporteringsmodulen. Kulturrådet planlegger å implementere den første delen av rapporteringsmodulen medio september 2017. Den første delen vil omfatte implementering av nye rapporteringsskjemaer, automatisk påminnelse om frist for innsending av rapport, automatisk avslutning av saker hvor rapport ikke er levert i tide (tilbakeholdt utbetaling av midler), digital innsending via Altinn, digital kommunikasjon om godkjenning eller underkjenning av rapport samt automatisk ferdigstilling av saker i

systemet når de har blitt godkjent. Norsk kulturråd opplyser at den første delen av rapporteringsmodulen dekker Kulturrådets forvaltningsbehov for rapportering og kontroll.

Den andre delen av rapporteringsmodulen og statistikkmodulen skal ifølge Norsk kulturråd etter planen være implementert innen 2018. Denne delen av rapporteringsmodulen vil fungere som en database som sammen med statistikkmodulen vil gi samlet informasjon om tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd.

Norsk kulturråd opplyser videre at de selv løpende gjennomfører egne analyser av årsakene til de regionale forskjellene basert på den årlige statistikken over fylkesvis fordeling og de erfaringene som hentes inn gjennom et stort antall møter året igjennom med kommuner og fylkeskommuner. Norsk kulturråd har imidlertid ikke siden 2012 gjennomført noen systematisk datainnhenting om årsakene til de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidler, og har heller ikke gjennomført egne analyser eller bestilt eksterne evalueringer om årsakene til de regionale forskjellene.

2.2 Arbeidet med å utjevne de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene

Kulturdepartementet opplyser at etter sammenslåingen av Kulturrådet og ABM-utvikling i 2011 tok Kulturrådets direktør initiativ til dialogmøter med alle landets fylkeskommuner. I disse møtene var informasjon om støtteordningene et viktig punkt. Dialogmøtene ble gjennomført i 2012 og 2013. Norsk kulturråd opplyser at nåværende direktør har videreført disse møtene og har besøkt alle fylkeskommunene i løpet av 2016–2017.

Kulturdepartementet viser til at Kulturrådet også jobber konkret med å sikre tilstedeværelsen av råds- og fagutvalgsmedlemmer rundt om i landet, slik at aktører i kunst- og kulturlivet, uavhengig av bostedsadresse, skal ha mulighet til å bli kjent med kulturfondets tilskuddsordninger. Ifølge departementet gjør dialogen mellom Kulturrådet og landets fylkeskommuner potensielle søkere over hele landet kjent med Kulturrådet og holder samtidig Kulturrådet orientert både om hva som skjer på kunstfeltet rundt omkring i landet, og om kunstfeltets behov på de forskjellige stedene i landet. Ifølge Kulturrådets årsrapport for 2016 hadde flere av fagutvalgene lagt ett eller flere møter til steder utenfor Oslo, og utvalgene hadde samtidig benyttet anledningen til å treffe og ha dialog med aktører på feltet. Kulturrådet opplyser at fagadministrasjonen også holder søknadskurs rundt omkring i landet.

En gjennomgang revisjonen har gjort av Kulturrådets statistikk over den fylkesvise fordelingen av tilskudd fra Norsk kulturfond i perioden 2012–2016, viser at det fortsatt er store regionale forskjeller når det gjelder fordelingen av midlene. Oslo, Finnmark, Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms viser seg å være de største mottakerne av Kulturrådets tilskudd per innbygger både i perioden 2006–2012 og i perioden 2012–2016. I 2012 og 2016 mottok Oslo henholdsvis 422 og 490 kroner per innbygger i tilskudd fra Norsk kulturfond. Til sammenligning mottok Hedmark 11 og 30 kroner per innbygger i tilskudd i henholdsvis 2012 og 2016.

2.3 Arbeidet med å etablere et nytt elektronisk søknads- og saksbehandlings-system og utvikle tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

Kulturdepartementet opplyser at Norsk kulturråd i perioden 2012–2014 gjennomførte «ESS-prosjektet». Hovedmålet med prosjektet var å anskaffe et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem og profesjonalisere tilskuddsforvaltningen. Valget av løsning falt på gjenbruk av Norges forskningsråds system, eSak. Fra 2015 har

ansvaret for den videre utviklingen og forvaltningen av systemet vært tatt inn som en del av den alminnelige driften i Kulturrådets administrasjon.

Det nye elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet gir ifølge departementet støtte til alle arbeidsprosesser i forbindelse med søknader om tilskudd fra Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend. Alle deler av disse prosessene blir grundig dokumentert. Alle registreringer og endringer av opplysninger som skjer underveis i behandlingen av en søknad, loggføres. Det dreier seg her om blant annet personalopplysninger, hvilken saksbehandler og hvilket fagutvalg som behandler saken, innvilgning av utsettelse, attestering og anvisning av utbetalinger.

Kulturdepartementet viser til at digitaliseringen har gitt en rekke forenklinger og automatiseringer. Vedtakstekster flettes automatisk inn i tilskudds- og avslagsbrev, og vedtakene kan ekspederes i masseutsendinger. For å sikre at begrunnelsen for avslag / tilråding om støtte blir dokumentert, ble det i 2015 utarbeidet fem–ti standardbegrunnelser for hver ordning som flettes automatisk inn i vedtaksbrevene. Systemet har restanselister som gjør det enkelt for saksbehandlerne å holde oversikt over sakene sine, og det finnes elektronisk systemstøtte for å etterspørre manglende informasjon fra søkerne.

Kulturdepartementet opplyser at det har fulgt nøye opp arbeidet med digitaliseringsprosjektet og utviklingen av tilskuddsforvaltningen. Ifølge departementet har det vært gjennomført fire faste etatsstyringsmøter i året der digitaliseringsprosjektet og utviklingen av tilskuddsforvaltningen har vært prioriterte temaer. I tillegg mottok departementet månedlige rapporter om arbeidet fram til alle hovedelementene var på plass.

Norsk kulturråd opplyser i Årsrapport 2016 at arbeidet med å forenkle og samordne tilskuddsordningene under Kulturfondet ble videreført i 2016. Antallet faste ordninger er redusert fra 32 til 30. Som en del av forenklingsarbeidet har rådet gjennomgått og justert retningslinjene for mange av ordningene.

Norsk kulturråd opplyser videre at alle tilskuddsordninger innenfor Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend nå behandles gjennom det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet. Innkjøpsordningen for litteratur ble fasett inn i systemet i 2017. Det gjenstår å fase inn tilskuddsordninger for museer og kulturvern samt enkelte mindre ordninger.

Norsk kulturråd framhever at det elektroniske søknads- og saksbehandlingssystemet mangler lesetilganger. Alle saksbehandlere, administrativt ansatte og utvalgssekretærer til stipendkomiteer som deltar i saksbehandlingsprosesser, har full tilgang til systemet. Norsk kulturråd gjennomfører manuelle stikkprøvekontroller av aktivitetslogger for å kontrollere at alle registreringer og godkjenninger er gjort av ansatte som har fullmakt.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Kulturdepartementet og Norsk kulturråd har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 80 S (2013–2014) og Riksrevisjonens anbefalinger. Undersøkelsen viser at Kulturdepartementet er i ferd med å innføre et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem som vil omfatte hele tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd. Dette systemet vil

kunne sikre sporbarhet og forenkle søknadsprosessen og gi grunnlag for bedre kontroll og oppfølging av saksbehandlingen.

Riksrevisjonen merker seg at implementering av rapporteringsmodulen og statistikkmodulen i det nye søknads- og saksbehandlingssystemet er betydelig forsinket og disse først vil være i funksjon tidligst i 2018.

De regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene er fortsatt store. Norsk kulturråd har ikke undersøkt årsakene til forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidler siden 2012. Kulturrådet har heller ikke bestilt eksterne evalueringer av årsakene til disse forskjellene.

Norsk kulturråd driver systematisk informasjonsarbeid rettet mot kommuner og fylkeskommuner om tilskuddsordningene og søknadsprosessene. Gjennom dialogmøter med fylkene og kursvirksomhet kan Kulturrådet bidra til at det kommer inn flere og bedre søknader.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det satt i gang tiltak som vil kunne bedre tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd og utjevne de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene. Norsk kulturråd mangler imidlertid fortsatt kunnskap om hva som er årsakene til de regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, og om hvorvidt de tiltakene som settes i gang, er hensiktsmessige med tanke på å utjevne de store forskjellene.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv – Dokument 3:13 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonenes undersøkelse var å vurdere i hvilken grad tilskudd til naturmangfold og friluftsliv bidrar til god måloppnåelse og blir forvaltet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument 3:13 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til naturmangfold og friluftsliv* ble sendt til Stortinget 24. oktober 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte innstillingen sin den 10. desember 2013, jf. Innst. 84 S (2013–2014). Saken ble behandlet av Stortinget 16. desember 2013.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at Miljøverndepartementet (i dag Klima- og miljødepartementet) ikke innhentet informasjon om måloppnåelse for tilskuddene til naturmangfold og friluftsliv gjennom sin styring av underliggende etater. Videre var mangel på evalueringer en årsak til at det ikke forelå tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad tilskuddsordningene bidro til å nå nasjonale mål. Undersøkelsen viste også at tilskuddsforvaltningen i liten grad var i samsvar med prinsipper om god forvaltningsskikk, da saksbehandlingstiden var lang og mange søkere ikke fikk noen begrunnelse for hvorfor de fikk avslag på søknaden, eller ikke ble opplyst om klageadgangen. Omkring én tredel av fylkesmennene hadde ikke kartlagt hvilke arter og naturtyper som burde prioriteres med hensyn til tilskudd.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen anbefalte Riksrevisjonen departementet å styrke styringsinformasjonen om tilskuddsordningen gjennom evaluering og forbedret resultatoppfølging slik at Stortinget får kunnskap om måloppnåelsen. Riksrevisjonen anbefalte også departementet å sørge for bedre kvalitet i saksbehandlingen av tilskuddene, enten saksbehandlingen skjer i Direktoratet for naturforvaltning (i dag Miljødirektoratet) eller hos fylkesmennene eller fylkeskommunene.

Ved behandlingen av Dokument 3:13 (2012–2013), jf. Innst. 84 S (2013–2014), uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonen peker på vesentlige svakheter ved dagens tilskuddsforvaltning innenfor alle de områdene rapporten omhandler, eksempelvis ved saksbehandlingen innenfor viltforvaltningen, som på mange punkter unnlater å oppfylle gjeldende kvalitetskrav til offentlig forvaltningsskikk. Komiteen sluttet seg til kritikken og påpekte at det er viktig at forvaltningspraksisen forbedres vesentlig. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, merket seg Riksrevisjonenes anbefalinger om å styrke styringsinformasjonen og sørge for bedre kvalitet i saksbehandlingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viste til at Norge bør styrke innsatsen for å oppfylle FNs konvensjon om biologisk mangfold, og at dette skal gjøres gjennom en kunnskapsbasert forvaltning. Det ble påpekt at kartlegging er en forutsetning for å vite om et område er kvalifisert til å få tilskudd. Flertallet var bekymret for at mangelfull kartlegging av prioriterte arter og utvalgte naturtyper kan føre til at tilskudd til disse ikke gir god måloppnåelse. Flertallet mente at kartleggingen av prioriterte arter og utvalgte naturtyper bør intensiveres betydelig, parallelt med at tilskudd til bevaring og forvaltning videreføres.

2. Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2017 Klima- og miljøverndepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som har blitt iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 84 S (2013–2014), og om det har skjedd forbedringer når det gjelder resultater og måloppnåelse.

Klima- og miljøverndepartementet svarte i brev av 9. mai 2017. Departementet opplyser i brevet at det i forbindelse med oppfølgingen av Dokument 3:13 (2012–2013) er gjennomført en revisjon av regelverket og utarbeidet forskrifter for alle tilskuddsordningene innenfor naturmangfold og friluftsliv. Unntaket er for to ordninger innenfor rovviltområdet der det allerede var gitt forskrifter. Det er også gjennomført revisjon av regelverkene og fastsatt forskrifter for ordninger innenfor forurensingsområdet, og på nyetablerte tilskuddsordninger er det fastsatt regelverk i form av forskrifter.

2.1 Endringer som har blitt gjort for å styrke styringsinformasjonen om tilskuddsordningene

Klima- og miljøverndepartementet viser til at rapporteringen for bruk av midlene for den enkelte tilskuddsordning ble innført fra og med Prop. 1 S (2012–2013). Siden den gang har denne rapporteringen blitt mer presis og til dels også mer omfattende. Departementet vil arbeide med å videreutvikle rapporteringen om måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning. Departementet opplyser videre at etter at Riksrevisjonens funn fra undersøkelsen i 2013 ble gjort kjent, har antall nasjonale mål innenfor naturmangfold blitt kraftig redusert.

Departementet mener at alle tilskuddsordningene som ble undersøkt i forbindelse med Dokument 3:13 (2012–2013), var viktige med hensyn til å nå de nasjonale målene. Samtidig har det ikke vært mulig å få kvantifisert nærmere i hvor stor grad den enkelte tilskuddsordning bidro til å nå det nasjonale målet for et gitt budsjettår. Det skyldes blant annet at det var metodisk vanskelig å skille effekten av den enkelte tilskuddsordning fra andre faktorer.

Miljødirektoratet har fått i oppdrag å gjennomføre en ekstern helhetlig evaluering av måloppnåelsen for én–to tilskuddsordninger i løpet av 2017 og å gjennomføre en ekstern evaluering av klimasats (post 61), som er en ny tilskuddsordning fra 2016. Miljødirektoratet har besluttet at én av de tilskuddsordningene som ble undersøkt i forbindelse med Dokument 3:13 (2012–2013), vil bli inkludert i den eksterne evalueringen av måloppnåelsen for tilskuddsordninger.

2.2 Tiltak som har blitt iverksatt for å sikre at tilskuddsordningene er i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk

Klima- og miljøverndepartementet opplyser at de som en oppfølging av funnene som ble presentert i Dokument 3:13 (2012–2013), i tildelingsbrevet til Miljødirektoratet for 2014 presiserte betydningen av å overholde saksbehandlingsreglene og reglene om klageadgang som følger av forvaltningsloven. Det samme gjorde de i tildelingsbrevene for 2015 og 2016.

Departementet viser til at Miljødirektoratet i tilskuddsforvaltningen har benyttet seg av et saksbehandlingssystem – Elektronisk søknadssenter (ESS) – som de overtok fra det tidligere Direktoratet for naturforvaltning. Dette systemet var i bruk i Miljødirektoratet allerede i 2013, men har blitt videreutviklet siden den gang. Videreutviklingen av systemet har vært en viktig del av arbeidet for å sikre at

tilskuddsforvaltningen er i tråd med prinsipper for god forvaltnings-skikk. Systemet har blitt bedre tilpasset lov- og regelverket for tilskuddsforvaltningen, og per 2017 lå alle tilskuddsordningene som Miljødirektoratet forvalter, inne i ESS. Ifølge departementet vil Miljødirektoratet fortsette med å forbedre og forenkle saksbehandlingsprosessene i ESS, med hensyn til både ytterligere automatisering og tilpasninger i prosessen/brukergrensesnittet. Disse forbedringene og forenklingene av prosessene bidrar etter departementets mening til å redusere feilmarginen, effektivisere saksbehandlingen og styrke resultat- og måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

Departementet opplyser videre at Miljødirektoratet i 2016 gjennomgikk rutiner, maler og retningslinjer for tilskuddsforvaltningen. Som en oppfølging av funnene fra gjennomgangen har direktoratet utarbeidet en egen prosessbeskrivelse og egne retningslinjer for tilskuddsforvaltningen. Saksbehandlingen i ESS er i tråd med denne prosessbeskrivelsen.

2.3 Tiltak som har blitt iverksatt for å styrke fylkesmannens kartlegging av områder med prioriterte arter og utvalgte naturtyper

Klima- og miljøverndepartementet opplyser at da Riksrevisjonens rapport ble utarbeidet, var forskriftene for de første prioriterte artene nylig vedtatt.

Handlingsplanene for disse artene var nye, og det hadde i liten grad vært tid til å gjennomføre de tiltakene som var beskrevet i planene, blant annet innenfor kartlegging og overvåking. Det var derfor fortsatt behov for å øke kunnskapen om lokaliteter og bestandsutvikling.

Departementet opplyser at fylkesmennene i årene etter at Riksrevisjonens rapport ble utarbeidet har fått tildelt midler for å følge opp handlingsplaner/faggrunnlag for de prioriterte artene. I den forbindelse har kartlegging og overvåking vært viktige oppfølgingspunkter, og en vesentlig del av midlene som har blitt tildelt fylkesmennene, har blitt benyttet til nettopp kartlegging og overvåking. Fylkesmennene har gjennom kartlegging og overvåking fått et gradvis bedre grunnlag for å vurdere innkomne søknader og formidle til potensielle søkere hvilke tiltak som kan tjene den aktuelle arten best.

For utvalgte naturtyper har det ifølge departementet vært vanskelig å få styrket kartleggingen i så stor grad som de hadde ønsket. Det skyldes at både kartleggingsmetodikken og organiseringen av naturkartleggingsarbeidet har vært under omlegging. Fra 2017 vil Miljødirektoratet prøve å kartlegge noen av de utvalgte naturtypene i den sentrale kartleggingen. Departementet opplyser at Miljødirektoratet vil rette oppmerksomheten mot utvikling av kartleggingsmetodikken og organisering i det videre arbeidet med kartlegging av naturtyper.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har iverksatt relativt mange tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Riksrevisjonen viser i den forbindelse til at Klima- og miljøverndepartementet har arbeidet med å utvikle rapporteringen for bruk av midlene for den enkelte tilskuddsordning, slik at den blir mer presis. Riksrevisjonen registrerer i tillegg at departementet vil arbeide med å videreutvikle rapporteringen om måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning. Videre har departementet igangsatt evalueringer av flere av tilskuddsordningene for å vurdere hvordan de bidrar til å nå de nasjonale målene.

Riksrevisjonen anser det som positivt at Klima- og miljødepartementet over flere år har iverksatt tiltak for å sikre at forvaltningen av tilskuddsordningene er i samsvar med prinsipper for god forvaltningsskikk. Tiltakene omfatter både styringssignaler som blir gitt gjennom tildelingsbrevene, videreutvikling av det elektroniske saksbehandlings-systemet for tilskuddsforvaltningen og gjennomganger av saksbehandlingspraksis, med påfølgende utarbeidelse av prosessbeskrivelser og retningslinjer.

Riksrevisjonen registrerer ellers at fylkesmennene har intensivert arbeidet med å kartlegge og overvåke prioriterte arter, og på den måten fått økt kunnskap om artene. Det er imidlertid fortsatt ikke god nok kartlegging av utvalgte naturtyper. Riksrevisjonen merker seg Klima- og miljødepartementets uttalelse om at Miljødirektoratet vil rette oppmerksomheten mot utvikling av kartleggingsmetodikk og organisering for å kunne ivareta kartleggingsbehovet for utvalgte naturtyper framover.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO₂-håndtering – Dokument 3:14 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan Olje- og energidepartementet sikrer at Stortingets mål om CO₂-håndtering blir realisert, og å belyse årsaker til utviklingen i ressursbruk og framdrift i CO₂-håndteringsprosjektene.

Dokument 3:14 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO₂-håndtering* ble overlevert Stortinget 17. september 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. mars 2014, jf. Innst. 161 S (2013–2014), etter en åpen høring 20. og 23. januar og 4. februar 2014. Stortinget behandlet saken 3. april 2014. Riksrevisjonens arbeid ble avsluttet før Stortinget den 16. desember 2013 behandlet og vedtok regjeringens forslag om å skrinlegge fullskalaprojektet på Mongstad, jf. Innst. 92 S (2013–2014) og Prop. 20 S (2013–2014).

Riksrevisjonen anbefalte i Dokument 3:14 (2012–2013) at Olje- og energidepartementet

- forbedrer den samlede risikohåndteringen i statens arbeid med CO₂-håndtering
- sikrer langsiktig bruk av Teknologiseret gjennom blant annet å vurdere ytterligere tiltak for å redusere driftsutgiftene og å motivere til bredere industriell deltakelse
- vurderer tiltak for å styrke Gassnovas arbeid med å utøve kostnadsstyring og medvirke til effektiv framdrift i planleggingen av fullskalaprojektet på Mongstad
- styrker arbeidet med å få på plass juridiske og kommersielle rammebetingelser for transport og lagring av CO₂

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 161 S (2013–2014) til at norsk engasjement for CO₂-fangst og -lagring er av stor betydning, men at det er helt avgjørende å lære av det som er gjort, i det videre arbeidet. Komiteen mente at det er en viktig oppgave for Norge å bidra til å redusere kostnadene ved fangst og lagring av CO₂ fra industri og fossil kraftproduksjon. Komiteen mente videre at det er avgjørende å styrke statens arbeid med kostnadskontroll og effektiv framdrift for eventuelle nye prosjekter. Komiteens flertall viste til at det ikke har vært noen uavhengig kvalitets-sikring av estimater og planer, og mente at det burde vært en langt større åpenhet fra Olje- og energidepartementet og Gassnova for å sørge for en kvalitetssikring.

Komiteens flertall sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om at Olje- og energidepartementet sikrer langsiktig bruk av Teknologiseret for CO₂-fangst på Mongstad (TCM) gjennom blant annet å vurdere ytterlige tiltak for å redusere driftsutgiftene og å motivere til bredere industriell deltakelse.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen mener en avklaring av juridisk og organisatorisk rammeverk for transport og lagring av CO₂ er en forutsetning for å få på plass et fullskala fangst- og lagringsprosjekt. Komiteen forventet at departementet styrker arbeidet med å få på plass juridiske og kommersielle rammebetingelser for transport og lagring av CO₂.

2. Olje- og energidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mars 2017 Olje- og energidepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 3. mai 2017.

2.1 Regjeringens strategi for CO₂-håndtering

Departementet viser til Prop. 1 S (2014–2015), som beskriver den videre strategien for arbeidet med CO₂-håndtering, der hovedmålet er å identifisere tiltak som kan bidra til å utvikle teknologien og redusere kostnadene. Tiltakene omfatter forskning, utvikling og demonstrasjon, arbeid med å realisere fullskala demonstrasjonsanlegg, transport, lagring og alternativ bruk av CO₂ og internasjonalt arbeid for å fremme CO₂-håndtering. Departementet viser til at tiltakene skal være gjennomførbare, og at nytten skal stå i et rimelig forhold til kostnaden og risikoen som staten tar.

2.2 Risikohåndteringen i statens arbeid med CO₂-håndtering

Olje- og energidepartementet viser til at det i perioden 2012–2015 gjennomførte et styringsprosjekt som blant annet hadde som formål å gjennomgå, forbedre og dokumentere departementets risikostyring. Arbeidet har ført til at det har blitt etablert et felles internt metodeverk som vil styrke departementets vurdering av underliggende etater og tilknyttede selskapers risikovurderinger. Departementet mener at arbeidet har gitt et bedre grunnlag for å utarbeide en samlet risikoprofil for departementets ansvarsområder.

2.3 Langsiktig bruk av Teknologisenteret på Mongstad (TCM)

Departementet viser til at Teknologisenteret på Mongstad (TCM) er et bærende element i arbeidet med CO₂-håndtering, og at partnerskapet i TCM har arbeidet med å redusere driftskostnadene ved anlegget. Statens andel av driftskostnadene ble i statsbudsjettet for 2013 anslått til å utgjøre 245 millioner kroner, mens det i statsbudsjettet for 2017 er budsjettert med 200 millioner kroner i driftskostnader.

Departementet ba i 2015 Gassnova evaluere måloppnåelsen for TCM og vurdere anleggets videre relevans etter at avtaleperioden har utløpt, det vil si i august 2017. Gassnova konkluderte med at anlegget har bidratt til å redusere kostnader og risiko forbundet med CO₂-fangstteknologi, og at det har en viktig rolle i arbeidet med å videreutvikle teknologiene og fullskalaprosjekter, for eksempel opplæring av framtidige operatører av fangstanlegg.

Departementet opplyser at Gassnovas vurderinger inngår i departementets grunnlag for å anbefale videre drift på TCM. Staten har forhandlet fram utkast til nye avtaler med private aktører om å videreføre TCM, i første omgang i tre år etter at nåværende avtaler har løpt ut. Departementet foreslår at TCM blir delt i et driftsselskap og et eierselskap. Forslaget til ny avtalestruktur legger etter departementets vurdering godt til rette for økt industriell deltakelse på TCM. Stortinget sluttet seg til departementets forslag 21. juni 2017, og EFTAs overvåkingsorgan godkjente 8. august 2017 at Norge forlenger statsstøtten til TCM i tre år.

2.4 Gassnovas videre arbeid med fullskala CO₂-fangstprosjekter

Departementet viser til at ambisjonen om å realisere minst ett fullskalaanlegg innen 2020 ligger til grunn for arbeidet med å kartlegge mulighetene for CO₂-håndtering i Norge, jf. Prop. 1 S (2014–2015).

Ifølge departementet har erfaringene fra planleggingen av fullskalaprojektene på Kårstø og Mongstad samt erfaringene fra utbygging og drift av TCM vært svært viktige i forbindelse med arbeidet med å utarbeide og følge opp strategien for CO₂-håndtering, inkludert arbeidet med fullskala CO₂-håndtering. Departementet viser til at det forutsetter at et fullskalaprojekt skal følge et industrielt prosjektmodningsløp, og at det er dette løpet som bestemmer framdriftsplanen for prosjektet. Det har blant annet blitt utarbeidet en konseptvalgutredning for tre mulige anlegg, og det er gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS1), som ifølge departementet også har bidratt til å klargjøre formålet med fullskalaprojektet.

2.5 Juridiske og kommersielle rammebetingelser for transport og lagring av CO₂
Olje- og energidepartementet viser til at det i 2014 ble fastsatt forskrifter som iverksetter EUs direktiv om geologisk lagring av CO₂ (2009/31/EC). Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved et nytt kapittel i forurensingsforskriften og petroleumsforskriften og en ny forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen.

Departementet viser videre til at dagens priser på utslipp (kvoter og avgifter) er for lave til at markedet ser noen grunn til å utvikle og ta i bruk CO₂-håndtering. Inntil utslippsprisene er høye nok til å gjøre CO₂-håndtering lønnsomt, er det nødvendig med støtte fra staten for å gjennomføre CO₂-håndteringsprosjekter, som transport og lagring av CO₂. Departementet mener derfor at staten i første omgang må vurdere hvordan denne støtten bør innrettes. Departementet og Gassnova har gjennomført en rekke sonderingsmøter med fangst- og lagringsaktørene om hva som skal til for å få markedet til å utvikle og ta i bruk CO₂-håndtering, og hvordan kostnader og risiko i utbyggings- og driftsfasen skal deles. Departementet viser til at disse temaene vil bli nærmere utredet i neste fase av arbeidet, og forhandlinger med aktuelle aktører vil bli gjennomført.²¹ En finansieringsmodell for å sikre en første fullskalakjede vil innebære en viss grad av skreddersøm, men erfaringene fra dette arbeidet vil være viktige i vurderingen av mulige finansieringsmodeller for framtidige CO₂-fangst- og lagringsprosjekter.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 161 S (2013–2014). Driftskostnadene ved Teknologisenteret på Mongstad har blitt redusert, og aktørene har kommet fram til avtaler om videre drift. Riksrevisjonen merker seg videre at det er gjennomført en konseptvalgutredning for fullskala CO₂-fangstprosjekter som har blitt kvalitetssikret i tråd med statens ordning for kvalitetssikring av store offentlige prosjekter (KS1). Tre industriaktører fortsetter studier av CO₂-fangst ved sine anlegg. Det juridiske rammeverket for transport og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen er vedtatt. Riksrevisjonen registrerer at departementet fortsatt arbeider med å finne en finansieringsmodell for å sikre en fullskalakjede fra fangst til lagring med kommersielle aktører. Riksrevisjonen registrerer også departementets arbeid med å styrke risikostyringen.

Riksrevisjonen merker seg at departementet fortsatt anser den lave prisen på CO₂-utslipp sammenlignet med kostnadene ved CO₂-håndtering som den viktigste

21) Gassnova tildelte 30. juni 2016 en kontrakt for konseptstudier og forprosjektering av CO₂-lager til Statoil ASA. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/co2-lager-i-noreg/id2563948/>>

barrieren for kommersielle aktører med hensyn til å ta i bruk CO₂-håndtering, og at statens engasjement derfor fortsatt vil være viktig.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet

– Dokument 3:3 (2013–2014)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse fra 2013/2014 var å vurdere om Helse- og omsorgsdepartementet forvaltet sine oppgaver effektivt, om ledelsen hadde etablert hensiktsmessige systemer for styring og oppfølging av virksomheten, og om Helse- og omsorgsdepartementet hadde en tilstrekkelig god etatsstyring av direktoratet. Undersøkelsen omfattet perioden fra 2009 til 2012.

Dokument 3:3 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet* ble sendt til Stortinget 19. november 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 25. februar 2014, jf. Innst. 136 S (2013–2014). Saken ble behandlet i Stortinget 20. mars 2014.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 136 S (2013–2014) at den hadde merket seg Riksrevisjonens funn om at interne arbeidsprosesser i Helsedirektoratet i liten grad evalueres, kartlegges og systematiseres med sikte på forbedring og læring. Komiteen uttrykte derfor en forventning om at Helsedirektoratet settes i stand til å drive systematisk læring, forbedringsarbeid og kvalitetsutvikling i egne arbeidsprosesser. Komiteen merket seg for øvrig at Helsedirektoratet ville få i oppdrag av departementet å utarbeide en tiltaksplan for oppfølging og implementering av de tiltakene som Riksrevisjonen anbefalte. Komiteen sluttet seg til dette oppdraget.

Komiteen merket seg videre at Helsedirektoratet brukte lang tid på lovforklaringer, og at fristen for lovforklaring var overskredet i 74 prosent av tilfellene ut fra hva direktoratet selv mener er rimelig ventetid. Komiteen merket seg også at Helse- og omsorgsdepartementet i liten grad benyttet rapporteringen fra tilskuddsmottakerne til å vurdere blant annet innretningen og resultatene av tilskuddsordningene. Dessuten mente komiteen at arbeidet med nasjonale planer burde systematiseres bedre, slik at tidligere erfaringer blir brukt som en del av grunnlaget for utvikling av nye planer.

Komiteen viste til at Helse- og omsorgsdepartementet årlig formidlet et svært omfattende oppdrag til Helsedirektoratet. Komiteen sluttet seg til at mange mål og krav, og dessuten det store innslaget av aktivitetsstyring, førte til at en stor del av direktoratets ressurser var bundet opp i oppgaver som var definert av departementet. Dette begrenset ifølge komiteen den friheten direktoratet bør ha til å velge virkemidler og aktiviteter for å nå overordnede mål.

Avslutningsvis understreket komiteen at Riksrevisjonens funn var alvorlig, og at arbeidet med forbedringer måtte systematiseres og prioriteres.

Riksrevisjonen anbefalte i Dokument 3:3 (2013–2014) Helse- og omsorgsdepartementet å bedre styringsdialogen med Helsedirektoratet. Blant annet burde departementet videreutvikle sin styring av direktoratet i tråd med prinsippene om mål- og resultatstyring og legge bedre til rette for en balansert utøvelse av Helsedirektoratets tre pålagte roller.

Riksrevisjonen anbefalte videre Helsedirektoratet å styrke sin interne virksomhetsstyring gjennom en mer enhetlig tilnærming til intern kontroll og gjennom å bedre informasjonsgrunnlaget for å kunne følge opp om oppgaver løses effektivt.

Riksrevisjonen mente at Helsedirektoratet burde

- videreutvikle styringsverktøyene for saksbehandlingen og opprette et bedre system for å offentliggjøre prinsipielle lovfortolkningsaker
- utarbeide bedre informasjon om hvordan tilskuddsmidler fordeles på målgruppene og hvilke effekter tilskuddsordningene har
- arbeide mer systematisk med implementering av retningslinjer og veiledere
- systematisere arbeidet med nasjonale planer og bruke dette som grunnlag for utviklingen av nye planer

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 30. januar 2017 Helse- og omsorgsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Stortingets vedtak, komiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:3 (2013–2014). Departementet svarte i brev av 27. februar 2017.

For ytterligere å følge opp saken intervjuet Riksrevisjonen 27. mars 2017 representanter for Helsedirektoratet. I tillegg er brev, supplerende e-poster, relevante styringsdokumenter og andre dokumenter fra departementet og direktoratet innhentet og gjennomgått.

2.1 Oppfølgingsarbeidet

Departementet viser til tildelingsbrevet for 2014, der det sto at direktoratet så raskt som praktisk mulig skulle legge fram en tiltaksplan for hvordan etaten ville rette opp de avvikene Riksrevisjonen påpekte. Riksrevisjonens gjennomgang av styringsdokumenter viser at direktoratet laget en tiltaksplan som ble sendt til departementet 6. mars 2014 og presentert i etatsstyringsmøte 10. juni 2014. I tiltaksplanen viser direktoratet til Riksrevisjonens anbefalinger og redegjør for hvilke tiltak direktoratet skal gjennomføre. Riksrevisjonens gjennomgang av mål- og disponeringsskriv fra Helsedirektoratet viser at direktoratet har hatt oppmerksomhet rettet mot Riksrevisjonens anbefalinger fra 2014.

Departementet opplyser at direktoratet har gjennomført flere tiltak som har bidratt til å utvikle virksomhetsstyringen og styringen av det faglige arbeidet. Tiltakene er ifølge departementet fulgt opp gjennom den løpende styringsdialogen og i diverse fagmøter. Direktoratet har blant annet tatt i bruk virksomhetsstyringsverktøyet PULS og tilskuddsforvaltningsverktøyet TIFO. I tillegg har direktoratet videreutviklet plan- og budsjettprosessene og gjennomført lederutvikling med vekt på økt kompetanse om styring og prioritering.

Departementet framhever at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport må ses i sammenheng med omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen. Omorganiseringen har ifølge departementet endret flere sentrale premisser både for direktoratets virksomhet og for departementets styring av virksomhetene, jf. omtale i Prop. 1 S (2015–2016) for Helse- og omsorgsdepartementet. Departementet opplyser også at omorganiseringen har forsinket oppfølgingsarbeidet på noen av de områdene Riksrevisjonen påpekte i rapporten.

2.2 Helse- og omsorgsdepartementets etatsstyring

Målstrukturen

Departementet opplyser at de har valgt å opprettholde den etablerte målstrukturen i tildelingsbrevet. Direktoratet mener at det fremdeles er mange mål og krav i tildelingsbrevet, og at disse stadig i stor grad bærer preg av å være aktiviteter. Ifølge departementet må omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen være ferdigstilt før en endring i målstrukturen blir vurdert. Det er ikke bestemt når en eventuell endring i målstrukturen vil skje.

Oppdrag og ressurser

Departementet opplyser at på kort sikt blir fordelingen av ressurser i direktoratet bestemt av oppdragene i tildelingsbrevet, faste forvaltningsoppgaver og egeninitierte fagoppgaver. I tillegg vil nye oppdrag gjennom året påvirke den kortsiktige ressursfordelingen. Ifølge departementet vil det erfaringsmessig alltid være behov for å tildele direktoratet nye oppdrag etter at tildelingsbrevet er sendt ut.

Departementet opplyser at det er tilnærmet umulig å beregne ressursfordelingen på direktoratets fag-, forvalter- og iverksetterrolle. I praksis har alle fagområdene i direktoratet innslag av samtlige roller. Departementet påpeker at dette stiller både departement og direktorat overfor krevende styrings- og prioriteringsprosesser.

Ifølge departementet er det innført nye rutiner for tildeling av nye oppdrag gjennom året. Rutinene skal sikre bedre ressursfordeling mellom de tre rollene, bedre prioriteringer mellom oppdrag og bedre oversikt over oppdrag. Hovedvekten i etatsstyringsmøtene ligger nå, ifølge departementet, på en helhetlig gjennomgang av etatens oppdragsportefølje, basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Partene avtaler hvilke oppdrag som må utføres i neste periode, og hvilke som kan forskyves eller utgå. Direktoratet bekrefter at prosessen rundt tildeling av nye oppdrag har blitt forbedret, og at departementet og direktoratet i fellesskap prioriterer mellom oppdrag.

Departementet opplyser at ekspedisjonssjefen skal godkjenne alle nye oppdrag fra departementet til direktoratet. Departementet har også skjerpet kravet om at det i forkant av tildeling av nye oppdrag til direktoratet alltid skal være en dialog mellom departementet og ledelsen i direktoratet. Direktoratet bekrefter at de nye rutinene gir bedre oversikt over nye oppdrag. Ifølge direktoratet kom slike oppdrag tidligere fra ulike nivåer i departementet.

Direktoratet opplyser at manglende samsvar mellom tildelte ressurser og pålagte arbeidsoppgaver fremdeles er et tema som diskuteres med departementet. Temaet er aktuelt blant annet i forbindelse med effektiviseringskravene som direktoratet er pålagt i budsjettprosesser. Direktoratet opplyser at det har hatt en tett dialog med departementet om hvilke områder og oppgaver som bør nedskaleres.

2.3 Helsedirektoratets virksomhetsstyring

Ledelsens oppfølging av oppgaver og ressurser

Departementet opplyser at direktoratet i 2014 tok i bruk et nytt verktøy for virksomhetsstyring (PULS). Ifølge departementet bidrar PULS til at det blir en tydeligere sammenheng mellom tildelingsbrev, strategi, virksomhetsplan og budsjett enn tidligere, og i tillegg bidrar verktøyet til at styringsinformasjonen blir mer enhetlig og tilgjengelig. Direktoratet opplyser at det har digitalisert styringsdokumentene sine og samlet all styringsinformasjonen sin i PULS. Hver avdelingsleder har sin egen side hvor mål, krav, budsjett og risiko kan ses i sammenheng for det enkelte fagområde.

PULS tar utgangspunkt i et målhierarki som er basert på direktoratets strategi. Strategien har fem målområder og et utvalg satsingsområder med definerte

resultatmål. Under hvert satsingsområde defineres det arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene er fordelt ned til de ulike avdelingene, og direktoratet opplyser at oppgavene følges opp, slik at avvik kan synliggjøres. Direktoratet opplyser videre at det ikke registreres hvor mye ressurser som blir brukt på de ulike oppgavene.

For å bedre styringen av oppgaver og ressurser har direktoratet etablert porteføljestyring av prosjekter på enkelte områder. Det gjelder både samlingen av normerende produkter (retningslinjer og veiledere) og alle oppdrag med en større ikt-komponent. Porteføljestyringen har et eget styringsforum der toppledelsen sitter. Gjennom porteføljestyringen skal tiltak identifiseres og prioriteres ut fra aktivitetens modenhet, gevinstpotensial og nytteverdi. Departementet mener at dette gir god oversikt over pågående tiltak i direktoratet, og at det øker organisasjonens evne til å prioritere de riktige tiltakene.

I tillegg viser direktoratet til at det har forbedret prosjektstyringspraksisen sin. Direktoratets prosjekter skal styres med utgangspunkt i Difis prosjektmodell. Som en del av prosjektmetodikkarbeidet er det etablert prosjektlederfora for deling av kunnskap og erfaring med prosjektarbeid. Til støtte for prosjektledere er det etablert en «erfaringsbase» hvor erfaringer fra god praksis kontinuerlig legges inn.

Departementet opplyser at direktoratet har ferdigstilt et dokument om risikostyring, hvor ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger kommer tydelig fram. Direktoratet opplyser at de også i ferd med å innføre en enhetlig metode (veileder) for risikostyring som skal bygges inn i PULS. Ifølge direktoratet er det krevende å få en så stor organisasjon til å ta i bruk risikostyring, men organisasjonen har nå begynt med risikostyring av de viktigste oppgavene.

Departementet påpeker at tiltak for å oppnå bedre intern styring og effektiv ressursbruk i direktoratet må ses i sammenheng med øvrige tiltak som departementet har gjennomført. Departementet trekker fram innføringen av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen), etableringen av en internrevisjon i direktoratet, etableringen av en konsernmodell for felles administrative tjenester for den sentrale helseforvaltningen og en kartlegging av ressursbruken innenfor ikt-området.

Ledelsens oppfølging av saksbehandlingstider og restanser

Departementet opplyser at det over tid har foregått en systematisk utvikling av støttesystemer for saksbehandling i direktoratet. Det dreier seg her om utvikling av eSaks-prosjektet, som består av saksbehandlingssystemer på vesentlige saksområder som helserefusjoner (HESA), tilskuddsforvaltning (TIFO), helsepersonellgodkjenning (HEGO) og system for arkiv og dokumentstøtte (360).

I 2013/2014 utarbeidet Riksrevisjonen en oversikt over saksbehandlingstider for ulike sakstyper i Helsedirektoratet. Som en del av denne oppfølgingsundersøkelsen etterspurte Riksrevisjonen tilsvarende tall for 2016. Direktoratet opplyser at det er utfordringer i forbindelse med spørringer fra saksbehandlingssystemet, og at rapporten for saksbehandlingstid ikke kan avgrenses til en gitt periode. Dette betyr at direktoratet ikke har oversikt over utviklingen i saksbehandlingstider for disse sakstypene. Direktoratet opplyser videre at de er oppmerksom på behovet for mer presis rapportering fra disse systemene, men at det så langt ikke er besluttet å gjennomføre tiltak for å gjøre en slik rapportering mulig.

Ifølge direktoratet har etaten imidlertid fått bedre kunnskaper om restanser for de ulike sakstypene. Det kommer først og fremst av at informasjon lettere kan hentes ut av

saksbehandlingssystemene, og at arkivsystemene har blitt forbedret. Avdelingsdirektørene kan se restansestatus for sin avdeling i PULS, og restansene blir fulgt opp i ledermøter, fortløpende på avdelingsnivå og tertialvis på divisjonsnivå.

Tilskuddsforvaltningen

Departementet opplyser at det siden 2012 er gjennomført flere tiltak for å forbedre tilskuddsforvaltningen, både sentralt i direktoratet og i de enkelte fagavdelingene. Det dreier seg her om tiltak som at det har blitt etablert elektroniske søknads- og rapporteringsskjemaer i Altinn, standardiserte brevmalere og kurstilbud og andre kvalitetshevende tiltak. Det mest omfattende tiltaket er ifølge departementet at det har blitt utviklet et nytt saksbehandlingssystem for tilskuddsforvaltning (TIFO). Systemet skal sikre god sporbarhet og enhetlig saksbehandling. Systemet gir saksbehandlerne en samlet arbeidsflate som er integrert med virksomhetsstyringsverktøyet (PULS), elektroniske skjemaer i Altinn og utbetalingen gjennom Agresso. Direktoratet mener at TIFO tilfører direktoratet bedre informasjon om tilskuddsforvaltningen.

Direktoratet opplyser at tilskuddsmottakeren sender en årlig rapport hvor det rapporteres mot vilkårene som er oppført i tilskuddsbrevet. Direktoratet viser til at det i de fleste tilfeller må gjøres egne evalueringer for å få oversikt over hvilke effekter tilskuddsordningene har. Oppfølgingsundersøkelsen viser at kun 5 av 160 tilskuddsordninger ble evaluert i 2016.

I tildelingsbrevet for 2017 har direktoratet fått i oppdrag å se på hvordan de kan effektivisere tilskuddsforvaltningen.

Lovfortolkninger

Departementet og direktoratet opplyser at lovfortolkninger gjøres kjent gjennom rundskriv, en oversikt over saker på internett og arbeid med retningslinjer og veiledere. Lovfortolkninger gjøres også kjent gjennom at medarbeidere holder foredrag på kurs, konferanser og samlinger i fagmiljøer, osv. Denne aktiviteten er en viktig del av arbeidet og gir mulighet for en god dialog med miljøene som bruker fortolkningene.

Departementet viser til at direktoratet har oppdatert nettsidene sine for de mest sentrale lovområdene med informasjon om regelverksendringer og relevante fortolkninger. Direktoratet mener at det er nødvendig å fortsette arbeidet med å videreutvikle etatens nettsider både for å sørge for at det blir lettere å finne fram, og for å sikre at informasjonen i enda større grad framstår som logisk for dem som skal bruke den. Direktoratet legger til at internett og de digitale kanalene er de viktigste kanalene for å nå ut til brukere og for å få til kommunikasjon utad på relevante, normerende områder. Det er ifølge direktoratet ikke blitt målt om brukerne har opplevd en forbedring i tilgjengeligheten og formidlingen av lovfortolkninger.

Retningslinjer og veiledere

Det er etablert begrensninger på hvor mange nasjonale faglige retningslinjer som skal utarbeides. Et styringsforum prioriterer hvilke prosjekter som dreier seg om å utarbeide retningslinjer og veiledere, som skal settes i gang. Forumet legger føringer for prosjektene underveis og godkjenner alle produktene før de sendes ut på ekstern høring. Direktoratet er i større grad enn tidligere med på å bestemme om et område har behov for retningslinjer eller veiledere, eller om det er tilstrekkelig med faglige råd.

Direktoratet mener at det er rom for forbedringer i arbeidet med implementeringen av retningslinjer og veiledere. Det bør blant annet undersøkes om målgruppene bruker retningslinjene og veilederne, og det bør gjennomføres flere tiltak for å kommunisere og iverksette retningslinjer og veiledere.

Direktoratet viser i den forbindelse til at det foregår et arbeid med å implementere digitale veiledere og retningslinjer. Innholdet blir lagret og gjort tilgjengelig gjennom åpne digitale grensesnitt (API), slik at eksterne aktører kan koble seg på og få presentert innholdet direkte fra en oppdatert kilde i sine brukerflater. Blant annet er Norsk elektronisk legehåndbok (NEL) gjort tilgjengelig i dette brukergrensesnittet. På den måten kan NEL formidle Helsedirektoratets normerende innhold direkte og oppdatert i sin oppslagstjeneste, noe som ifølge direktoratet gir bedre kvalitet på og effektivitet i tjenesteproduksjonen og forvaltningen.

Nasjonale planer

Departementet opplyser at direktoratet vil utarbeide forslag til hvordan direktoratet kan styrke arbeidet sitt med nasjonale planer og strategier. Direktoratet opplyser at de må systematisere arbeidet med nasjonale planer bedre, slik at tidligere erfaringer i enda større grad blir brukt som en del av grunnlaget for utvikling av nye planer.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 136 S (2013–2014) og Riksrevisjonens anbefalinger.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Helse- og omsorgsdepartementet har forbedret deler av etatsstyringen, blant annet prosessene rundt tildeling og prioritering av nye oppgaver gjennom året. Helse- og omsorgsdepartementet har ikke endret målstrukturen i tildelingsbrevet, som fortsatt inneholder mange mål og krav som bærer preg av å være aktiviteter. Riksrevisjonen forutsetter at målstrukturen blir forbedret når omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen er fullført.

Oppfølgingsundersøkelsen viser videre at Helsedirektoratet har gjennomført flere tiltak for å styrke virksomhetsstyringen. Direktoratet har blant annet innført et virksomhetsstyringsverktøy som skal samle styringsinformasjon og tilrettelegge for bedre oppfølgingsarbeid. Støttesystemer for saksbehandling er utviklet på vesentlige saksområder, blant annet med sikte på å generere bedre styringsinformasjon.

Riksrevisjonen merker seg at Helsedirektoratet kun i begrenset grad har oversikt over saksbehandlingstider og hvor mye ressurser som brukes på ulike oppgaver. Disse manglene i informasjonsgrunnlaget hemmer direktoratets muligheter til å drive god virksomhetsstyring.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Helsedirektoratet fortsatt kan utnytte kommunenes rapportering om tilskuddordningene bedre, slik at etaten får bedre oversikt over hvordan tilskuddsmidler fordeles på målgruppene, og hvilke effekter tilskuddsordningene har. Også Helsedirektoratets offentliggjøring av prinsipielle lovfortolknings-saker, arbeidet med å bedre implementeringen av retningslinjer og veiledere og arbeidet med nasjonale planer kan utvikles videre.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt tiltak som vil kunne bedre effektiviteten og resultatopptakelsen i Helsedirektoratet. Flere av tiltakene befinner seg imidlertid i planleggingsfasen, eller de har virket i for kort tid til at det er mulig å evaluere effektene av dem. Det er fortsatt utfordringer på flere områder i etats- og virksomhetsstyringen av Helsedirektoratet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi

– Dokument 3:5 (2013–2014)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad Olje- og energidepartementet i vind- og vannkraftsaker legger til rette for en effektiv konsesjons- og klagesaksbehandling som ivaretar målet om økt fornybar energiproduksjon.

Dokument 3:5 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi* ble overlevert Stortinget 14. januar 2014. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. mai 2014, jf. Innst. 220 S (2013–2014). Stortinget behandlet saken 11. juni 2014.

Riksrevisjonen anbefalte i Dokument 3:5 (2013–2014) at Olje- og energidepartementet

- vurderer å utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon og en effektiv bruk av styringsverktøy
- oppdaterer og bearbeider retningslinjene for vindkraft og småkraft for å gi omforente utredningskrav og tydelig metodikk for utredningene
- tar initiativ til å videreutvikle rutiner for å sikre effektive konsesjonsprosesser
- vurderer behovet for å styrke konfliktreducerende tiltak i konsesjonsprosessen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 220 S (2013–2014) til at energi- og miljøkomiteen i Innst. 379 L (2010–2011) om lov om elsertifikater understreket «betydningen av at det legges godt til rette for at en kan realisere Norges halvdel av produksjonsmålsettingen om 26,4 TWh ny fornybar elproduksjon gjennom god tilrettelegging».

Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å opprettholde tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å kunne sluttbehandle konsesjonssaker som kan bli omfattet av sertifikatordningen. Å ha kapasitet til å gjennomføre en grundig saksbehandling, også for konsesjoner til nettutbygging, er også viktig for å kunne ta regional kunnskap om naturmangfold og andre hensyn på alvor. Komiteen minnet om at tydeligere retningslinjer for saksbehandlingen også kan føre til mer effektiv saksbehandling.

Komiteen mente dessuten at det er viktig at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) prioriterer utredninger av hvor det er ledig nettkapasitet, planer om nettinvesteringer eller nært forbruk og hvor konflikten med andre viktige hensyn som naturmangfold, friluftsliv og folkehelse, reindrift og kulturminnevern antas å være lav.

2 Olje- og energidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 21. mars 2017 Olje- og energidepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 24. april 2017.

2.1 En helhetlig strategi og effektiv bruk av styringsverktøy

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere å utarbeide en helhetlig strategi som sikrer samordnet satsing på fornybar energiproduksjon, viser departementet til avtalen mellom Norge og Sverige, jf. Prop. 5 S (2011–2012) og Prop. 98 S (2014–2015), som fastsetter et felles produksjonsmål på 28,4 TWh i 2020, hvorav Norge er ansvarlig å finansiere 13,2 TWh uavhengig av om denne produksjonen blir bygget ut i Norge eller Sverige.

Departementet viser videre til Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring*, om energipolitikken mot 2030 (energimeldingen), som tydeliggjør hvilke energipolitiske mål som er sentrale, og prioriterte innsatsområder, jf. Innst. 401 S (2015–2016).

Departementet mener at energimeldingen sammen med øvrige styringsdokumenter, som de årlige budsjettproposisjonene og NVEs årlige tildelingsbrev, utgjør styringsverktøy som legger til rette for effektiv forvaltning.

2.2 Tydelig definerte og avklarte utredningskrav

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for å ha tydelig definerte og avklarte utredningskrav, viser departementet blant annet til forskriften om konsekvensutredning, som ble fastsatt i 2014, ny veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg, retningslinjer for støy i arealplanlegging, veilederen for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk og veilederen for skyggekast fra vindkraftverk. Departementet opplyser videre at forslag til ny forskrift om konsekvensutredninger med endringer av konsekvensutredningsplikten for energiltak ble sendt på høring med frist i desember 2016. Departementet følger arbeidet med ny forskrift og vil fortløpende vurdere behovet for å oppdatere retningslinjene.

2.3 Effektivisering av konsesjonsbehandlingen

I forbindelse med Riksrevisjonens anbefaling om å sikre en effektiv konsesjonsbehandling viser Olje- og energidepartementet til en rekke tiltak som har blitt iverksatt:

- Ressursene til konsesjonsbehandling i departementet og NVE har blitt økt, noe som har bidratt til en betydelig økning i antallet ferdigbehandlede saker.
- Konsesjonsbehandlingen har blitt effektivisert gjennom at konsesjoner for småkraftsaker i samme region nå blir behandlet samlet, og gjennom at søknader om nett og produksjon nå blir sett i sammenheng.
- Departementet har i de årlige tildelingsbrevene bedt NVE videreutvikle metodikken for samfunnsøkonomiske analyser for produksjonsanlegg.
- Samlet plan for vassdrag er avviklet for at søknader om konsesjon til større vannkraftprosjekter i vassdrag som ikke er vernet, skal kunne bli behandlet på ordinær måte.
- For vindkraft på land er det satt i gang et arbeid for å peke ut områder som er egnet for produksjon av vindkraft. Departementet mener dette vil bidra til større forutsigbarhet, til å gjøre konsesjonsbehandlingen enda mer effektiv og til å redusere konflikter.
- Departementet fremmet 21. mars 2017 en lovproposisjon til Stortinget om endringer i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven fra 1917 som bidrar til å forenkle lovverket og saksbehandlingen.

2.4 Konfliktreducerende tiltak

Departementet uttaler at vannkraft- og energiprosjekter som oftest har virkninger for næringsliv, lokalsamfunn, natur og andre arealinteresser, og at det derfor ikke alltid er mulig å oppnå enighet i saker som handler om slike projekter. Departementet mener at

energimeldingen, Stortingets behandling av meldingen og debatten i den forbindelse bidrar til økt forståelse for behovet for å bygge vannkraftverk, vindkraftverk og kraftledninger i årene som kommer.

Videre når det gjelder konfliktreduserende tiltak, nevner departementet energimeldingens omtale av konsultasjoner som skal samordnes med Sametinget og andre representanter for samiske interesser. Olje- og energidepartementet bistår Kommunal- og moderniseringsdepartementet i et pågående arbeid som dreier seg om å få innført en lovfestet konsultasjonsplikt med utgangspunkt i energimeldingen.

Departementet nevner i tillegg retningslinjene for innsigelsespraksis i energisaker som Klima- og miljødepartementet sendte til fylkesmennene 31. mars 2017, og trekker fram at NVE nå regelmessig avholder innsigelsesmøter med både tiltakshaveren og innsigelsesmyndigheten til stede. Formålet med møtene er å redusere antallet innsigelser etter konsesjonsvedtak og dermed forenkle behandlingen. Departementet er i dialog med NVE om erfaringer med denne praksisen og eventuell videre oppfølging.

2.5 Status for behandling av konsesjonssaker

Departementet opplyser at konsesjonsmyndighetene i årene 2013–2016 har ferdigbehandlet saker om utbygging av fornybar kraftproduksjon på til sammen 26,5 TWh årlig. Konsesjonsmyndighetene har gitt tillatelse til utbygging for i alt 15,5 TWh, mens de har gitt avslag for 11 TWh. Departementet mener at tallene viser at det er behandlet tilstrekkelig mange konsesjonssaker til at utbyggingsprosjekter i Norge har kunnet konkurrere med utbyggingsprosjekter i Sverige i det felles sertifikatmarkedet. Aktørene i markedet avgjør om prosjektene blir utbygd i Norge eller Sverige.

Per 1. januar 2017 blir det i et normalt år produsert 3,5 TWh i kraftverk som mottar elsertifikater, og prosjekter for årlig produksjon på til sammen 5,9 TWh er under bygging i Norge. I tillegg er flere prosjekter besluttet utbygd.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 220 S (2013–2014).


Økte ressurser til konsesjonsbehandling i departementet og NVE, en forenklet saksbehandlingsprosess og bedre utredningsgrunnlag har økt saksbehandlingskapasiteten. Etter Riksrevisjonens vurdering har NVE behandlet tilstrekkelig mange søknader som utbyggerne kan beslutte å gjennomføre innen fristen for produksjonsstart i 2021.

Saken er avsluttet.



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





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no