



Innst. 124 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:1 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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 (2009–2010) omtaler oppfølgingen av 14 forvaltningsrevisjoner. Det fremgår at Riksrevisjonen har avsluttet ni av sakene. Følgende fire saker følges opp videre:

- Dokument nr. 3:12 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteresursene i Finnmark
- Dokument nr. 3:10 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet
- Dokument nr. 3:12 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av tiltak for rusmisbrukere
- Dokument nr. 3:14 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen.

Dokument nr. 3:2 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – parallellrevisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon, er fulgt opp med en egen undersøkelse.

1.2 Avsluttede saker

1.2.1 Riksrevisjonens undersøkelse av utnyttelse av operasjonskapasiteten i sykehus – Dokument nr. 3:4 (2004–2005)

Dokument nr. 3:4 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av utnyttelse av operasjonskapasiteten i sykehus ble sendt til Stortinget 20. januar 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 12. april 2005, jf. Innst. S. nr. 159 (2004–2005), og saken ble behandlet i Stortinget 24. april 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i innstillingen at det var betydelige forskjeller i produktiviteten i operasjonsvirksomheten mellom likeartede sykehus. Komiteen antok at flere sykehus har potensial til å øke produktiviteten ved bedre organisering og planlegging av operasjonsvirksomheten. Komiteen så det også som naturlig at undersøkelsen ville bli benyttet av de enkelte helseforetakene som ledd i arbeidet med å bedre de interne prosessene, ved at de minst effektive sykehusene kan lære av de mest effektive, i tråd med Stortingets forutsetninger. Komiteen merket seg at departementet vil legge undersøkelsen til grunn for å videreutvikle spesialisthelsetjenesten og bedre kvaliteten på tjenestene.

1.2.1.1 OPPFØLGING FRA HELSE- OG OMSORGS- DEPARTEMENTET

Helse- og omsorgsdepartementet har i brev av 29. mai 2009 til Riksrevisjonen pekt på at det har vært stor oppmerksomhet rettet mot å oppnå en effektiv ressursutnyttelse. Videre peker departementet på at det stilles krav i oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene som skal bidra til en bedre kapasitetsutnyttelse.

Departementet framhever også at en sentral komponent for bedre kapasitetsutnyttelse og gode behandlingstilbud i spesialisthelsetjenesten har vært

utarbeidelse av helhetlige strategier for lokalsykehuse, utvikling av sammenhengende behandlingsskjermer og samarbeid med kommunene.

1.2.1.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg departementets tilnærming for å oppnå en bedre ressursutnyttelse og mer kostnadseffektive tilbud. Departementet framhever at målet om effektiv ressursutnyttelse må ses i sammenheng med målekriteriene for å redusere underskuddene i de regionale helseforetakene. Operasjonsvirksomheten legger beslag på store ressurser i helseforetakene, og det er derfor viktig at aktiviteten planlegges og gjennomføres slik at ressursene blir godt utnyttet. Styringskravet i oppdragsdokumentet om at andelen innlagte pasienter som blir strøket fra det planlagte operasjonsprogrammet, skal være mindre enn 5 pst., kan virke disiplinerende, men fortsatt ligger andelen strykninger over dette kravet. Riksrevisjonens årlige selskapskontroll, basert på tall fra Norsk pasientregister, viser at andelen pasienter som ble strøket fra det planlagte operasjonsprogrammet på landsbasis, ble redusert fra 9 pst. i 3. tertial 2005 til 7,6 pst. i 3. tertial 2008. Andelen strykninger varierer fra 7 til 10 pst. mellom de regionale helseforetakene i 2008. Videre viser tallene at andelen strykninger varierer mellom de enkelte helseforetakene innen hver region.

Riksrevisjonen vurderer det slik at reduksjonen i antall strykninger fra operasjonsprogrammet indikerer at organiseringen og planleggingen av operasjonsvirksomheten har blitt noe bedre de siste årene. Riksrevisjonen vil følge opp utviklingen for denne styringsindikatoren i den årlige selskapskontrollen.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

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

Dokument nr. 3:6 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges forskningsråds handlingsrettede programmer ble lagt fram for Stortinget 25. april 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 12. april 2005, jf. Innst. S. nr. 158 (2004–2005), og saken ble behandlet i Stortinget 25. april 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i innstillingen at Norges forskningsråd har hatt svakheter i styrings- og driftsrutiner i de handlingsrettede programmene, samt svakheter i målformulering, rapportering og oppfølging. Komiteen mente at dette skyldes at Norges forskningsråd ikke synes å ha innarbeidet en overordnet strategi for brukertilrettet for-

midling, og komiteen forutsatte at en slik strategi utvikles og tas i bruk.

Oppfølgingen av Dokument nr. 3:12 (2003–2004) ble rapportert til Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2008–2009) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjonar som er behandla av Stortinget. Riksrevisjonen konkluderte med at det var for tidlig å vurdere virkningene av vesentlige tiltak som Norges forskningsråd skulle gjennomføre i løpet av 2008, og ville følge saken videre. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 9. desember 2008. Stortinget behandlet saken 16. desember 2008, og ga sin tilslutning til at Riksrevisjonen fulgte saken videre.

1.2.2.1 OPPFØLGING FRA KUNNSKAPS-DEPARTEMENTET

I Kunnskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 14. april 2009 går det fram at virksomhetsstyringssystemet skal sikre at Norges forskningsråd har god styring med virksomheten, at Forskningsrådets strategi ligger til grunn for styringen, og at styringen følger prinsippene for mål- og resultatstyring. Det går videre fram av brevet at Forskningsrådet har arbeidet med virksomhetsstyringen på et mer overordnet nivå, der sammenhengen mellom strategi og handlinger skal bli tydeligere, og der mål, resultatindikatorer og risikoanalyse er sentrale elementer.

Kunnskapsdepartementet mener at det nye virksomhetsstyringssystemet bør være et godt verktøy for at Forskningsrådets ledelse skal ha tilstrekkelig oversikt og kontroll med virksomhetens viktigste oppgaver.

Risikovurderinger skal innarbeides i alle deler av virksomhetsstyringen.

Forskningsrådets nye strategi for forskningsformidling ble vedtatt i 2008. Formidlingsstrategien er en del av Forskningsrådets kommunikasjonsstrategi og vil bli innarbeidet i denne ved neste revisjon.

1.2.2.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg at Forskningsrådet har gjennomført flere tiltak for å styrke mål- og resultatstyringen av programdriften. Et nytt virksomhetsstyringssystem er etablert for å gi bedre oversikt og kontroll med de viktigste oppgavene. Det gjøres risikovurderinger både for programdriften og for andre viktige oppgaver. Arbeidet med programdriftsprosjektet er nå fullført. Det er fortsatt for tidlig å vurdere resultatene og virkningen av disse to tiltakene. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at Kunnskapsdepartementet i etatsstyringsdialogen med Forskningsrådet vil følge opp at de nye systemene og strategiene tas i bruk og virker som forutsatt.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.3 *Riksrevisjonens undersøkelse av materiell-investeringsprosjekter i Forsvaret – Dokument nr. 3:16 (2004–2005)*

Dokument nr. 3:16 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret ble oversendt Stortinget 29. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 39 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006.

Komiteen viste til at undersøkelsen avdekket avvik i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter både når det gjaldt tid, kostnad og kvalitet. Komiteen så alvorlig på både omfanget av avvik og flere av avvikenes karakter.

Komiteen pekte spesielt på feilinvesteringen av luftvarslingsradar til kystvaktfartøyene og viste til at denne hadde ført til at Kystvakten i en periode på over fem år kan ha hatt vesentlig redusert evne til å løse oppgaver som krever bruk av helikopter. Det kan ha svekket Kystvaktens evne til å gjennomføre suverenitetshevdelse, ressurskontroll og redningsoperasjoner. Komiteen understreket forsvarsledelsens ansvar for at prosjektorganisasjonen innehar nødvendig kunnskap og kompetanse til å foreta relevante innkjøp av forsvarsmateriell.

Komiteen understreket Riksrevisjonens påpekning av at Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i krig og fred kan være avhengig av at materiell leveres til rett tid og med rett kvalitet.

1.2.3.1 FORSVARSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN

Forsvarsdepartementet viser i brev av 5. mai 2009 til Riksrevisjonen til tiltakene i St.meld. nr. 10 (2005–2006) Om økonomisk styring i Forsvaret. Departementet har redegjort for tiltak i materiellinvesteringsevne når det gjelder tid, kostnad og kvalitet/ytelse, med vekt på grad av måloppnåelse.

Departementet viser til at flere av tiltakene er av generell karakter, og at det av den grunn ikke har vært naturlig å etablere konkrete måle- og resultatindikatorer (MRI) for å følge opp enkelttiltak i detalj. Basert på rapporteringen av overordnede MRI for investeringsporteføljen, blant annet kontraheringsgrad og produksjon av beslutningsdokumenter, mener Forsvarsdepartementet at framdriften og styringen av porteføljen viser en tydelig positiv tendens. Departementet mener det er stor grunn til å tro at flere av tiltakene har bidratt til denne positive utviklingen, uten at den direkte sammenhengen kan dokumenteres med egne analyser og målinger.

1.2.3.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Materiellinvesteringene i Forsvaret skal bidra til å tilpasse framtidig struktur til nye oppgaver og utfordringer, samt å forbedre eksisterende struktur der dette er nødvendig, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Flere av Forsvarets sentrale materiellsystemer når slutten av sin operative levetid i perioden fram mot 2020. Dette innebærer store investeringer, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier. Både Hæren og Luftforsvaret står foran en omfattende fornyelse av sitt materiell, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008). Å bedre evnen til å gjennomføre materiellinvesteringer er et av tiltakene for å etablere nye strukturelementer. Et av resultatkravene i 2009 er å sikre tilfredsstillende omsetning av investeringsmidler i henhold til pålagte gjennomføringsoppdrag.

Riksrevisjonen konstaterer at det er iverksatt omfattende tiltak for forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell. Disse tiltakene har etter Riksrevisjonens mening vært nødvendige og relevante for å bedre styringsprosessen og måloppnåelsen i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter.

Riksrevisjonen viser imidlertid til at en revisjon av 25 investeringsprosjekter i Forsvaret i forbindelse med regnskapsrevisjonen av budsjettåret 2008, avdekker at 11 prosjekter er forsinket med mer enn ett år i forhold til opprinnelig plan, jf. Dokument 1 (2009–2010). Sju av disse er forsinket med fire til seks år. Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben bekrefter i brev henholdsvis 24. april 2009 og 18. mars 2009 til Riksrevisjonen at forsinkelser innenfor enkeltprosjekter har påvirket Forsvarets evne til å delta i operasjoner i utlandet og til å ivareta øvrige pålagte oppgaver.

Særskilte forhold ved Forsvarets materiellinvesteringsevne ble også tatt opp i Riksrevisjonens rapporter om den årlige revisjon og kontroll for budsjettårene 2006 og 2007. I forbindelse med revisjonen av budsjettåret 2007 forklarte Forsvarsdepartementet mindreforbruket på investeringsbudsjettet med blant annet at en for lav forpliktelsesgrad på investeringssiden førte til at leveranser ikke kunne framskyndes i tilfelle forsinkelser på andre leveranser. Departementet meldte videre om at store kapasitetsproblemer innenfor tekniske og merkantile områder hadde rammet Forsvarets evne til å inngå kontrakter og gjennomføre prosjekter. I Innst. S. nr. 229 (2008–2009) merket komiteen seg at forsinkelser innenfor leveranser av større materiellsystemer er en medvirkende årsak til at målet om vedtatt struktur for perioden 2005–2008 ikke fullt ut er nådd.

Riksrevisjonen bemerker at styringen av materiellinvesteringsprosjektene fortsatt trenger tett oppfølging av departementet og Forsvaret, og viser til at

Forsvarets investeringsvirksomhet er nærmere omtalt i Dokument 1 (2009–2010).

Riksrevisjonens løpende oppfølging av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret blir gjennomført i den årlige regnskapsrevisjonen.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.4 Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten – Dokument nr. 3:2 (2005–2006)

Dokument nr. 3:2 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten ble sendt Stortinget 21. oktober 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. februar 2006, jf. Innst. S. nr. 81 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. mars 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg departementets presisering av at etaten framover skulle arbeide med konkretisering av gevinstmål, målemetoder, dokumentasjon av faktiske gevinster, klargjøring av hvem som hadde ansvaret for å ta ut gevinstene, og rapporteringen til departementet.

Komiteen pekte videre på de store utfordringene på it-området som ville oppstå i forbindelse med innføring og igangsetting av Nav, Ny arbeids- og velferdsforvaltning, der den nye etaten skulle videreutvikle it-systemene fra de to tidligere etatene. Komiteen understreket betydningen av at Riksrevisjonens konklusjoner i Dokument nr. 3:2 (2005–2006) ble tatt til følge og lagt til grunn også når det gjaldt arbeidet med videreutviklingen av systemene som en følge av etableringen av Nav.

1.2.4.1 OPPFØLGINGEN FRA DEPARTEMENTET

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viste i brev av 7. mai 2009 til Riksrevisjonen til at det siden etableringen av Nav Interim i juli 2006 har pågått et krevende reformarbeid med gjennomføring av Nav-reformen, Pensjonsreformen og Helserefusjonsreformen. Reformene har totalt omfattet om lag 50 programmer/prosjekter, og av disse har fire hatt ikt som sentralt virkemiddel og blir samordnet av Endringsprogrammet i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet etablerte Endringsprogrammet i april 2007 for å få en helhetlig styring og kontroll av prosjektene i forbindelse med reformarbeidet. Departementet vil understreke at etaten har prioritert å gjennomføre prosjekter knyttet til reformene.

Direktoratet opplyser ifølge departementet at det i perioden fra 2006 og fram til i dag bare i begrenset grad har vært grunnlag for å sette i gang effektiviseringsprosjekter utover de prosjektene som gjennomføres som en del av reformarbeidet. Direktoratet opplyser også at potensielle gevinster i flere tilfeller ikke

er kvantifisert, siden de i utgangspunktet ikke har vært avgjørende for å sette i gang prosjektet, men for selve gjennomføringen av reformen. Direktoratet har imidlertid i denne perioden utarbeidet et opplegg for håndtering av gevinster i etaten.

Ifølge departementet jobber direktoratet for å sikre at det i mål- og disponeringsbrevene for 2010 til etatens enheter skal innarbeides krav om realisering av gevinster fra prosjekter som er avsluttet, og som sammenlignes mot planlagte gevinster. Fra 2010 skal det utarbeides gevinstrealiseringsplan for alle prosjekter, kvantitative og kvalitative gevinster, som del av et beslutningsgrunnlag ved prosjektoppstart.

I forbindelse med sær møter om Nav-reformen gis det statusrapporter for prosjektene i Endringsprogrammet. Departementet understreker at man fram til i dag har fokusert på å gjennomføre selve reformene, og dermed har departementet tonet ned oppfølgingen av realiserte gevinster i etaten.

Departementet har imidlertid hatt dialog med direktoratet når det gjelder arbeidet med gevinstrealisering i etaten, og har gitt styringssignaler for det videre arbeidet med gevinster.

Departementet vil framover ha en dialog med direktoratet når det gjelder realisering av kvantitative og kvalitative gevinster og dokumentasjon av disse.

1.2.4.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen tar til etterretning at det fram til i dag har vært størst fokus på gjennomføring av reformen, og at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nedprioritert oppfølgingen av gevinster i etaten. Samtidig har Riksrevisjonen merket seg at det er utarbeidet et opplegg for håndtering av gevinster i arbeids- og velferdsetaten, og at det fra 2010 skal utarbeides gevinstrealiseringsplaner for alle prosjekter. Fra samme tidspunkt skal det innarbeides krav om at gevinstrealiseringen fra avsluttede prosjekter skal sammenlignes med planlagte gevinster. Riksrevisjonen merker seg også at det er etablert et grunnlag for en samlet gevinstrealiseringsplan for alle prosjekter som inngår i Endringsprogrammet, og som skal sikre en helhetlig tilnærming til gevinstrealisering for den totale prosjektporteføljen i etaten. Riksrevisjonen vil overvåke utviklingen gjennom den årlige revisjonen og på et senere tidspunkt vurdere å gjennomføre en ny undersøkelse av etatens resultater og strategier for gevinstrealisering.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.5 Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester fra laboratorie- og røntgenvirksomheter – Dokument nr. 3:3 (2005–2006)

Dokument nr. 3:3 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester fra laboratorie- og røntgenvirksomheter ble sendt til Stortinget 21. oktober

2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. februar 2006, jf. Innst. S. nr. 82 (2005–2006), og saken ble behandlet av Stortinget 2. mars 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at trykdeetaten ikke har en tilstrekkelig oppgjørskontroll av refusjonskravene fra private laboratorier og røntgeninstitutter. Komiteen fant dette alvorlig, og forutsatte at departementet med bakgrunn i Riksrevisjonens funn gjennomgår kontrollen av refusjonskravene fra private laboratorier og røntgeninstitutter og iverksetter nødvendige tiltak for å sikre et tilfredsstillende kontrollregime.

Komiteen fant det videre kritikkverdig at de regionale helseforetakene ikke hadde tilstrekkelig informasjon om behovet for laboratorie- og røntgentjenester og hva det koster å produsere disse tjenestene i egen regi.

Komiteen fant det alvorlig når Riksrevisjonens undersøkelse viser at de regionale helseforetakene hadde inngått avtaler med private laboratorier og røntgeninstitutt uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Komiteen forventet at departementet sikret at regelverket ble fulgt.

1.2.5.1 OPPFØLGING FRA HELSE- OG OMSORGS-DEPARTEMENTET

I brev av 26. mai 2009 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Riksrevisjonen blir det vist til at takstene for laboratorie- og radiologitjenester ble halvert fra 1. september 2005. Omleggingen skulle legge til rette for at de regionale helseforetakene på en bedre måte kunne planlegge og styre omfanget av laboratorie- og radiologitjenester innenfor sitt "sørge for"-ansvar. Takstene for både privat og offentlig laboratorie- og røntgenvirksomhet ble ytterligere redusert i 2006 og i 2008. I oppdragsdokumentet for 2009 går det fram at det tas sikte på å innføre et nytt radiologisk kodeverk fra 2010.

Videre peker departementet på at ansvaret for helserefusjonsområdet i 2009 ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Helse- og omsorgsdepartementet.

I tildelingsbrevet for 2009 blir Helsedirektoratet bedt spesielt om å legge til rette for god utnyttelse av nytt saksbehandlingsverktøy med hensyn til kontroll og produksjon av styringsdata og analyser av aktiviteten på området.

Videre viser departementet til at Helseøkonomiforvaltningen (Helfo) siden opprettelsen har foretatt en generell styrking av arbeidet med statistisk analyse og kontroll, blant annet av private laboratorie- og røntgenvirksomheter.

Helse- og omsorgsdepartementet har gjennom sin styringsdialog med de regionale helseforetakene

understreket betydningen av at regelverket overholdes ved offentlige anskaffelser.

I foretaksmøtene for 2007 ble de regionale helseforetakene pålagt å gjennomgå sine innkjøpssystemer og se til at nytt regelverk om offentlige anskaffelser blir gjort kjent og etterlevd.

I 2009 har departementet pålagt de regionale helseforetakene å gjennomføre ytterligere tiltak for å bedre kvaliteten i anskaffelsesprosesser.

1.2.5.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet har satt i verk ulike tiltak for å rette opp svakhetene undersøkelsen viste. Det er for tidlig å kunne vurdere effekten av at ansvaret for helserefusjonsområdet i 2009 ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Helse- og omsorgsdepartementet. Riksrevisjonen har videre merket seg at det har blitt lagt vekt på økt kontroll og produksjon av styringsdata. Det framkommer av departementets svar at det følger opp om de regionale helseforetakene jevnlig gjennomfører analyser av over- eller underkapasitet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet gjennom sin eierstyring har pålagt de regionale helseforetakene tiltak for å bedre kvaliteten på anskaffelsesprosesser.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.6 *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur – Dokument nr. 3:4 (2005–2006)*

Dokument nr. 3:4 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur ble oversendt Stortinget 27. november 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 7. februar 2006, jf. Innst. S. nr. 85 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. mars 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykte tilfredshet med at Riksrevisjonen hadde iverksatt en undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre it-infrastruktur, både med hensyn til å bedre it-sikkerheten og for å bedre telesikkerheten.

Når det gjaldt ansvarsfordelingen for koordinering og tverrgående tilsynsoppgaver innen it-sikkerhet, konstaterte komiteen at det manglet grunnleggende avklaringer.

Komiteen påpekte at Riksrevisjonens undersøkelse viste at Justis- og politidepartementet ikke har avklart betydningen av hva ansvaret for kritisk infrastruktur innebærer, og hvilket ansvar departementet har i en krisesituasjon. Komiteen understreket betydningen av klare prosedyrer i krisesituasjoner og pekte på behovet for at Justis- og politidepartementets rolle

i en slik sammenheng utdypes og klargjøres ytterligere.

Komiteen understreket behovet for klar ansvarsplassering og en helhetlig tilnærming til sikkerhetsproblematikken.

Komiteen fant det kritikkverdig at kontakten med de utvalgte bransjeorganisasjonene, som i henhold til Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet har et medansvar for å ivareta viktige funksjoner, ikke hadde blitt fulgt opp i tråd med forutsetningene.

Oppsummert anså komiteen at arbeidet med å sikre it-sikkerhet synes å lide under manglende koordinering og avklaring av funksjoner, og komiteen uttrykte bekymring for situasjonen. Komiteen viste i tillegg til Sårbarhetsutvalgets understreking av behovene for å styrke beredskapen på personellsiden med sterkere vekt på opplæring og ajourføring av kunnskaper, skjerpede sikkerhetsrutiner og muligheter for personellkontroll i forbindelse med samfunnsviktig virksomhet.

Komiteen forutsatte videre at regjeringen i løpet av 2006 kom tilbake med en redegjørelse til Stortinget for arbeidet med å avklare de overordnede ansvarsforholdene mellom departementene når det gjelder it-sikkerhet.

1.2.6.1 DEPARTEMENTENES OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN

I brev av 4. mai 2009 fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til Riksrevisjonen redegjorde departementet for status på området ikt-sikkerhet og hvilke endringer og tiltak som hadde blitt iverksatt.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet viser til at det ble vedtatt nye retningslinjer for informasjonssikkerhet i desember 2007. Retningslinjene skal bidra til å fremme en bedre forståelse for hvordan alle brukere, utviklere og tilbydere av ikt kan dra fordel, og bidra til utviklingen av, en sikkerhetskultur på området. Retningslinjene har en tidshorisont fram til 2010.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at implementeringen av arbeidet med informasjonssikkerhet først og fremst er et virksomhetsansvar.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet viser til at svikt i infrastruktur for elektronisk kommunikasjon kan føre til umiddelbare og alvorlige konsekvenser for store deler av samfunnet. I henhold til lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) er det eierne av denne typen infrastruktur som har ansvar for å innføre beskyttelsestiltak og etablere reserveløsninger som sikrer at drift og leveranser opprettholdes. Post- og teletilsynet har et særskilt myndighetsansvar for sikkerhet og beredskap i elektronisk nett og tjenester.

1.2.6.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har fulgt opp Riksrevisjonens undersøkelse i St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle (ikt-meldingen). Transport- og kommunikasjonskomiteen har i innstilling til ikt-meldingen, jf. Innst. S. nr. 158 (2006–2007), gitt uttrykk for tilfredshet med regjeringens oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse.

Riksrevisjonen forutsetter at prinsippet om at hvert enkelt departement har ansvaret for informasjonssikkerhet innen sitt område, bidrar til en ansvarsavklaring på dette området. Riksrevisjonen legger videre til grunn at Fornyings- og administrasjonsdepartementet foretar nødvendig samordning av arbeidet gjennom KIS.

Det er av stor betydning at varsling og håndtering av faktiske trusler mot informasjonssikkerheten skjer raskt og samordnet. Riksrevisjonen konstaterer at tre nasjonale enheter er tillagt ansvar i dette arbeidet, og forutsetter at ansvarsdelingen mellom de tre organene og mellom overordnet myndighet får høy prioritet i det videre arbeidet. I denne sammenhengen er det positivt at ansvarsforholdene blir tatt opp i øvelser på dette området.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.7 *Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehus – Dokument nr. 3:6 (2005–2006)*

Dokument nr. 3:6 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehus ble sendt til Stortinget 19. januar 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. april 2006, jf. Innst. S. nr. 123 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. mai 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i sin innstilling at det er uheldig at det ikke er mulig å skaffe en oversikt over totale investeringer i medisinsk-teknisk utstyr, og forutsatte at regjeringen sørger for at dette vil være mulig heretter.

Komiteen så alvorlig på at undersøkelsen avdekket vesentlige mangler ved opplæringsrutinene for medisinsk-teknisk utstyr, noe som kan ha stor betydning spesielt for pasientsikkerheten. Komiteen forutsatte at regjeringen ville iverksette nødvendige tiltak.

1.2.7.1 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING

I brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Riksrevisjonen datert 18. mai 2008 blir det vist til at helseforetakene har god oversikt over totale investeringer i medisinsk-teknisk utstyr. Alle investeringer skal føres inn i foretakenes anleggs- og utstysregister, og dette er en del av et etablert kvalitetssystem.

Departementet opplyste også om at det i foretaksmøtene med alle de regionale helseforetakene i januar 2006 ble satt krav om at det skulle etableres rutiner som sikrer god planlegging og nødvendig opplæring i bruk av medisinsk-teknisk utstyr for alle grupper av ansatte, og at disse rutinene etterleves.

I foretaksmøtene i januar 2006 ble det også presisert at de regionale helseforetakene måtte ta et fastere grep om rutiner for investeringer i medisinsk-teknisk utstyr. Det ble understreket at departementets styringskrav for planlegging og vurderinger for investeringsbeslutninger gjaldt alle typer investeringsbeslutninger, også utstys- og ikt-investeringer.

1.2.7.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav om at de regionale helseforetakene setter i verk tiltak for å rette opp svakhetene som Stortinget påpekte ved behandlingen av undersøkelsen. Departementet har også vist til konkrete tiltak med hensyn til planlegging av investeringer og opplæring i bruk av medisinsk-teknisk utstyr som er iverksatt fra helseforetakenes side. Disse tiltakene er etter Riksrevisjonens vurdering viktige for å oppnå bedre styring med investeringene i medisinsk-teknisk utstyr og øke pasientsikkerheten knyttet til bruken av slikt utstyr.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.8 *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen – Dokument nr. 3:10 (2005–2006)*

Dokument nr. 3:10 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen ble oversendt Stortinget 28. juni 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 5. desember 2006, jf. Innst. S. nr. 66 (2006–2007), og Stortinget behandlet saken 18. desember 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet i innstillingen at den fant det kritikkverdige at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæring, slik de er pålagt. Komiteen merket seg at undersøkelsen viste at opplæringstilbudet ved en rekke skoler ikke var tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at departementet ikke var tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det var drevet. Undersøkelsen viste til at staten mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir,

og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommuner i antall elever med spesialundervisning.

Komiteen understreket departementets ansvar for å etablere tilsynssystemer og å utforme et klart regelverk.

Komiteen pekte på at svakheter ved informasjonen staten har om tilstanden i grunnskolen og begrenset tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, kan hindre statens mulighet til å identifisere utviklingsbehov og iverksette nødvendige tiltak for å påvirke elevenes læringsutbytte.

1.2.8.1 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN

Kunnskapsdepartementet har i brev av 16. april 2009 til Riksrevisjonen redegjort for endringer og tiltak som er iverksatt som følge av undersøkelsen.

Kunnskapsdepartementet viser til at St.meld. nr. 31 (2007–2008) Kvalitet i skolen inneholder en rekke tiltak for å møte de utfordringene som ble omtalt i Riksrevisjonens rapport. På flere områder legges det opp til en noe sterkere statlig styring, samtidig som dette balanseres i henhold til hensynet til det kommunale selvstyret.

Departementet påpeker at opplæringsloven bygger på forutsetningen om at eleven enten får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller så får eleven det ikke. Opplæringsloven krever at skolen og skoleeier tar stilling til hvilke av lovens to kategorier elevene eventuelt tilhører.

Kunnskapsdepartementet viser til at det etter Riksrevisjonens undersøkelse har blitt gjennomført både nasjonalt tilsyn med om systemet for å følge opp lovverket for grunnopplæringen er forsvarlig, og oppfølging av regelverket for elever som har særskilte behov. Gjennom disse tilsynene er det avdekket at oppfølgingen av lovverket svikter i kommunesektoren.

Departementet understreker at det følger av lovpremissene til opplæringsloven at skolene kan være forskjellige når det gjelder i hvilken grad de makter å gi elevene tilfredsstillende utbytte innen rammen av ordinær tilpasset opplæring. Kunnskapsdepartementet gir uttrykk for at det kan være svært sammensatte årsaker til at skoler er forskjellige, slik at loven må åpne for tilstrekkelig handlefrihet.

1.2.8.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har satt i gang eller er i ferd med å sette i gang ulike tiltak for å rette opp de svakhetene som ble avdekket i undersøkelsen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet har satt i gang tiltak for å forbedre styringsinformasjonen på sentrale områder av grunnskoetilbu-

det, noe som vil kunne bedre mulighetene til å følge opp lovens bestemmelser og målrette statlige tiltak.

Riksrevisjonen understreker til slutt den sentrale betydningen statlig tilsyn har for kommunesektorens etterlevelse av bestemmelsene i opplæringsloven. Senest i felles nasjonalt tilsyn 2008 ble det pekt på at skoleeiers manglende oppfyllelse av lovpålagte plikter, blant annet ivaretagelse av elevenes rettigheter, er på et uakseptabelt nivå. At tilsynene har avdekket at oppfølgingen av lovverket svikter i kommunesektoren, gir indikasjoner på at det fortsatt er stor risiko på området. Riksrevisjonen vil følge opp denne risikoen i forbindelse med en ny undersøkelse om spesialpedagogisk støtte til elever med særskilte behov.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.2.9 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder – Dokument nr. 3:12 (2005–2006)

Dokument nr. 3:12 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder ble oversendt til Stortinget 7. september 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 5. desember 2006, jf. Innst. S. nr. 65 (2006–2007), og saken ble behandlet av Stortinget 11. januar 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall mente at Riksrevisjonens rapport ga grunn til å stille spørsmål ved om Norges ambisjoner om å være et foregangsland i miljøpolitikken var oppnådd fra myndighetenes side på de to reviderte områdene, og uttrykte at det ikke var aktuelt å redusere ambisjonene på dette området.

Komiteen forutsatte at det ble satt forrang i arbeidet med å konkretisere tiltak og aktiviteter i Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, og at det ble truffet tiltak for å sikre en felles forståelse og bedre samordning av virksomheten.

Det ble konstatert at identifikasjonen av områder av stor verdi for biologisk mangfold fortsatt ikke var tilfredsstillende, og at kommunal kartlegging og Nasjonalt program hadde bidratt vesentlig mindre til en bedret kunnskapsstatus enn forutsatt. Videre understreket komiteen at miljøfaglig kompetanse i kommunene er en forutsetning for kunnskapsbasert forvaltning og økt lokal forvaltning i verne- og utmarksspørsmål.

Når det gjaldt andelen truede verneområder, så komiteens flertall med bekymring på at disse hadde økt, og at få tiltak hadde blitt iverksatt i de vernede områdene.

1.2.9.1 MILJØVERNDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN

Miljøverndepartementet har i brev 15. juni 2009 til Riksrevisjonen redegjort for status på området og hvilke endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp undersøkelsen.

Departementet viser i sitt svar til at arbeidet knyttet til kartlegging og overvåking av biologisk mangfold er styrket på bred basis, og at flere nye virkemidler er tatt i bruk.

Naturmangfoldloven, som ble vedtatt i Stortinget 16. juni 2009, inneholder flere nye regler for ivaretagelse av biologisk mangfold. 1. juli 2009 trådte den nye plan- og bygningslovens plandel i kraft. Det er en nær kobling mellom de to lovene. Den nye havresursloven, som trådte i kraft 1. januar 2009, er også sentral når det gjelder sikring av det marine biologiske mangfoldet.

Miljøverndepartementet mener at kunnskapsgrunnlaget for biologisk mangfold er betydelig forbedret siden 2006.

Departementet har forbedret samordningen av informasjon, forskning og kompetanse.

Departementet opplyser at det fra 2009 arbeides med å utvikle en metodikk for overvåking av utvalgte naturtyper og habitater for truede arter, men at det foreløpig ikke er etablert en permanent overvåking som over tid kan si noe om utviklingen i det biologiske mangfoldet.

Departementet viser til at det som tidligere ble kalt "den kommunale kartleggingen", nå administreres av Fylkesmannen og er en del av Nasjonalt program.

Budsjettene for forvaltning av verneområder har økt betydelig i 2008 og 2009. Saksbehandlerkapasiteten er styrket både hos fylkesmennene og i Direktoratet for naturforvaltning.

Miljøverndepartementet opplyser at noen av de store verneområdene i dag ikke har tilstrekkelig oppsyn, og mener at det er et stykke igjen før målet om 100 pst. oppsynsdekning i verneområdene er nådd.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at verneverdiene var truet i 30 pst. av verneområdene i 2006, mens departementet opplyser at dette har økt til 38 pst. i 2008.

Det er satt i verk flere tiltak for å motvirke trusselfaktorene i verneområdene, blant annet skjøtsels- og restaureringstiltak, bekjempelse av fremmede arter, kanalisering av ferdsel og informasjons- og tilretteleggingstiltak.

Departementet viser til at oppfølgingsprogrammet for verneområdene som er under utvikling, legger opp til at det skal fastsettes bevaringsmål som skal følges med overvåking i alle verneområder.

1.2.9.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen har merket seg at myndighetene arbeider med en tydeligere samordning av virkemidler som vil bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold, og ser positivt på utviklingen av et samordnet juridisk rammeverk der forvaltning av naturtyper, økosystemer, arter og områder ses i sammenheng.

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med kartlegging av biologisk mangfold er styrket blant annet i form av budsjettmessige økninger, organisatoriske endringer, og at det er satt i gang aktiviteter for å nå målene for kartlegging av biologisk mangfold i kulturlandskap, marine naturtyper og truede og sårbare arter.

Riksrevisjonen merker seg også at det er satt i gang tiltak for å motvirke uforutsigbar framdrift og kvalitetsbrist i data fra den kommunale kartleggingen ved at oppgaven er overført til Nasjonalt program. Samtidig observerer Riksrevisjonen at ca. 80 pst. av lokalitetene av de viktigste terrestriske naturtypene ennå ikke er kartlagt. Målet om å ha en landsdekkende, kartfestet oversikt av jevn og høy kvalitet over alle forekomster av de viktigste naturtypene for biologisk mangfold innen 2010 vil ikke nås med denne framdriften. Riksrevisjonen er samtidig innforstått med at kartlegging av det biologiske mangfoldet innebærer kunnskaps- og ressurskrevende oppgaver der aktivitetene må gå over flere år.

Når det gjelder verneområdene, registrerer Riksrevisjonen at det nå utvikles et nytt forvaltningssystem med målstyring av tiltak, evaluering av effekt og langsiktig oppfølging av verneområdenes tilstand. Det er også positivt at behovet for forvaltningsplaner er kartlagt. Riksrevisjonen merker seg videre at det nå arbeides med forvaltningsplaner for 200 områder, og at den nye naturmangfoldloven krever at utkast til forvaltningsplan skal legges fram samtidig med vernevedtaket.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.3 Merknader fra komiteen

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til oppfølging av 14 tidligere forvaltningsrevisjoner og registrerer at Riksrevisjonen har avsluttet ni av sakene mens fem følges videre. Flere av sakene som for eksempel materialinvesteringssprosjektene i Forsvaret, jf. Dokument nr.

3:16 (2004–2005), vil bli fulgt opp i den årlige regnskapsrevisjonen. Komiteen tar dette til etterretning og begrenser sine kommentarer til de sakene Riksrevisjonen følger videre.

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

1.4.1 Innledning

Dokument nr. 3:12 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark ble oversendt Stortinget 25. august 2004. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling, jf. Innst. S. nr. 111 (2004–2005) 8. februar 2005, og Stortinget behandlet innstillingen 4. mars 2005.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen la i innstillingen til grunn at målet med reindriftspolitikken er å sikre en framtidig kulturell, økonomisk og økologisk bærekraftig reindrift i Norge. Dette innebærer blant annet at beiteuttak, driftsmønster og driftsmetoder må tilpasses naturgrunnlaget og de nasjonale målsettingene om bevaring av naturmiljøet. I områder der det har vært overbeiting, må balansen gjenopprettes for å sikre utviklingsmulighetene i næringen.

Komiteen hadde merket seg at forsøkene på en frivillig regulering av reintallet med økonomiske virkemidler ikke hadde ført fram i Vest-Finnmark. Komiteen mente det var en prioritert oppgave å utforme retningslinjer for fordeling av belastning på de enkelte reindriftsutøverne ved å redusere antall dyr. Komiteen understreket betydningen av at arbeidet med beitefordeling på høst-, vår- og vinterbeitene i Øst- og Vest-Finnmark ble prioritert, og at det hastet med å sette i verk tiltak som sikret at antall rein kom under kontroll.

Komiteen påpekte at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å etablere styringssystemer som gjør at ytre etater som er underlagt departementet, gjennomfører statlige pålegg.

Oppfølgingen av Dokument nr. 3:12 (2003–2004) ble rapportert til Stortinget i Dokument nr. 3:1 (2008–2009) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget. Riksrevisjonen merket seg at det var for tidlig å vurdere effekten av mange av de tiltakene som var iverksatt, og at beitesituasjonen bare hadde bedret seg noe. Riksrevisjonen ville derfor følge saken videre. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 9. desember 2008, og Stortinget behandlet saken 16. desember 2008.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Landbruks- og matdepartementet hadde iverksatt tiltak som følge av undersøkelsen, men at det er et langsiktig arbeid å legge til rette for en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark. Komiteen merket

seg videre at Riksrevisjonen mente det var for tidlig å kunne vurdere effekten av mange av de tiltakene som er iverksatt. Reinbeitetallene var fremdeles ikke i samsvar med fastsatte øvre reintall, og nye rammevilkår for næringen gjennom regler for bruken av beiteområdene var foreløpig ikke vedtatt i medhold av den nye reindriftsloven. Komiteen støttet derfor Riksrevisjonen i at saken måtte følges opp videre.

1.4.2 Oppsummering av oppfølgingen i 2009

Målet med oppfølgingen har vært å vurdere statusen til de tiltakene som er satt i verk som følge av undersøkelsen, og særlig om overvåking av beiteområdene i Finnmark og framdriften med reindriftsnæringens arbeid med å tilpasse seg til den nye loven som trådte i kraft 1. juli 2007.

I brev 27. mars 2009 til Riksrevisjonen redegjorde Landbruks- og matdepartementet for status med implementering av reindriftsloven med bruksregler for beitearealene. I tillegg har Riksrevisjonen hatt møte med Landbruks- og matdepartementet og Reindriftsforvaltningen.

Landbruks- og matdepartementet understreker betydningen av å se arbeidet med en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Ifølge departementet er det satt i verk flere viktige tiltak og prosesser for å utvikle en bærekraftig reindrift. Departementet har utarbeidet og sendt informasjonsbrosjyrer direkte til alle sidaandeler i reindriften som viser de viktigste endringene i den nye loven gjennomført informasjonsmøter.

Kartlegging og registrering av beiteområdene ble sist gjennomført og rapportert i 2005–2006 av Northern Research Institute Tromsø (Norut) og Norsk institutt for naturforskning (NINA). Begge rapportene slår fast at det i all hovedsak har vært en forbedring fra 2000 til 2005–2006, men at andelen lavmark fortsatt var dårligere enn i 1996, og at situasjonen er kritisk i enkelte områder. Overvåkingsprogrammet følges opp ved at det skal foretas satellittkartlegging av Norut i 2009 og feltregistreringer av NINA i 2010. Departementet mener det vil være hensiktsmessig å videreføre beiteovervåkingen med ca. fem års mellomrom.

Landbruks- og matdepartementet peker på at implementeringen av ny reindriftslov har vært en prioritert oppgave siden loven trådte i kraft 1. juli 2007. Etter den nye loven skal reindriftsnæringen selv etablere bruksreglene for beitearealene, men Reindriftsstyret skal godkjenne bruksreglene. Departementet understreker at bruksreglene vil være det sentrale verktøyet i arbeidet med å utvikle en bærekraftig reindrift. Når distriktsstyrene har etablert bruksreglene, vil det ifølge Landbruks- og matdepartementet foreligge forslag om reintall for det beitearealet som

sidaene i distriktet disponerer. Departementet understreker at det skal være sidaenes beitegrunnlag som skal avgjøre reintallet. Etter den nye loven kan rein-eierne bli pålagt å redusere antall dyr til vedtatt nivå.

Departementet legger fortsatt vekt på å øke slakteuttaket og mener omleggingen i 2003–2004 har vært vellykket. I den siste reindriftsavtalen ble det innført en prøveordning for Vest-Finnmark beiteområde med å flytte fokus fra tilskudd til produksjon. Ordningen innebærer at tidlig slaktetilskudd og kalveslaktetilskudd vil bli erstattet av et tilskudd som har som vilkår at mottakeren skal oppfylle et bestemt slakte- og produksjonskrav.

Landbruks- og matdepartementet prioriterer i 2009 oppfølgingen av arbeidet med en metode med kriterier for verdiklassifisering av reindriftsarealene. I den videre framdriften skal reindriftsnæringen involveres, slik at det konkrete arbeidet kan starte innen utgangen av 2009.

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en veileder for å fastsette økologisk bærekraftig reintall basert på et forslag fra en arbeidsgruppe med representanter fra departementet og reindriftsnæringen. Ifølge departementet støtter de fleste i reindriftsnæringen opp om bruk av kriterier og normer for å fastsette reintallet. Departementet forutsetter at Reindriftsforvaltningen, som er sekretariat for reindriftens styringsorganer, tilrettelegger for at reinbeitedistriktene kan ta i bruk kriteriene når reintallene skal utarbeides.

Inntil reindriftsutøverne får satt øvre reintall som Reindriftstyret godkjenner, er øvre grense for reintallet i Øst-Finnmark satt til 74 200 og for Vest-Finnmark 64 300. Per 31. mars 2009 har Øst-Finnmark 85 620 rein og Vest-Finnmark 93 710 rein. Landbruks- og matdepartementet har for øvrig fastsatt en ny forskrift om offentlig kontrollert telling av rein.

1.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på at Landbruks- og matdepartementet i siste halvdel av 2008 og i 2009 har arbeidet videre med å iverksette tiltak for å rette opp svakhetene som er påvist i forvaltningen av reinbeiteressursene i Finnmark. Det vises blant annet til arbeidet med nye rammebetingelser for næringen, der fristen for å utarbeide såkalte bruksregler som grunnlag for avklaring om beitebruken, beitetider og reintall var 1. juli 2009.

Riksrevisjonen har forståelse for at arbeidet med å utvikle forvaltningen av reindriftspolitikken må ses i et noe langsiktig perspektiv, og konstaterer at det fremdeles er for tidlig å kunne fastslå om tiltakene vil sikre en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.5 Komiteens merknader

Komiteen viser til målet om en økonomisk og økologisk bærekraftig reindrift. På tross av påpeking over lengre tid, overstiger det faktiske antall rein grensen for et økologisk bærekraftige antall. Per 31. mars 2009 var øvre grense for Øst-Finnmark 74 200 dyr, mens det var registrert 85 620. Tilsvarende tall for Vest-Finnmark var 64 300 og 93 710.

Komiteen registrerer at det er iverksatt en rekke tiltak for å bedre forholdene, men at det fortsatt gjenstår mye før målene er nådd.

Komiteen sier seg tilfreds med at Riksrevisjonen følger utviklingen.

1.6 Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet – Dokument nr. 3:10 (2004–2005)

1.6.1 Innledning

Dokument nr. 3:10 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet ble oversendt Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 36 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006.

I Innst. S. nr. 36 (2005–2006) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble det framholdt at en stor andel av bedriftene brukte mer tid og ressurser på å fylle ut skjemaer i perioden enn to til tre år tidligere, og at om lag halvparten av bedriftene oppga at de må svare på de samme spørsmålene mange ganger. Komiteen mente dette forsterker behovet for å slutføre og eventuelt utvikle Altinn-prosjektet for å oppnå mest mulig forenkling.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste samtidig til at den samlede skjemabelastningen er redusert med 2,9 pst. i perioden 1998 til og med første halvår 2004. Komiteen uttalte at den er tilfreds med at den samlede utviklingen er positiv, men bemerket at resultatet ville framstått mer meningsbærende hvis det hadde blitt publisert med sammenlignbare tall fra andre land som det er naturlig å sammenligne seg med.

I Stortingets behandling av Dokument 3:10 (2004–2005) ble det i debatten flere ganger framhevet at arbeidet med regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastningen måtte intensiveres for at det skulle oppnås bedre resultater.

1.6.2 Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge hvilke resultater som var oppnådd i forhold til Stortingets mål om å redusere belastningen av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet. Et

annet formål var å synliggjøre et eventuelt forbedringspotensial i forenklingsarbeidet. Det ble undersøkt om statens regelverksarbeid for utvalgte saker var innrettet slik at produksjonen av et nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige.

Riksrevisjonens undersøkelse av utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet viste at skjemabelastningen totalt sett ble redusert med 2,9 pst. i perioden fra 1998 til og med første halvår 2004. Ifølge undersøkelsen førte elektronisk innrapportering til en redusert belastning for de som benyttet seg av det.

Undersøkelsen viste at antall bestemmelser i sentrale forskrifter som i særlig grad var rettet mot næringslivet, hadde gått ned med 3,3 pst. i perioden 2002–2004. Denne reduksjonen ble motvirket av at lengden på de gjeldende sentrale forskriftene hadde økt med 12,5 pst. i samme periode.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant et utvalg norske bedrifter oppga en relativt stor andel (39 pst.) at de brukte mer tid/ressurser på å fylle ut skjemaene nå enn for to til tre år siden. Om lag halvparten av bedriftene oppga at de fremdeles måtte svare på de samme spørsmålene mange ganger.

Undersøkelsen viste at bedriftene fremdeles i betydelig grad opplever det offentlige regelverket som unødig belastende. Undersøkelsen viste samtidig at en del bedrifter var mer positive til utviklingen, blant annet oppga 23 pst. av bedriftene at det har blitt lettere å finne fram til reglene som gjelder for virksomheten. Selv om det er oppnådd resultater på enkeltområder, viste undersøkelsen at regelverket som næringslivet totalt sett måtte forholde seg til, ikke har blitt mindre i omfang.

Det framkom i Riksrevisjonens undersøkelse at konsekvenser av nytt regelverk som berører næringslivet, ikke var tilstrekkelig utredet.

Undersøkelsen avdekket videre en manglende tilrettelegging av innrapporteringen til det offentlige. Undersøkelsen ga grunn til å stille spørsmål ved om de undersøkte etatene i sitt arbeid har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot å forenkle innrapporteringen til det offentlige.

1.6.3 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging

Nærings- og handelsdepartementet redegjorde i brev 8. mai 2009 til Riksrevisjonen for status på området og for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt.

Departementet viser til at det har vært en betydelig reduksjon i skjemabelastningen etter 2004. Dette skyldes i all hovedsak etableringen av Altinn og det stadig økende tjenestetilbudet til næringslivet som ligger i nettportalen. Fra 2005 og fram til i dag har belastningen som følge av skjemainnrapportering

blitt redusert med over 1 000 årsverk, eller nesten 20 pst.

Departementet opplyser at det ikke kjenner til sammenlignbare tall om skjemabelastning fra andre land.

I juni 2008 ble det ifølge departementet tildelt nye kontrakter for drift, applikasjonsforvaltning og videreutvikling av Altinn. Stortinget bevilget høsten 2008 vel 200 mill. kroner til videreutviklingen av Altinn for inneværende år.

Handlingsplanen "Et enklere Norge" ble lagt fram av Bondevik II-regjeringen. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet ble målet om 25 pst. reduksjon i de administrative kostnadene for næringslivet ikke videreført av den sittende regjeringen. Dagens regjering har valgt å ikke tallfeste målet, men har forpliktet seg til "betydelige reduksjoner" i næringslivets administrative kostnader.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at den nåværende regjeringen la fram handlingsplanen "Tid til nyskaping og produksjon" i august 2008. Handlingsplanen inneholder om lag 120 tiltak som vil føre til forenklinger for næringslivet. I likhet med flere andre europeiske land har Norge målt næringslivets administrative kostnader ved hjelp av standardkostnadsmetoden. Det er en framgangsmåte for å kartlegge næringslivets kostnader knyttet til å etterleve krav om informasjon i regelverk. Metoden gir standardiserte og detaljerte data om bedriftenes tids- og ressursbruk på de administrative aktivitetene som må gjennomføres for å etterleve informasjonskravene. Både administrative kostnader internt i bedriften og kostnader forbundet med ekstern assistanse er med i kostnadsberegningen. Dette arbeidet legger til en viss grad til rette for internasjonale sammenligninger.

Siden 2004 har det vært nedfelt i Utredningsinstuksen at saker med konsekvenser for næringslivet skal forelegges Nærings- og handelsdepartementet.

1.6.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser det som positivt at belastningen som følge av skjemainnrapportering er redusert med over 1 000 årsverk fra 2005 og fram til i dag.

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet er videreført i handlingsplanen "Tid til nyskaping og produksjon", og at det er et mål om å redusere næringslivets kostnader betydelig.

Riksrevisjonen har også merket seg at arbeidet med å videreutvikle Altinn fortsetter. Brønnøysundregistrene melder i sin årsmelding for 2008 at selv om åtte av ti næringsdrivende rapporterte både skatt og merverdiavgift via Altinn, og ni av ti logget inn i Altinn for å rapportere til Navs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, er det fortsatt andre store skje-

maordninger som har et stykke igjen for at regjeringens målsetting skal nås.

Riksrevisjonen registrerer at Nærings- og handelsdepartementet i 2008 gjennomførte kartlegginger av næringslivets administrative kostnader i Norge. Ifølge kartleggingene beløper administrative kostnader seg årlig til 57 mrd. kroner, noe som utgjorde 2,6 pst. av BNP i 2006. Til sammenligning er det beregnet at de administrative kostnadene utgjør 3,6 pst. av BNP i Nederland, og 2,2 pst. av BNP i Danmark.

Riksrevisjonen vil følge utviklingen i departementets arbeid med reduksjon av næringslivets skjemabelastning for å vurdere hvorvidt tiltakene i handlingsplanen og videreutviklingen av Altinn får de ønskede effektene.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.7 Komiteens merknader

Komiteen viser til at arbeidet med å forenkle skjemaveldet for næringslivet har pågått over flere år. Stortinget har ved en rekke anledninger gitt uttrykk for at arbeidet burde intensiveres for å sikre bedre resultater.

Komiteen har merket seg at belastningen som følge av skjemainnrapportering ble redusert med ca. 1 000 årsverk fra 2005 fram til 2009 og at det er et uttalt mål at kostnadene ved skjemaveldet for næringslivet skal ytterligere ned.

Komiteen vil i tillegg understreke at selv om bedriftenes belastning som følge av skjemarapportering er redusert, må arbeidet med ytterligere forenkling fortsatt intensiveres. Komiteen vil understreke at selv om enkelte sammenlignbare land kan skilte med like stor belastning med hensyn til administrative kostnader i forhold til BNP som Norge, må dette ikke bli en unnskyldning for at dette arbeidet nå trappes ned. Skjemaveldet utgjør fortsatt betydelige kostnader for næringslivet.

Komiteen vil understreke betydningen av at Riksrevisjonen følger utviklingen.

1.8 Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av tiltak for rusmisbrukere – Dokument nr. 3:12 (2004–2005)

1.8.1 Innledning

Dokument nr. 3:10 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av tiltak for rusmisbrukere ble oversendt Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 34 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006.

I Innst. S. nr. 34 (2005–2006) uttrykker kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er urovekkende at Riksrevisjonens undersøkelse viser at rusklinter

ikke i tilstrekkelig grad får den hjelpen, oppfølgingen og de tiltakene de har behov for og krav på. Komiteen mener derfor at det er et klart potensial for bedring av måten mange kommuner møter rusmiddelmissbrukere på. Dette gjelder sentrale områder som kartlegging, dokumentasjon, rutiner for systematisk råd og veiledning, dobbeltdiagnoser, legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og bruk av tvang. Komiteen viser til at regjeringen i Soria Moria-erklæringen varsler en nasjonal, forpliktende opptrappingsplan for rusfeltet for å samordne og forsterke innsatsen overfor rusmiddelavhengige.

Komiteen viser til at departementet i rapporten understreker Stortingets mål om kommunalt selvstyre og desentralisering av avgjørelser og oppgaver som følger av dette. Komiteen ser ikke noen motsetning mellom gode lokale løsninger og behovet for verktøy som ivaretar overordnede hensyn.

Komiteen understreker videre i Innst. S. nr. 34 (2005–2006) at det er viktig å sikre at en misbruker med rett til individuell plan faktisk får en slik plan.

1.8.2 Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse i hvilken grad departementet sørget for at oppfølgingen av rusmiddelmissbrukere i kommunene ble gjennomført i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet den kommunale sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelmissbrukere. I undersøkelsen ble det kartlagt på hvilken måte departementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for kommunenes oppfølging av rusmiddelmissbrukere. Det ble også undersøkt i hvilken grad kommunene ivaretok sitt ansvar for å følge opp klienter under legemiddelassistert rehabilitering, tvangsplassering og institusjonsbehandling.

Undersøkelsen viste at det ikke rapporteres systematisk fra kommunene til staten om oppfølging av rusmiddelmissbrukere. Det var i liten grad gjennomført evalueringer og utarbeidet statistikk som omhandlet rusomsorgen eksplisitt. Det ble derfor stilt spørsmål om departementet hadde nødvendig styringsinformasjon på området.

Det framkom også at tilskudd knyttet til kommunenes oppfølging av rusmiddelmissbrukere ikke nødvendigvis tilkommer de kommunene som har størst behov.

Generelle tjenester etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven ble i liten grad gitt rusmiddelmissbrukere, slik det er oppfordret til i loven. Undersøkelsen viste videre at sosialtjenesten opplever det som vanskelig å få behandlingstilbud for rusmisbrukere med dobbeltdiagnose innenfor rus og psykiatri.

1.8.3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Helse- og omsorgsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 3. juli 2009 redegjort for status på området og hvilke endringer og tiltak som er iverksatt.

Departementet viser til Opptrappingsplanen for rusfeltet 2007–2010, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008), som omhandler rusarbeid både i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Det blir også vist til Helsedirektoratets statusrapport for tiltak som har blitt satt i gang og strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten ... *Og bedre skal det bli (2005–2015)*.

Departementet viser til at det inntil videre ikke foreligger tilfredsstillende statistikker for de kommunale tjenestene. KOSTRA-funksjonene er ikke fullt dekkende for behov og innsats i kommunene. Helsedirektoratet arbeider med å utarbeide et forslag til nasjonal statistikk om rus på kommunenivå som etter planen skal iverksettes i 2010.

Tilskuddsordningene til kommunalt rusarbeid har blitt evaluert, og evalueringen viser behov for bedre kartlegging og dokumentasjon i kommunene, og behov for å styrke det metodiske og faglige perspektivet på rusarbeidet.

Det er satt i gang en evaluering av bruk av tvangsbestemmelsene og en evaluering av tilskudd til frivillig rusarbeid.

Det er foretatt en kartlegging av omfanget av personer med alvorlige psykiske lidelser med behov for omfattende tjenester. Departementet vil i 2009 satse på etablering av tverrfaglige, oppsøkende team i tett samarbeid mellom kommune og distriktpsikiatriske team (ACT-team). Det vises også til at Helsedirektoratet er i ferd med å utarbeide faglige retningslinjer for oppfølging av denne pasientgruppen. Retningslinjene skal ferdigstilles i 2010.

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. De regionale kompetansesentrene – rus gir tilbud om veiledning i alle landets regioner. Undersøkelser som er foretatt av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), viser at det er en økning i antall kommuner med rusplan fra 34 pst. i 2004 til 59 pst. ved utgangen av 2007.

Departementet viser til at det er utarbeidet et kartleggings- og samhandlingsverktøy (KIS) som vil ha betydning for kommunenes arbeid med personer med rusmiddelproblemer.

1.8.4 Riksrevisjonens vurdering

Dokument nr. 3:12 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av tiltak for rusmisbrukere viste flere svakheter ved kommunenes oppfølging av rusmiddelmissbrukere og i tillegg

manglende rapportering fra kommunene til staten om oppfølging av rusmiddelmissbrukere.

Riksrevisjonen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet har lagt fram Opptappingsplanen for rusfeltet 2007–2010 som omhandler både kommunenes og spesialisthelsetjenestens arbeid på rusfeltet, og at retningslinjer for å styrke det faglige arbeidet på rusområdet er eller vil bli utarbeidet. Enkelte veiledere og retningslinjer er ennå ikke ferdig utarbeidet, og det er derfor for tidlig å vurdere effekten av disse tiltakene, og om oppfølgingen av rusmiddelmissbrukerne i den kommunale sosialtjenesten har blitt bedre og mer samordnet.

Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet ennå ikke har etablert et tilfredsstillende rapporteringssystem for å avdekke hvilke behov som finnes i kommunene. Fra og med 2010 vil kommuner som mottar tilskudd, rapportere ved hjelp av et elektronisk rapporteringsskjema med faste rapporteringspunkter under hver tilskuddsordning.

Riksrevisjonen mener at det fortsatt er manglende informasjon om rusmiddelmissbrukernes situasjon i den kommunale sosialtjenesten. Det kan derfor fortsatt stilles spørsmål ved om Helse- og omsorgsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon om de kommunale rustjenestene.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.9 Komiteens merknader

Komiteen viser til Helse- og omsorgsdepartementets Opptappingsplan for rusfeltet for perioden 2007–2010. Alle tiltak i planen er ennå ikke gjennomført og det er derfor for tidlig med en endelig evaluering av effekten av tiltakene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen påpeker at informasjonen om rusmiddelbrukernes situasjon i den kommunale sosialtjenesten fortsatt er mangelfull og at revisjonen stiller spørsmål ved om Helse- og omsorgsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon om de kommunale rustjenestene.

Komiteen ser behovet for en videre oppfølging fra Riksrevisjonens side og imøteser informasjon om utviklingen.

1.10 Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen – Dokument nr. 3:14 (2004–2005)

1.10.1 Innledning

Dokument nr. 3:14 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen ble sendt til Stortinget 15. juni 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 6. desember 2005, jf. Innst. S. nr. 37 (2005–2006), og saken ble behandlet i Stortinget 2. februar 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen viser at straffegjennomføringen i kriminalomsorgen ikke fullt ut tilfredsstillende de mål og forutsetninger som Stortinget har satt om hurtig straffereaksjon og faglig innhold i soningen. Komiteen merket seg videre at interne samordningsutfordringer, sviktende rutiner og manglende forvaltningssamarbeid vanskeliggjør rehabiliteringsprosessen for de straffedømte. Det ble presisert i innstillingen at komiteen så med bekymring på dette.

Komiteen understreket betydningen av at man på alle nivåer i kriminalomsorgen arbeider aktivt for å nå mål og forutsetninger som er satt av Stortinget. Det ble understreket at dette er viktig for å gi den enkelte straffedømte best mulige forutsetninger for et liv uten kriminalitet etter endt soning.

Komiteen mente det var positivt at det skulle utarbeides en bedre statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffegjennomføring, og den framhevet at kunnskap fra slike undersøkelser danner et godt grunnlag for å forbedre og eventuelt korrigerer innholdet i kriminalomsorgen.

1.10.2 Oppsummering av undersøkelsen

Kriminalomsorgen har som hovedmål å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner som er betryggende for samfunnet, og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøtteren kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Formålet med undersøkelsen var å vurdere måloppnåelsen i arbeidet med straffegjennomføringen. Undersøkelsen omfattet Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), det regionale nivået som består av seks regionkontorer, og det lokale nivået som utgjøres av fengslene og friomsorgskontorene.

Undersøkelsen viste flere svakheter knyttet til måloppnåelse for hurtig straffegjennomføring og faglig innhold i soningen. Mer enn halvparten av de domfelte ventet i mer enn to måneder på å sone i fengsel. Undersøkelsen avdekket også manglende måloppnåelse når det gjelder tidspunktet for iverksettelse av samfunnsstraffdommer og promilleprogram.

Undersøkelsen avdekket videre mangel på forpliktende avtaler mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater. Et godt samarbeid mellom etatene er en forutsetning for at de innsatte skal få tilgang til tjenester og rettigheter de har krav på. Det er også nødvendig for å sikre en god oppfølging av innsatte etter løslatelsen. Undersøkelsen viste at varetektsfanger manglet et tilfredsstillende aktivitets- og programtilbud på dagtid.

Undersøkelsen viste at en stor andel av de domfelte i fengslene og i friomsorgen ikke hadde framtidplan eller gjennomføringsplan. Videre pekte

Riksrevisjonen på at manglende styrings- og plandokumenter i tillegg til mangel på gode rapporteringsrutiner, kan føre til fragmentert oppfølging av domfelte både på kort og lang sikt.

Justis- og politidepartementet kunne ikke vise til statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet etter straffgjennomføringen, men departementet opplyste at det i løpet av 2005 ville foreligge slik statistikk.

1.10.3 Justis- og politidepartementets oppfølging av undersøkelsen

Justis- og politidepartementet har i brev 22. april 2009 til Riksrevisjonen redegjort for status på området og hvilke endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp undersøkelsen.

Departementet utarbeidet i 2006 planen "Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og bedre innhold i soningen". Planen ble fulgt opp gjennom Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.).

I perioden 2006–2008 er det etablert 398 nye fengselsplasser, og byggingen av nytt fengsel i Halden skal sluttføres våren 2010. Det nye fengselet gir 251 nye fengselsplasser. En rekke lovendringer trådte i kraft 1. november 2007. Dette gjelder muligheten for økt bruk av samfunnsstraff, lovfesting av elektronisk kontroll og forslag om å gjøre det straffbart å unnlate å møte til soning. Program mot ruspåvirket kjøring trådte i kraft 1. august 2008. Andre tiltak som ble satt i gang, var framskutt løslatelse og to innsatte på én enmannscelle (dublering). Det er også vedtatt en lovendring om at ansvaret for innkalling til soning skal overføres fra politi/påtalemyndighet til kriminalomsorgen, men det er usikkert når denne endringen vil tre i kraft.

Departementet viser til at soningskøene for ubetinget fengselstraff, samfunnsstraff, bøtesoning, samfunnsstraffdommer og promilleprogram er redusert.

Når det gjelder tilbud om aktiviteter til innsatte, viser departementet til St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn der det redegjøres for planlagte tiltak og pågående arbeid med å bedre det faglige innholdet i soningen og en omlegging av straffegjennomføringspolitikken.

Departementet redegjør for utviklingen av resultatkrav og måloppnåelse for domsinnsatte og varetektsinnsatte som ikke mottar tilbud om aktivitet på dagtid i perioden 2005–2008. Departementet påpeker at andelen innsatte uten aktivitet på dagtid varierer mellom store, mellomstore og små fengsler. Det er videre knyttet utfordringer til bygningsmassene i fengslene og hvordan egnede aktiviteter kan tilrettelegges. Gjennomføringen av programmer er en del av aktivitetstilbudet til domfelte i forbindelse med tilba-

keføringsgarantien. Tilbakeføringsgarantien innebærer et samarbeid mellom myndighetene og domsinnsatte om å forhindre tilbakefall etter løslatelse. Garantibegrepet innebærer at regjeringen forplikter seg til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de har som norske borgere under straffegjennomføringen. Den straffedømte forplikter seg også selv til å ta i bruk samfunnets tilbud og ta ansvar for sitt eget liv.

Justis- og politidepartementet viser til to tiltak som er satt i gang for å heve kvaliteten på programtilbudet: I 2005 ble det etablert et rådgivningspanel for akkreditering av programvirksomheten i kriminalomsorgen. Videre har kriminalomsorgen i økende grad benyttet seg av brukerundersøkelser for å vurdere kvaliteten på blant annet fengslenes aktivitets- og programtilbud.

Justis- og politidepartementet er opptatt av at samarbeidet mellom fengslene og friomsorgen fungerer godt, og at skillet mellom fengsel og friomsorg må bygges ytterligere ned. Departementet viser til etableringen av prøveprosjektet straffegjennomføring med elektronisk kontroll som eksempel på godt samarbeid mellom fengsel og friomsorg.

Justis- og politidepartementet deler Riksrevisjonens syn på betydningen av formelle avtaler mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater. Det er inngått avtaler på sentrale, regionale og lokale nivå-områder som er av betydning for å sikre innsatte et adekvat tilbud før, under og etter løslatelse. Departementet viser til St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn som legger vekt på forvaltningssamarbeid som en viktig del av kriminalomsorgens arbeid. Innføringen av tilbakeføringsgarantien skal medføre en videreføring og forsterkning av det forvaltningssamarbeidet som er satt i gang ved inngåelse av sentrale avtaler.

Departementet viser til at statsstyringen i kriminalomsorgen vil bli evaluert i 2009.

Det er ikke lagt fram statistikk for tilbakefall til ny kriminalitet i departementets rapportering i St.prp. nr. 1 for årene 2005–2008, men det er påpekt at det vil ta noe tid før kriminalomsorgens datasystem vil inneholde nok data til å gi grunnlag for en tilfredsstillende statistikk. Departementet opplyser om at det pågår et nordisk samarbeid om måling av tilbakefall i kriminalomsorgen. Foreløpige måleresultater fra Norden viser at det samlede tilbakefallet er lavest i Norge.

1.10.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Justis- og politidepartementet i 2006 utarbeidet planen "Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og bedre innhold i soningen" med påfølgende utarbeidelse av Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennom-

føringsloven mv. Riksrevisjonen ser positivt på at soningskøene er betydelig redusert.

Riksrevisjonen ser videre positivt på at Justis- og politidepartementet skal evaluere etatsstyringen i kriminalomsorgen i 2009. Etatsstyringen i kriminalomsorgen vil følges opp av Riksrevisjonen i den årlige regnskapsrevisjonen.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justis- og politidepartementet i sitt svar ikke omtaler Riksrevisjonens spørsmål om lite bruk av framtidsplaner og gjennomføringsplaner, og hvorvidt fraværet av individuelle planer for de domfelte kan svekke målsettingen om en individuelt tilrettelagt soning.

Riksrevisjonen har registrert at Justis- og politidepartementet har inngått en rekke sentrale avtaler for å sikre innsatte et adekvat tilbud før, under og etter løslatelse, men at det gjenstår arbeid med å etablere forpliktende samarbeidsstrukturer for å realisere avtalene.

St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn redegjør for tiltak for å forbedre kvaliteten i kriminalomsorgen. Riksrevisjonen konstaterer at det er for tidlig å vurdere effekten av tiltakene i denne stortingsmeldingen og dermed om det faglige innholdet i soningen har blitt bedre.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.11 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen uttrykker tilfredshet med at soningskøene er betydelig redusert og at Justis- og politidepartementet skal evaluere etatsstyringen i kriminalomsorgen i 2009. Revisjonen etterlyser imidlertid større bruk av individuelle planer for de domfelte og stiller spørsmål ved om fraværet av slike planer kan svekke målsettingen om en individuelt tilrettelagt soning.

Komiteen registrerer at departementet har inngått en rekke avtaler for å sikre innsatte adekvate tilbud og at det er lagt opp til en rekke tiltak blant annet i St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn.

Komiteen viser til at det er for tidlig å måle den fulle effekten av tiltakene og sier seg tilfreds med at Riksrevisjonen følger saken.

Komiteen vil understreke betydningen av individuelle planer for å få en målrettet og individuelt tilrettelagt oppfølging av domfelte, og ber departementet legge vekt på dette punktet i oppfølgingen av Riksrevisjonens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det viktigste tiltak som er iverksatt for å få ned soningskøene har vært bruk av strafferabatt. Disse medlemmer mener at dette gir et helt galt signal overfor lovbrøtere og vil

understreke at man i fremtiden heller bør utvide soningskapasiteten i stedet for utstrakt bruk av strafferabatt.

1.12 Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon – Dokument nr. 3:2 (2007–2008)

1.12.1 Innledning

Dokument nr. 3:2 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon ble sendt til Stortinget 6. november 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 10. juni 2008, jf. Innst. S. nr. 294 (2007–2008), og saken ble behandlet i Stortinget 16. juni 2008.

Undersøkelsen var parallell i den forstand at Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon utarbeidet felles overordnede problemstillinger, revisjonskriterier og disposisjon. De to landenes riksrevisjoner utarbeidet hver sin rapport på selvstendig grunnlag. På grunnlag av de parallelle undersøkelsene ble et felles memorandum om resultatene av parallellrevisjonen undertegnet av riksrevisorene i de to landene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at det foregår et betydelig fiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover kvotene som er fastsatt av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Komiteen var derfor godt fornøyd med at Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon hadde gjennomført parallellrevisjonen. Komiteen viste til at norske og russiske myndigheter er enige om at ulovlig og uregistrert fiske er et betydelig problem. Imidlertid er man ikke enige om omfanget av overfisket som følge av ulike metodiske tilnærminger for å beregne totaluttaket, usikkerhet knyttet til beregningene og mangelfullt datagrunnlag.

Komiteen var fornøyd med at viktige vedtak fattet av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon på kontrollområdet i all hovedsak var blitt nedfelt i norske lover og regler, og at de nye bestemmelsene blir fulgt opp og håndhevet som forutsatt. Komiteen beklaget sterkt at russiske myndigheter ikke hadde fulgt opp sentrale kommisjonsvedtak knyttet til informasjonsutveksling med norske myndigheter, og ba norske myndigheter i enda sterkere grad enn før tilstrebe bedre samhandling for å få dette på plass.

Komiteen viste til at den norske fiskeriforvaltningen gjennomgående har et godt og uttømmende regelverk. Samtidig mente komiteen at regelverket snarest måtte forbedres når det gjaldt sanksjonsmidler.

Komiteen mente at situasjonen i 2004 og 2005, da norske og russiske forskere hadde problemer med å gjennomføre forskningstokt, ikke var tilfredsstillende. Komiteen understreket derfor betydningen av at norske myndigheter fortsetter arbeidet med å sikre norske forskningsfartøy nødvendig adgang til russisk økonomisk sone.

1.12.2 Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å vurdere måloppnåelse og effektivitet ved den nasjonale oppfølgingen og gjennomføringen av bilaterale avtaler mellom Norge og Russland og vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon (fiskerikommisjonen).

Undersøkelsen viste at det fant sted et betydelig fiske av torsk utover totalkvotene. Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon kom ikke fram til et omforent estimat av omfanget av overfisket. De to landenes riksrevisjoner var enige om at det er nødvendig å få mer presise data om totaluttaket av torsk og hyse, og at norske og russiske myndigheter utarbeider en omforent metodikk for beregningen av uttaket.

Undersøkelsen viste videre at enkelte kommisjonsvedtak om informasjonsutveksling om satellittsporing, omlasting og landinger i tredjeland ikke hadde blitt implementert fullt ut. Hensikten var at denne informasjonen blant annet skulle brukes til å avdekke overtredelser av regelverket.

Undersøkelsen viste at det var forbedringspotensial i deler av det norske regelverket når det gjaldt sanksjonering av overtredelser i omsetningsleddet. Undersøkelsen viste også at det er betydelige forskjeller mellom det norske og det russiske lov- og regelverket på fiskeriområdet.

1.12.3 Oppfølging av undersøkelsen

På grunnlag av det felles memorandumet bestemt Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon å fortsette parallellrevisjonen i perioden 2008–2010. Målet er å vurdere om tiltak som er vedtatt på grunnlag av revisjonen bidrar til en mer effektiv forvaltning av de felles levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet, blant annet å løse problemene med ulovlig fiske og omlasting. Oppfølgingsundersøkelsens innretning ble fastlagt i en strategisk plan som ble undertegnet av de to landenes riksrevisorer i desember 2007. I henhold til den strategiske planen skal Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon årlig rapportere til de respektive nasjonalforsamlingene om status for hvilke tiltak som er gjennomført av de statlige forvaltningsorganene, og eventuelle effekter av disse tiltakene.

Temaene for oppfølgingen er fastsatt i den strategiske planen. En samlet rapport for hele oppfølgingen vil foreligge i 2011.

Den russiske føderasjons riksrevisjons rapport for 2008 ble oversendt Statsdumaen og Føderasjonsrådet våren 2009.

Oppfølgingsundersøkelsene er utarbeidet på selvstendig grunnlag av de to landenes riksrevisjoner, men er basert på felles mål, problemstillinger og overordnede revisjonskriterier. De felles revisjonskriteriene tilsvarer de revisjonskriteriene som lå til grunn for den opprinnelige parallellrevisjonen. Disse omfatter avtalen fra 1975 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om samarbeid innen fiskerinæringen, avtalen fra 1976 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige fiskeriforbindelser, samt protokollene fra de årlige sesjonene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

Oppfølgingsundersøkelsens metodiske tilnærming er omforent med Den russiske føderasjons riksrevisjon. Intervjuer med norske og russiske myndigheter er forberedt og gjennomført i fellesskap.

Oppfølgingsundersøkelsen er utover dette basert på dokumentanalyse av lover og forskrifter, protokoller fra sesjonene i fiskerikommisjonen og underliggende utvalg og arbeidsgrupper samt forskningsrapporter.

1.12.4 Oppsummering av oppfølgingsundersøkelsen

Samarbeid mellom norske og russiske forvaltningsorganer for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet

Fiskerikommisjonen har opprettet en felles norsk-russisk analysegruppe som skal utarbeide en metodikk for å beregne totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Gruppen skal også sammenstille informasjon om norske og russiske enkeltfartøy for å avdekke eventuelle brudd på fiskerilovgivningen.

Norske og russiske fiskerimyndigheter er enige om at man skal benytte informasjon om transport og landing av fisk som grunnlag for å analysere totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Analysegruppen har i tillegg utarbeidet et mer detaljert metodokument som det ble tatt sikte på å framlegge høsten 2009 under den 38. sesjonen i fiskerikommisjonen.

Norske og russiske fiskerimyndigheter er fortsatt enige om at det eksisterer et problem med ulovlig og urapportert uttak av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Tross stor metodisk enighet, er det imidlertid uenighet om omfanget av overfisket. Beregninger som er foretatt av norske fiskerimyndigheter, viser at det ulovlige og urapporterte russiske

fisket har blitt redusert fra over 100 000 tonn i 2005 til ca. 40 000 tonn i 2007 og ca. 15 000 tonn i 2008. Det ulovlige og urapporterte fisket av hyse har i henhold til disse beregningene i samme tidsrom blitt redusert fra over 36 000 tonn til ca. 24 000 tonn.

Ifølge russiske fiskerimyndigheter eksisterte det etter offisiell russisk fangststatistikk ikke et russisk fiske utover de fastsatte kvotene verken i 2006 eller 2007. En analyse som ble foretatt av russiske fiskerimyndigheter, viste imidlertid at det i 2007 eksisterte et ulovlig og urapportert russisk fiske av torsk på i underkant av 7 500 tonn og hyse på i overkant av 3 300 tonn.

En sentral årsak til uenigheten om omfanget av det ulovlige og urapporterte russiske fisket er at norske og russiske fiskerimyndigheter har ulik oppfatning av påliteligheten til de russiske landingstallene. Begge landenes fiskerimyndigheter er imidlertid enige om at innføringen av Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjons (NEAFC) havnestatskontroll er en viktig årsak til nedgangen i det ulovlige fisket.

Norske og russiske fiskerimyndigheter er også uenige om hva som skal defineres som ulovlig overfiske. Norge har overfisket tildelte nasjonale kvoter for torsk med henholdsvis 13 000 tonn i 2007 og 7 000 tonn i 2008. Dette er et registrert fiske utover totalkvoten som skyldes at de minste fartøyene i kystfisket enkeltvis tildeles kvoter som i sum overstiger fartøygruppens totale kvote. Norske myndigheter regner ikke dette som et ulovlig overfiske. Fiskeridirektoratet pekte på at oppfisket kvantum over tid vil ligge rundt den fastsatte kvoten. Russiske myndigheter mener at også denne formen for overfiske må defineres som ulovlig.

Norge og Russland er også uenige i om turist- og fritidsfiske skal tas med i beregningen av overfisket. I Russland er turist- og fritidsfiske kvotebelagt, mens dette fisket i Norge ikke tas med som en del av totalkvoten. I Norge er derfor turist- og fritidsfisket et fullt lovlig fiske selv om det tas utover totalkvoten. Russiske myndigheter mener at det norske turist- og fritidsfisket er vesentlig i omfang, og at det må betegnes som et overfiske fordi det tas utover fastsatt kvote.

Analysegruppen skal etter mandat fra fiskerikommisjonen også analysere enkeltfartøys fiskeaktivitet for å avdekke eventuelle lovbrudd. I perioden 2005–2007 oversendte Fiskeridirektoratet over 50 saker til russiske fiskerimyndigheter der det kunne dokumenteres at de russiske fartøyene hadde overtrådt russisk lovgivning. I 2008 avdekket norske myndigheter bare tre overtredelser. Nedgangen kan ifølge norske fiskerimyndigheter først og fremst tilskrives innføringen av NEAFCs havnestatskontroll.

Fiskeridirektoratet opplyser at det gjennom kontrollvirksomheten avdekkes at norske enkeltfartøyer

i et begrenset omfang er involvert i lovovertridelser. Gjennom arbeidet i den felles analysegruppen vil det bli utarbeidet mer systematiske studier av omfanget av ulovlig fiske blant norske enkeltfartøy.

IMPLEMENTERINGEN AV DEN BLANDETE NORSK-RUSSISKE FISKERIKOMMISJONS VEDTAK PÅ 33. OG 34. SESJON OM INFORMASJONSUTVEKSLING KNYTTET TIL SATELLITTSPORING, OMLASTINGER OG LANDINGER I TREDJELANDS HAVNER

Fullstendig og løpende informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjeland ble i perioden 2006–2009 ikke utvekslet i henhold til kommisjonsvedtakene. Norske myndigheter har gjennom hele perioden vært klar til å gjennomføre slik utveksling.

Gjennom NEAFCs havnestatsregime har norske myndigheter i prinsippet full tilgang til opplysninger om russiske fartøyers landinger av frossen fisk av felles bestander i andre NEAFC-lands havner. Dette gjelder ifølge norske fiskerimyndigheter dersom ordningen fungerer etter forutsetningene, særlig at havnestatene gjennomfører landingskontroller i tilstrekkelig omfang.

Russiske fiskerimyndigheter peker på at innføringen av NEAFCs havnestatsregime gjør at behovet for utveksling av informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner har mistet sin aktualitet. Norske fiskerimyndigheter mener imidlertid at det er viktig å ha tilgang til så mye informasjon som mulig, og dermed at kommisjonsvedtakene må overholdes.

Siden desember 2008 har norske og russiske myndigheter heller ikke gjennomført fullstendig og løpende utveksling av satellittsporinginformasjon i henhold til kommisjonsvedtakene. Norge og Russland arbeider med å komme til enighet om en satellittsporingssavtale som skal regulere informasjonsutvekslingen i henhold til vedtakene i fiskerikommisjonen og pilotprosjektet.

Norske fiskerimyndigheter mener at den største utfordringen framover er å forhindre at ulovlig fanget fisk blir landet utenfor NEAFC-området.

DE LOVMESSIGE OG STRAFFEPROSESSUELLE UTFORDRINGENE KNYTTET TIL BRUKEN AV SANKSJONER VED OVERTREDELSE AV FISKERIREGELVERKET

Begrensningene i det norske fiskeriregelverket som det ble vist til i parallellrevisjonen, er ifølge Fiskeridirektoratet utbedret gjennom den nye havressursloven som trådte i kraft 1. januar 2009. Loven favner bredere enn saltvannsfiskekloven. Særlig er reglene for ressurskontroll blitt mer omfattende. I tillegg gir loven større mulighet til å sanksjonere overtredelser gjennom et lovbruddsgebyr.

Den russiske føderasjons riksrevisjon pekte i parallellrevisjonen på flere mangler i det russiske lovverket på fiskeriområdet. Den russiske riksadvokaten opplyste i intervju at det fortsatt er et problem at lovovertredere får for milde straffer, og at det i for liten grad benyttes administrative sanksjonsmuligheter. Etter den russiske riksadvokatens vurdering har straffene derfor ingen forebyggende virkning. Den russiske riksadvokaten viste til at det eksisterer et korrupsjonsproblem i russiske organer som driver kontroll med levende marine ressurser.

Selv om det har kommet enkelte avklaringer i det russiske lovverket, er også russiske fiskerimyndigheter av den oppfatning at de aktuelle straffetiltakene som benyttes, ikke er tilstrekkelig strenge.

SAMARBEID MELLOM AKTUELLE NORSKE OG RUSSISKE MYNDIGHETER

I parallellrevisjonen pekte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon på betydningen av økt samarbeid mellom norske og russiske myndigheter innen lov- og regelverksarbeidet. I 2008 og 2009 har det vært møtevirksomhet mellom norske og russiske politi- og påtalemyndigheter. Det er blant annet enighet om å utrede muligheten for å utarbeide rutiner for informasjonsutveksling mellom norske og russiske politi- og påtalemyndigheter.

Både norsk og russisk riksadvokat ønsker et tettere samarbeid om blant annet fiskerisaker, og det er enighet om å inngå en samarbeidsavtale mellom norske og russiske påtalemyndigheter. Det foreligger et utkast til en slik avtale fra russisk side.

RAMMEBETINGELSENE FOR GJENNOMFØRINGEN AV NORSKE OG RUSSISKE FORSKNINGSTOKT

Fiskerikommisjonen vedtar årlige norsk-russiske forskningsprogrammer som inneholder både nasjonale aktiviteter og felles forskningstokt. Havforskningsinstituttet (HI) gjennomførte i årene 2006–2009 alle de planlagte nasjonale forskningstoktene som inngikk i beregningen og kartleggingen av bestandene torsk, hyse og lodde. Imidlertid gjennomførte ikke HI alle de planlagte samarbeidstoktene med russiske forskere i samme periode. Årsakene til dette er blant annet at HI ved flere anledninger fikk avslag på søknader om å gjennomføre tokt i Russlands økonomiske sone, eller at søknader ble innvilget med geografiske begrensninger. I intervju opplyste det russiske havforskningsinstituttet PINRO at det på grunn av finansielle problemer ikke oppfylte sine forpliktelser i henhold til forskningsprogrammet fullt ut i 2006 eller 2007, men at det gjennomførte det planlagte programmet i 2008. HI og PINRO opplyste i intervjuer at mangelfull gjennomføring av forskningsprogrammene er med på å øke usikkerheten i bestandsberegningene.

1.12.5 Riksrevisjonens vurdering

Det framgår av oppfølgingsundersøkelsen for 2008 at samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter innenfor forvaltningen av felles fiskebestander er bredt anlagt og fungerer godt på mange områder.

Riksrevisjonen ser positivt på at omfanget av overfisket har gått betydelig ned fra 2005 til 2007 og 2008. Ulovlig og urapportert fiske av torsk og hyse er imidlertid fortsatt et alvorlig problem. På bakgrunn av målet om en bærekraftig ressursforvaltning er det etter Riksrevisjonens vurdering derfor viktig at norske myndigheter styrker arbeidet med å utvikle og iverksette tiltak som kan begrense denne formen for ulovlig aktivitet. Norge har overfisket den nasjonale kvoten for 2007 og 2008 som følge av innretningen av reguleringene. Det stilles spørsmål om fiskerimyndighetene i større grad bør utarbeide reguleringer og ordninger slik at også denne typen overfiske unngås.

Undersøkelsen viser at norske og russiske fiskerimyndigheter har kommet langt i arbeidet med å utarbeide metoder for hvordan totaluttaket av torsk og hyse skal beregnes for alle relevante havområder og for norsk, russisk og tredjelands fiske. Det er imidlertid uenighet knyttet til påliteligheten til enkelte data over landet kvantum i Russland, og man har derfor ennå ikke klart å bli enige om omfanget av totaluttaket av torsk og hyse. I tillegg gjenstår det spørsmål knyttet til definisjonen av overfiske, herunder turist- og fritidsfiske. Riksrevisjonen anser det som viktig at norske myndigheter slutfører arbeidet med å komme til enighet om totaluttaket av torsk og hyse.

Undersøkelsen viser også at fiskerikommisjonens vedtak om utveksling av informasjon mellom norske og russiske myndigheter om satellittsporing, omlastinger og landinger i tredjeland fortsatt ikke har blitt implementert fullt ut. Dette er uheldig fordi mangelen på satellittsporinginformasjon og informasjon om omlastinger i hele Barentshavet og Norskehavet svekker norske myndigheters mulighet til å avdekke overtredelser og til å utarbeide et mest mulig presist anslag over totaluttak av torsk og hyse. I det videre arbeidet vil Riksrevisjonen følge opp dette forholdet.

Det er positivt at norske fiskerimyndigheter har et betydelig samarbeid med andre land om kontroll med uttaket og omsetningen av fisk fra Barentshavet og Norskehavet, og at samarbeidet utvides, blant annet gjennom samarbeidet innenfor NEAFC. For at NEAFCs havnestatskontroll skal fungere tilfredsstillende, er det imidlertid en forutsetning at medlemslandenes kontrollvirksomhet er tilstrekkelig. I den videre oppfølgingen av parallellrevisjonen vil Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon

undersøke i hvilken grad NEAFCs ordning for havnestatskontroll fungerer etter forutsetningene. Havnestatskontrollen kan heller ikke fullt ut erstatte andre kontrollordninger. Det er derfor viktig at norske myndigheter fortsatt prioriterer en bred tilnærming i kontrollarbeidet.

Det er positivt at den nye havressursloven gjør at reglene for ressurskontrollen er blitt mer omfattende og fjerner de tidligere begrensningene for informasjonsinnhenting som vanskeliggjorde en tilstrekkelig effektiv bevisinnhenting og eventuell sanksjonering ved kontroll i omsetningsleddet. Loven gir også brede sanksjonsmuligheter mot overtredere gjennom innføringen av lovbruddsgebyr. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen peke på betydningen av at lovbruddsgebyret blir brukt likt slik at like overtredelser blir møtt med enhetlige sanksjoner.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom norsk og russisk politi- og påtalemyndighet har blitt styrket siden 2005. Riksrevisjonen ser positivt på dette.

I perioden 2006–2009 har verken Havforskningsinstituttet eller det russiske havforskningsinstituttet PINRO i fullt omfang gjennomført de felles forskningsprogrammene vedtatt av fiskerikommisjonen. Havforskningsinstituttet har i perioden fått avslag på flere søknader om adgang til å gjennomføre forskning i russisk økonomisk sone. Dette er uheldig og kan være med på å svekke kvaliteten på kvoteanbefalingene.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at norske fiskerimyndigheter fortsetter å prioritere arbeidet med å utvikle det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Riksrevisjonen anser dette samarbeidet som svært viktig for å bevare de felles fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.13 Komiteens merknader

Komiteen vil understreke viktigheten av et nært samarbeid mellom Norge og Russland om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet. Parallellrevisjonen mellom den norske og russiske riksrevisjonen om undersøkelsen av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i disse havområdene er et viktig bidrag til å styrke dette samarbeidet.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge saken videre.

2. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:1 (2009–2010) – Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. desember 2009

Anders Anundsen

leder

Martin Kolberg

ordfører