

Revisjonsrapport for 2019 om forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk



Foto: Jeswin Thomas/Pexels

Mottaker: Nærings- og fiskeridepartementet

**Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til
lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b.
Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper
og standarder for etterlevelsesrevisjon.**

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	7
2.1	Ansvar for forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk	7
2.2	Nærmere om tilskuddsordningen	8
2.3	Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko	10
3	Revisjonens mål og problemstillinger	11
4	Metoder	12
4.1	Dokumentanalyse	12
4.2	Analyse av kontroller i saksbehandlingen	13
4.3	Test av automatiske kontroller i Tilsynssystemet	13
4.4	Saksgjennomgang	13
4.5	Intervjuer	14
5	Revisjonskriterier	15
5.1	Generelle revisjonskriterier	15
5.2	Revisjonskriterier til den enkelte problemstilling	15
5.2.1	Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?	15
5.2.2	Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?	17
6	Funn.....	19
6.1	Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?	19
6.1.1	Styring av tilskuddsforvaltningen	19
6.1.2	Behandling og kontroll av søknader om tilskudd	20
6.1.3	Klagesaksbehandling	34
6.1.4	Særskilt kontroll.....	36
6.1.5	Rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet	38
6.2	Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?	40
6.2.1	Utforming av tilskuddsordningen.....	40
6.2.2	Bestemmelser i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs.....	40
6.2.3	Departementets styring og oppfølging av Sjøfartsdirektoratet.....	41
6.2.4	Nærings- og fiskeridepartementets behandling av klagesaker.....	43
6.2.5	Evalueringsav tilskuddsordningen	43
7	Konklusjoner	45

7.1	Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?	45
7.2	Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?	46

1 Sammendrag

Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk har som formål å legge til rette for maritim virksomhet. Tilskuddsordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for ordningen og Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskuddsordningen på vegne av departementet.

Det bevilges årlig om lag 2 milliarder kroner til tilskudd til rederier som har drift av skip i norsk ordinært skipsregister (NOR) eller norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Sjøfartsdirektoratet behandler over 3000 søknader om tilskudd hvert år.

Rederier som mottar tilskudd, er pålagt å ha et visst antall opplæringsstillinger om bord. Sjøfartsdirektoratet har i 2019 mottatt søknad om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger i 31 prosent av alle søknadene om tilskudd. Alle som søkte er innvilget dispensasjon.

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk forvaltes i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten, er i hovedsak utledet fra *lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*, *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), *forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs* samt *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomiregelverket).

Revisjonen har gjennomført dokumentanalyse, analyse av kontroller i saksbehandlingen og testet automatiske kontroller i fagsystemet. Videre har vi kontrollert utvalgte tilskuddssaker og gjennomført intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet.

Søknad om tilskudd behandles i fagsystemet *Tilsynssystemet*. Direktoratet gjennomfører automatiske og manuelle kontroller i behandlingen av søknader om tilskudd før det fattes vedtak. Søknadene og annen kommunikasjon mellom rederiene og Sjøfartsdirektoratet er lagret i arkivsystemet *Elements*.

Revisjonen viser at det er vesentlige svakheter i Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Direktoratet etterlever ikke fullt ut krav til behandling av saker etter forvaltningsloven, god forvaltningsskikk og krav til tilfredstillende internkontroll etter økonomiregelverket.

Revisjonen viser:

- Saksbehandlingen i Tilsynssystemet er vanskelig å etterprøve fordi vurderinger i saksbehandlingen ikke er dokumentert.
- Tilsynssystemet sikrer ikke tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen. Det tas ikke ut hendelseslogger fra systemet for kontrollformål.
- Det er ikke etablert rutiner for å etterprøve kvaliteten i saksbehandlingen.
- Direktoratet mangler rutiner for å kontrollere hvem som har saksbehandlerrolle i Tilsynssystemet.
- Saksbehandlingen av mulige feilutbetalinger er ikke i samsvar med bestemmelser om at saker skal avgjøres uten grunnnet opphold.

Svakhetene i Sjøfartsdirektoratets tilskuddsforvaltning gir risiko for at feil og mangler ikke blir avdekket og korrigert. Svakheter øker også risikoen for misligheter.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom det overordnede ansvaret sitt lagt vekt på resultater og utvikling av tilskuddsordningen, men har ikke hatt tilsvarende oppmerksomhet rettet mot Sjøfartsdirektoratets forvaltning for å sikre at ordningen blir forvaltet i tråd med regelverket.

Utkast til rapport ble lagt fram for Nærings- og fiskeridepartementet i brev av 28. mai 2020. Departementet har i brev av 23. juni 2020 gitt sine kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er vurdert og hensyntatt i rapporten. Departementet uttaler blant annet at de er uenige i at Sjøfartsdirektoratet ikke etterlever økonomiregelverket og kravene til god forvaltningsskikk, og at

direktoratet ikke har god nok styring og kontroll med saksbehandlingen av ordningen. Departementet understreker at alle opplysningene som er relevante for saksbehandlingen er tilgjengelige i Tilsynssystemet eller arkivsystemet.

På bakgrunn av departementets svar ba vi Sjøfartsdirektoratet om ytterligere dokumentasjon fra arkivsystemet Elements for de kontrollerte sakene i revisjonen.¹ Sjøfartsdirektoratet svarer at de er enige i at Tilsynssystemet har for dårlige logger og at de vil gjennomføre et arbeid for å forbedre dette. De viser også til at det finnes historikk for hver enkelt sak i systemet. Basert på dette fastholder Sjøfartsdirektoratet at Tilsynssystemet viser de enkelte endringer saksbehandler har gjort i søknaden og at systemet sikrer tilstrekkelig sporbarhet.²

I tillegg til å oversende dokumentasjonen fra arkivsystemet, har Sjøfartsdirektoratet lagt ved en beskrivelse for hver sak som forklarer saksbehandlingen. Beskrivelsen er utarbeidet for Riksrevisjonen i ettertid, og går dermed ikke fram av Tilsynssystemet.

¹ Riksrevisjonens brev til Sjøfartsdirektoratet av 1. juli 2020.

² Sjøfartsdirektoratets svar til Riksrevisjonen av 31. juli 2020.

2 Innledning

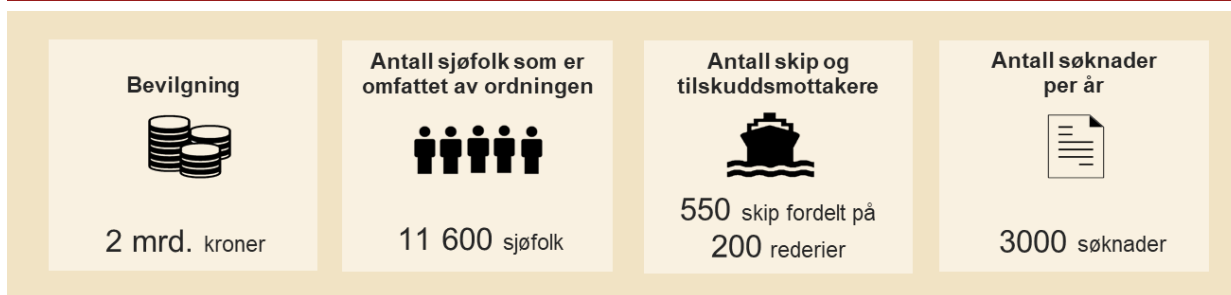
Norge er en ledende havnasjon. Næringskomiteen har uttalt at sjømenn med erfaring fra norske skip er en verdifull ressurs for hele den maritime næringen og har vært viktig for å bevare og utvikle Norge som en ledende maritim nasjon.³

Et av virkemidlene for å bevare norsk maritim kompetanse er tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk og bidra til konkurransedyktige vilkår for skip under norsk flagg.⁴ Stortinget bevilger ca. 2 milliarder kroner årlig til ordningen.

Tilskuddsordningen er utformet med ulike modeller for tilskudd basert på rederiets innbetaling av arbeidsgiveravgift og norsk forskuddstrekk av skatt og trygdeavgift. I ordningen er det blant annet krav til et visst antall opplæringstillinger på de skipene det søkes tilskudd for, men det kan søkes om dispensasjon fra kravet. Bestemmelser om virkeområde, beregning og forvaltning av ordningen er gitt i lov og forskrift.

I 2018 ble det behandlet over 3000 søknader, det ble utbetalt tilskudd til om lag 200 rederier for 550 skip, og ordningen omfattet om lag 11 600 sjøfolk, jf. figur 1.⁵

Figur 1 Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk – nøkkeltall



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

2.1 Ansvar for forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for viktige generelle rammebetingelser for næringslivet. Departementet har ansvaret for reguleringer av maritim næring og det overordnede ansvaret for tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Sjøfartsdirektoratet er et forvaltningsorgan som er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet, og som forvalter tilskuddsordningen. Direktoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidet med sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norsk flagg og utenlandske fartøy i norske farvann.⁶

Sjøfartsdirektoratet har i 2019 mottatt en samlet bevilgning på 2,26 milliarder kroner⁷, hvorav ca. 80 prosent gjelder tilskudd til sysselsetting av sjøfolk som er bevilget på eget kapittel og post⁸. Sjøfartsdirektoratet har totalt 350 ansatte.⁹

³ Innst. 205 L (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen*.

⁴ Prop. 1 S (2018–2019) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵ Prop. 1 S (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶ www.sdir.no.

⁷ Årsrapport 2019 for Sjøfartsdirektoratet.

⁸ Kapittel 909 post 73.

⁹ Årsrapport 2019 for Sjøfartsdirektoratet.

2.2 Nærmere om tilskuddsordningen

Lønnsnivået for sjøfolk, inkludert skatter og sosiale avgifter, er høyere i Norge enn tilsvarende internasjonal avlønning. For å kompensere for kostnadsulempene ved å sysselsette arbeidstakere fra Norge og de andre EØS-landene ble det i 1993 innført en tilskuddsordning. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og bidra til at norske rederier får konkurransedyktige forhold sammenlignet med andre land.¹⁰ Den første tilskuddsordningen var utformet som en refusjonsordning med en prosentvis refusjon av rederiets lønnsutgifter. Senere ble tilskuddsordningen utvidet slik at det ble gitt refusjon av rederiets innbetaling av arbeidsgiveravgift og norsk forskuddstrekk av skatt og trygdeavgift.

Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte i mars 2016 ny forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Ordningen ble lovfestet i juni 2017.¹¹ Det er presisert i loven at forskriften også gjelder etter at loven har trådt i kraft.¹²

Tilskuddsmottakere er organisasjoner¹³ (rederier) som har registrert drift av skip enten i Norsk ordinært skipsregister (NOR) eller i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS).¹⁴ Tilskuddsordningen definerer åtte modeller, jf. faktaboks 1. Rederiene kan søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt arbeidsgiveravgift og norsk forskuddstrekk av skatt og trygdeavgift per termin per arbeidstaker. For fem av tilskuddsmodellene tilsvarer tilskuddsbeløpet det rederiet faktisk har innbetalt. I to modeller er beløpet begrenset til 36 000 kroner og i én modell 26 prosent¹⁵ av det rederiet faktisk har innbetalt per arbeidstaker.

Faktaboks 1 Tilskuddsmodellene

De åtte tilskuddsmodellene i tilskuddsordningen er basert på skipstype og om skipene er registrert i NOR eller NIS.

- 1 Tilskudd for skip i NOR
- 2 Tilskudd for petroleumsskip i NOR
- 3 Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart NOR
- 4 Tilskudd for skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes
- 5 Tilskudd for seilskip i NOR
- 6 Tilskudd for skip i NIS
- 7 Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart
- 8 Tilskudd for NIS konstruksjonsskip

Tilskuddsmodellene er nærmere beskrevet i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs, §§ 8 til 15.*

* Forskriften § 14 Tilskudd for NIS passasjerskip i utenriksfart vil ikke tre i kraft. Opplyst i møte med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

Fordelingen av sjøfolk, antall skip, antall rederier og totale utbetalinger i 2018 på de åtte tilskuddsmodellene går fram av tabell 1.

¹⁰ Prop. 1 S (2018–2019) Nærings- og fiskeridepartementet.

¹¹ Lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Ikrafttredelse 01.06.2017.

¹² Lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 5.

¹³ I lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 2 er tilskuddsmottakere omtalt som *organisasjoner*. Organisasjoner omfatter rederier og stiftelser som har drift av skip i NOR eller NIS.

¹⁴ For skip i Norsk ordinært skipsregister (NOR) er det ingen restriksjoner i fartsområdet. Kapteinen må være norsk, EØS-borger eller ha arbeidstillatelse for å kunne jobbe i Norge. I Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) er det blant annet visse begrensninger for norske havner / norsk kontinentalsokkel.

¹⁵ I prosent av rederiets innbetaling av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettiget sysselsatt.

Tabell 1 Statistikk for tilskuddsmodellene under ordningen i 2018

Tilskuddsmodell	Antall sjøfolk	Antall skip	Antall rederier	Utbetalinger (mill. kr)
Skip i NOR, generelt	3065	256	120	628
Petroleumsskip i NOR	3939	116	23	637
Passasjerskip i utenriksfart i NOR	1450	6	1	317
Skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes				
	1244	10	1	127
Seilskip i NOR	90	3	3	14
Skip i NIS, generelt	593	81	30	43
Lasteskip i utenriksfart i NIS	208	34	6	66
Konstruksjonsskip i NIS	1047	41	15	163
Totalt	11 636	547	199	1992

Kilde: Prop. 1 S (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet

Tabellen viser at det er flest sjøfolk og størst utbetaling av tilskudd i modellene *petroleumsskip i NOR* og *skip i NOR*. Tilskuddsmodellen *seilskip i NOR* har færrest sjøfolk og minst utbetaling av tilskudd.

Vilkår for å motta tilskudd

Det er ulike vilkår som må være oppfylt for å ha rett til tilskudd. Vilkårene omfatter både rederiet, arbeidstakerne og de skipene det søkes tilskudd for.¹⁶

Rederier som mottar tilskudd, skal bidra til opplæring av arbeidstakere til sjøs og er pålagt å ha et visst antall opplæringsstillinger om bord. Opplæringsstillinger kan være følgende:

- **Junioroffiser:** ansatt i ordinær stilling eller i tillegg til ordinær bemanning og med kontrakt om opplæring til kompetansesertifikat dekk/maskin klasse 1. Inntil 2 junioroffiserer per skip i modellen *Tilskudd for NIS konstruksjonsskip* har ikke krav til kontrakt om opplæring til kompetansesertifikat dekk/maskin klasse 1.
- **Kadett:** ansatt med kontrakt om systematisk opplæring til kompetansesertifikat dekksoffiser klasse 3 eller kompetansesertifikat dekk/maskin klasse 4.
- **Lærling:** ansatt med opplæringskontrakt i henhold til *Kunnskapsløftet*.¹⁷

Rederiene er forpliktet til å innbetale et beløp på 500 kroner per måned per arbeidstaker til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse.¹⁸ Beløpet er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet og blir trukket i innvilget tilskudd.¹⁹

Dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger

Det følger av forskriften § 5 femte ledd at det kan søkes om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger. Rederier som er innvilget dispensasjon fra opplæringsstillinger, skal betale dobbelt beløp per arbeidstaker på det aktuelle skipet til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse, jf. § 7. Typiske årsaker for å få innvilget dispensasjon er manglende lugarkapasitet, ikke kvalifisert mannskap / ikke kapasitet til opplæring og at det ikke er mulig å få tak i lærlinger.²⁰ Det kan søkes om dispensasjon per skip og per termin.

¹⁶ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs §§ 2, 5, 6 og 8–15.

¹⁷ www.sdir.no.

¹⁸ www.snmk.no. Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse ble etablert 23. oktober 2003 etter avtale mellom stiftelsen og Nærings- og fiskeridepartementet. Stiftelsen forvalter det beløpet rederiene betaler per ansatt per måned for å være omfattet av tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Stiftelsen arbeider for kompetansehevings- og rekrutteringstiltak for norske sjøfolk.

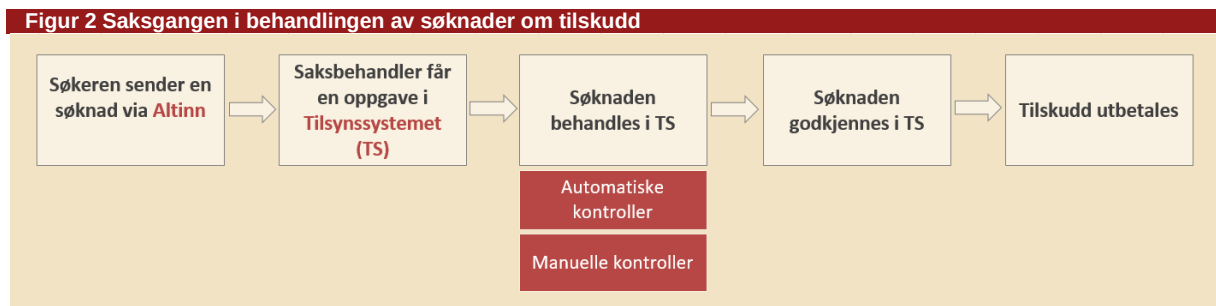
¹⁹ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 7.

²⁰ Sjøfartsdirektoratet. Saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. PLØ-PR-019. Udatert.

Søknader om tilskudd

Søknad om tilskudd sendes elektronisk til Sjøfartsdirektoratet via Altinn på et fastsatt skjema. Opplysningene i søknaden overføres elektronisk til et fagsystem som heter *Tilsynssystemet*. I Tilsynssystemet er det en egen modul kalt *Refusjonsordningen* som benyttes til saksbehandlingen. Direktoratet gjennomfører automatiske og manuelle kontroller i behandlingen av søknader om tilskudd før det fattes vedtak (søknad godkjennes) og pengene utbetales. Søknadene og annen kommunikasjon mellom rederiene og Sjøfartsdirektoratet er lagret i arkivsystemet *Elements*.

Figur 2 viser saksgangen i behandlingen av søknader om tilskudd.



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

2.3 Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko

Tilskuddsordningen, som årlig utgjør 2 milliarder kroner og omfatter 80 prosent av bevilgningene til Sjøfartsdirektoratet, er beløpsmessig vesentlig.

Det er høy iboende risiko i tilskuddsordningen fordi den er tillitsbasert, og fordi den som søker, bekrefter en del opplysninger gjennom en egenerklæring. Tilskuddsordningen er relativt kompleks med mange vilkår som skal være oppfylt for å få tilskudd. Flere av vilkårene kan være vanskelige å etterprøve.²¹ Til sammen er 5–6 medarbeidere i Sjøfartsdirektoratet involvert i forvaltningen av ordningen. To saksbehandlere behandler over 3000 søknader i året.

Tilskuddsordningen inngår i Sjøfartsdirektoratets regnskap. I sammenheng med den finansielle revisjonen er det i de senere årene stilt spørsmål ved roller og rettigheter i direktoratets fagsystem (Tilsynssystemet) og gjennomføring av særskilt kontroll²² i henhold til forskriften.²³

²¹ Rapport 2010-023 Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk. Eksempler på dette kan være når det fattes vedtak om dispensasjon til kravet om opplæringsstillinger. I visse tilfeller er det ikke plass til mannskap under opplæring ut fra lugarkapasitet eller andre praktiske hensyn om bord. Dette har ikke saksbehandlere kapasitet til å sjekke i praksis. Da ville de måtte reise ut på hver båt for å sjekke at det faktisk stemmer [...] Kravene om at skip som får støtte ikke skal ha offentlig tilknytning og vurdering av hvorvidt skip har tilknytning til petroleumsvirksomhet er andre faktorer som kan være problematisk å etterprøve. Skipets oppdrag kan gå i flere ledd, og skipene kan indirekte være underleverandør til ett av disse uten at man kan lese det direkte i søknaden.

²² Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 22.

²³ Riksrevisjonens brev til Sjøfartsdirektoratet av 16. mars 2017 og direktoratets svar av 30. mars 2017. Riksrevisjonens brev til Sjøfartsdirektoratet av 14. mars 2018 og direktoratets svar av 20. mars 2018.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk forvaltes i samsvar med gjeldende regelverk. Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i to problemstillinger:

- 1 Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?
- 2 Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?

4 Metoder

For å belyse problemstillingene er det brukt ulike metoder og datakilder, både kvalitative og kvantitative. Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse, analyse av kontroller i saksbehandlingen, test av automatiske kontroller, saksgjennomgang og intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet.

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden juni 2019 til februar 2020. I tillegg har vi gjennomgått dokumentasjon vedrørende enkeltsaker som direktoratet utarbeidet til revisjonen etter at departementet ga tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport.

4.1 Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er analysert for å belyse om saksbehandling, styring og kontroll av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk er i samsvar med gjeldende regelverk:

Stortingsproposisjoner

- Stortingsproposisjoner med tilhørende innstillinger for 2019 og 2020 som belyser Stortingets vedtak om bevilgninger til tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Dokumenter om Nærings- og fiskeridepartementets styring

- Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet for 2019 til Sjøfartsdirektoratet
- Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet med tolkningsuttalelser og avklaringer om tilskuddsordningens virkeområde i 2018 og 2019
- Referater fra styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet i 2019
- Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 22. desember 2017

Sjøfartsdirektoratets prosedyrer og risikovurderinger

- Prosedyre for virksomhetsstyring i Sjøfartsdirektoratet
- Skriftlige prosedyrer og rutiner for saksbehandling
- Skriftlig prosedyre for klagebehandling
- Prosedyre for internrevisjon i Sjøfartsdirektoratet
- Prosedyre for overordnet risikostyring
- Sjøfartsdirektoratets risikovurdering knyttet til tilskuddsordningen for 2018
- Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurdering for 2019

Rapportering fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet

- Sjøfartsdirektoratets årsrapporter for 2018 og 2019
- 2. tertialrapportering for 2019 fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet
- Sjøfartsdirektoratets terminvise rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet om utvikling på området, økonomiske og andre forhold som gjelder tilskuddsordningen. 5. termin 2018 til 3. termin 2019, til sammen fem terminer

Annen dokumentasjon fra Sjøfartsdirektoratet

- Sjøfartsdirektoratets presentasjon fra møte med Riksrevisjonen 27. juni 2019
- Lister over aktive brukertilganger i Tilsynssystemet per november 2019 og februar 2020
- Dokumentasjon av søknads- og klagebehandling
- Oversikt over behandlede klager for perioden januar–september 2019
- Dokumentasjon av særskilte kontroller som er gjennomført i 2018 og 2019
- Oversikt over status på særskilt kontroll per 24. oktober 2019
- Oversikt over oppfølging av krav etter særskilte kontroller per 17. februar 2020
- Endringslogg i Tilsynssystemet
- Dokumentasjon fra Elements, forklaring til sjekklista i Tilsynssystemet for de kontrollerte sakene og forklaring til historikken i Tilsynssystemet for to av sakene. Forklaringene er utarbeidet til Riksrevisjonen. Dokumentasjonen er mottatt 31. juli 2020 etter at utkast til revisjonsrapport er kommentert av departementet.

Andre dokumenter

- Econ Pöyry: Rapport 2010-023 Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk
- Informasjon om tilskuddsordningen fra nettsidene til Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet
- Evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet av Oslo Economics. 20. mai 2020

4.2 Analyse av kontroller i saksbehandlingen

Sjøfartsdirektoratet behandler søknader om tilskudd i Tilsynssystemet. Direktoratets kontroll av søknadsgrunnlaget består av både automatiske og manuelle kontroller. Vi har kartlagt Sjøfartsdirektoratets kontrollrutiner for å forstå og kunne vurdere hvordan kontrollene som er etablert fungerer. Vi har også kontrollert om direktoratet kontrollerer at vilkårene i forskriften er oppfylt før utbetaling.

Revisjonen har hentet inn og analysert beskrivelsene av de automatiske og manuelle kontrollene i Tilsynssystemet. Dokumentet *Eksempel på kontroll av søknaden* mottok vi i starten av revisjonen.²⁴ Dokumentet er et vedlegg til direktoratets rutine for saksbehandling av tilskudd og beskriver enkelte av kontrollene i søknadsbehandlingen, men gir ikke tilstrekkelig informasjon om alle kontrollene. For å få et helhetlig bilde av direktoratets kontroller ba vi om en beskrivelse av hvordan de automatiske kontrollene er satt opp dvs. et oppsett som beskriver hvilke data som kontrolleres mot hvilke kriterier, og en nærmere forklaring av de manuelle kontrollene. Vi mottok senere dokumentet *Beskrivelse av kontroller ved søknad om tilskudd*²⁵, som er en mer detaljert beskrivelse av kontrollene.

Vi måtte be om ytterligere informasjon og sendte en oversikt til direktoratet som lister opp vilkårene i forskriften for å motta tilskudd. Direktoratet ble bedt om å beskrive om det er etablert kontroll for hvert av vilkårene.

Med utgangspunkt i de ovennevnte dokumentene har vi analysert og sammenstilt direktoratets beskrivelser.

4.3 Test av automatiske kontroller i Tilsynssystemet

For å kontrollere om de automatiske kontrollene fungerer, har vi testet seks av ti automatiske kontroller i Tilsynssystemet. Vi har vurdert hvordan de automatiske kontrollene som inngår i saksbehandlingen er satt opp, og hvilken sikkerhet de gir for at vedtakene om tilskudd er korrekte. Testen er gjennomført i samarbeid med direktoratet i testmiljøet for Tilsynssystemet. Direktoratet opplyser at testmiljøet er satt opp på samme måte som produksjonsmiljøet.

4.4 Saksgjennomgang

Vi har gjennomgått Sjøfartsdirektoratets vedtak om tilskudd, behandling av klager og saker tatt ut til særskilt kontroll i Tilsynssystemet og Elements. I tillegg har vi gjennomgått dokumentasjonen vi har mottatt etter at utkast til revisjonsrapport er sendt.

Behandling av søknader om tilskudd

Sjøfartsdirektoratet mottar ca. 550 søknader per termin. Revisjonen har tatt utgangspunkt i utbetalte tilskudd fra og med 5. termin 2018 til og med 3. termin 2019 (fem terminer). Det er foretatt et tilfeldig uttrekk av sakene i denne perioden for nærmere kontroll. Utvalget består av tolv saker der alle de åtte tilskuddsmodellene og de fem terminene er representert. Vi har gjennomgått direktoratets saksbehandling i Tilsynssystemet, kontrollert dokumentasjon fra søkerne og undersøkt hvordan direktoratet har dokumentert saksbehandlingen.

I forkant av saksgjennomgangen demonstrerte Sjøfartsdirektoratet hvordan de behandler søknader om tilskudd i Tilsynssystemet. Under saksgjennomgangen konfererte vi med saksbehandlerne der vi hadde spørsmål.

²⁴ PLØ-PR-019 Vedlegg 7 *Eksempel på kontroll av søknad*. Udatert.

²⁵ PLØ-PR-019 Vedlegg 7 *Eksempel på kontroll av søknad*. Udatert.

Detaljert gjennomgang av tolv saker tydet på at det var gjennomgående utfordringer med blant annet dokumentasjon av vurderingene i Sjøfartsdirektoratets saksbehandling. I brev til direktoratet beskrev vi våre foreløpige funn og ba om en bekreftelse på at funnene ga et korrekt bilde av saksbehandlingen.²⁶ Svaret fra direktoratet bekreftet funnene.²⁷ Det var derfor ikke behov for å kontrollere flere saker.

Klagesaker

Sjøfartsdirektoratet har behandlet 23 klager i perioden januar–september 2019. I et tilfeldig utvalg på tolv klagesaker har vi kontrollert om de formelle kravene til saksbehandling etterleves. Vi har kontrollert den ene klagesaken som Nærings- og fiskeridepartementet har behandlet i 2019.

Særskilt kontroll

Direktoratet startet høsten 2018 arbeid med en særskilt kontroll og har i 2019 sendt varsler om tilbakebetaling av tilskudd til 100 tilskuddsmottakere. Revisjonen har kontrollert ti tilfeldige saker fra listen *Grunnlag og vedtak innkreving endelig 24.10.2019*. I kontrollen er all dokumentasjon i saken vurdert. Det er videre gjennomført en analyse av hvor mange saker i listen som ikke er ferdigbehandlet.

4.5 Intervjuer

Vi har intervjuet ledere og saksbehandlere i Sjøfartsdirektoratet med ansvar for å saksbehandle og godkjenne utbetaling av tilskudd. Det er avholdt egne møter for å gjennomgå kontroller i saksbehandlingen. Vi har også intervjuet en leder og en saksbehandler som gjennomfører særskilt kontroll. Formålet med intervjuene er å få informasjon om direktoratets rutiner for forvaltning av tilskuddsordningen. Intervjuene er gjennomført i juni og november 2019 og i februar 2020.

For å få informasjon om departementets behandling av klagesaker samt styring og oppfølging av tilskuddsordningen er ledere og fagansvarlige for forvaltning av tilskuddsordningen hos Nærings- og fiskeridepartementet intervjuet. Intervjuene med departementet er gjennomført i august 2019 og januar 2020.

Referat fra alle intervjuene er verifisert.

²⁶ Riksrevisjonens brev til Sjøfartsdirektoratet av 9. januar 2020.

²⁷ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er en beskrivelse av relevante normer og standarder som er aktuelle for denne revisjonen. Kriteriene danner grunnlaget for vurderingene og konklusjonene i revisjonsrapporten.

5.1 Generelle revisjonskriterier

Saksbehandling i offentlig forvaltning skal dokumenteres slik at den kan etterprøves. Dette gjelder, etter ordlyden i *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 23, bare enkeltvedtak, men må ses i sammenheng med god forvaltningsskikk som krever skriftlighet og dokumentasjon av det forvaltningen foretar seg.²⁸ Vurderingene som er foretatt i saksbehandlingen skal gå tydelig fram av saken.

Det går fram av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b og § 17 første ledd, at vedtak om tilskudd er enkeltvedtak, og at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. I dette ligger det at forvaltningsorganet skal kontrollere mottatte søknadsopplysninger og hente inn nødvendig dokumentasjon og uttalelser ved feil eller manglende opplysninger.

Ifølge forvaltningsloven § 11 a skal Sjøfartsdirektoratet forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal Sjøfartsdirektoratet snarest mulig gi et foreløpig svar.

Forvaltningslovens regler om begrunnelse av vedtak går fram av §§ 24 og 25. Enkeltvedtak skal grunngis, og i begrunnelsen skal det vises til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I begrunnelsen skal man dessuten nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, jf. § 25 andre ledd.

Det følger av forvaltningsloven § 28 at enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken. Klagen rettes til det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket (underinstansen). For behandlingen av klagesaker gjelder tilsvarende krav til saksforberedelse og vedtak som ved førstegangsbehandling av saken, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd.

Det går fram av økonomiregelverket²⁹ § 14, jf. § 15, at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Virksomhetens ledelse skal påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, jf. punkt 2.4.

5.2 Revisjonskriterier til den enkelte problemstilling

5.2.1 Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?

Sjøfartsdirektoratets tilskuddsforvaltning er underlagt kravene i lov og forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs.

Styring av tilskuddsforvaltningen

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Virksomhetens ledelse skal påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.³⁰ Internkontrollen skal blant annet ha til hensikt å forebygge og avdekke utilsiktede og tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende regler,

²⁸ Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 413.

²⁹ Økonomiregelverket omfatter *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*.

³⁰ Økonomiregelverket § 14, jf. punkt 2.4.

jf. økonomiregelverket punkt 2.4. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet sikring av kvaliteten i den interne styringen.³¹

Behandling og kontroll av søknader om tilskudd samt særskilt kontroll

Det følger av økonomiregelverket punkt 6.3.8.1 om internkontroll hos tilskuddsforvalteren at Sjøfartsdirektoratet skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd. Internkontrollen skal sikre forsvarlig arbeidsdeling, jf. punkt 2.4 tredje ledd bokstav c. Det vil si at alle aktiviteter i en rutine ikke kan utføres av en og samme person. Hensikten med arbeidsdeling er å forebygge og avdekke både ubevisste feil og forsøk på misligheter. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt behandling og beregning av tilskudd.

Økonomiregelverket punkt 6.3.8.2 første ledd inneholder krav om at tilskuddsforvalteren skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, slik at den kan etterprøves. I henhold til tredje ledd skal tilskuddsforvalteren kartlegge risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

I systemet som behandler tilskudd, skal det være etablert tilgangskontroller og funksjonalitet for logging, jf. økonomiregelverket punkt 4.3.6. Tilgangskontrollene skal sikre systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet), og sikre at bare personer som er autorisert til det og har autentisert seg, får tilgang til systemet. Det skal kunne tildeles brukerrettigheter tilpasset brukernes oppgaver. Dette innebærer at brukerne ikke har større tilgang til data enn det de har behov for i sitt arbeid (tjenstlig behov). Det er også viktig at det er tilgangsrettigheter i systemet slik at en person kan utføre spørringer, kontrollere og ta ut rapporter uten å få tilgang til persondata (konfidensialitet) eller kunne registrere eller endre data (integritet). Systemet skal logge personlig identifikator, dato og klokkeslett for handlinger som medfører oppdatering eller generering av data, eller importering av filer. Loggingsrutinene skal være utformet slik at det er enkelt å lese og søke i loggdataene.

ISO-standard 27002, som gir anvisning på beste praksis, anbefaler at det produseres hendelseslogger som registrerer brukeraktiviteter (herunder påloggingsinformasjon og bruk av privilegier), avvik, feil og informasjonssikkerhetshendelser. Videre anbefales det at logger oppbevares og gjennomgås regelmessig, samt at logginformasjon beskyttes mot misbruk og uautorisert tilgang.³²

I henhold til forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 20, skal tilskuddsforvalteren kontrollere at alle vilkårene for å gi tilskudd etter forskriften er oppfylt før tilskudd kan utbetales.

Tilskuddsforvalteren skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottakeren.³³

Tilskuddsforvalteren kan med hjemmel i forskriften § 22 første ledd andre setning foreta en særskilt kontroll for et utvalg av tilskuddsmottakere ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. Tilskuddsforvalteren utøver særskilt kontroll selv eller ved representant, for eksempel revisor, jf. forskriften § 22 andre ledd første setning.

Etter økonomiregelverket § 8 andre ledd skal Sjøfartsdirektoratet i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, inkludert forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 andre ledd. Tilskuddsbrevet med eventuelle vedlegg skal blant annet beskrive mulige reaksjonsformer dersom mottakeren ikke opptre i samsvar med forutsetningene for tilskuddet.³⁴

Behandling av klager

Vedtak fattet av Sjøfartsdirektoratet kan påklages til Nærings- og fiskeridepartementet, jf. forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 21.

³¹ Økonomiregelverket punkt 2.4 tredje ledd bokstav c.

³² ISO 27002:2017: *Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Tiltak for informasjonssikring*. Kapittel 12.4.1.

³³ *Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs* § 22 første ledd første setning.

³⁴ Økonomiregelverket punkt 6.3.3 første ledd.

Vedtak om tilskudd kan påklages innen tre uker fra den datoen direktoratets vedtak om tilskudd er kommet fram til tilskuddsmottakeren, jf. forvaltningsloven § 29. Klage på vedtak om tilskudd sendes til Sjøfartsdirektoratet, jf. § 32.

Direktoratet skal foreta de undersøkelserne som klagen gir grunn til, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Dersom direktoratet finner klagen begrunnet kan direktoratet oppheve eller endre vedtaket sitt og sende ut nytt vedtak. Tilskuddsmottaker skal da ha en ny 3-ukers frist for å klage, jf. § 29. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal direktoratet avvise saken, jf. § 33 andre ledd.

Hvis Sjøfartsdirektoratet ikke opphever eller endrer vedtaket som det er klaget på, sendes saken til Nærings- og fiskeridepartementet, jf. § 33 femte ledd. Departementet skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst og kan prøve alle sider av saken, jf. § 33 femte ledd. Departementet kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til direktoratet til helt eller delvis ny behandling, jf. § 34 fjerde ledd.

Klager skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Rapportering

Det går fram av økonomiregelverket punkt 6.3.7 at Sjøfartsdirektoratet skal rapportere i tråd med krav som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.

Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 25 fastslår at Sjøfartsdirektoratet skal rapportere til Nærings- og fiskeridepartementet om utviklingen i antall arbeidstakere som er omfattet av de ulike tilskuddsmodellene, inkludert også opplæringsstillinger. Videre skal direktoratet rapportere om økonomiske forhold og andre forhold som er forbundet med tilskuddsordningen, seks ganger per år i forbindelse med utbetaling av den enkelte termin.

5.2.2 Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?

Utforming av tilskuddsordningen

Departementet har delegert forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk til Sjøfartsdirektoratet.

Departementet skal i særskilt regelverk beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier for tilskuddsordningen, jf. økonomiregelverket § 8. Departementet har ansvar for å fastsette regelverk for tilskuddsordningen og føre kontroll med at Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskuddet på en forsvarlig måte, jf. økonomiregelverket punkt 6.2.1.1, 6.2.1.2 og 6.2.2.1.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen og kan ved behov gi utfyllende bestemmelser gjennom veiledninger.

Departementet og tilskuddsforvalteren skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om at tilskuddsordninger er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.³⁵

Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av Sjøfartsdirektoratet

Det følger av økonomiregelverket § 15 at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14. Departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomheten. Behovet for eventuelle tilleggskontroller skal vurderes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, samt virksomhetens internkontroll.³⁶ Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav

³⁵ Økonomiregelverket punkt 6.5.

³⁶ Økonomiregelverket punkt 1.5.2.

følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.³⁷

Departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte, jf. økonomiregelverket punkt 6.2.2.

I samråd med virksomheten skal departementet definere behov for og omfang og innhold i rapporteringen til departementet. Rapporteringen skal beskrive måloppnåelse og resultater. Dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.³⁸

³⁷ Økonomiregelverket punkt 1.5.2.

³⁸ Økonomiregelverket punkt 1.5.1.

6 Funn

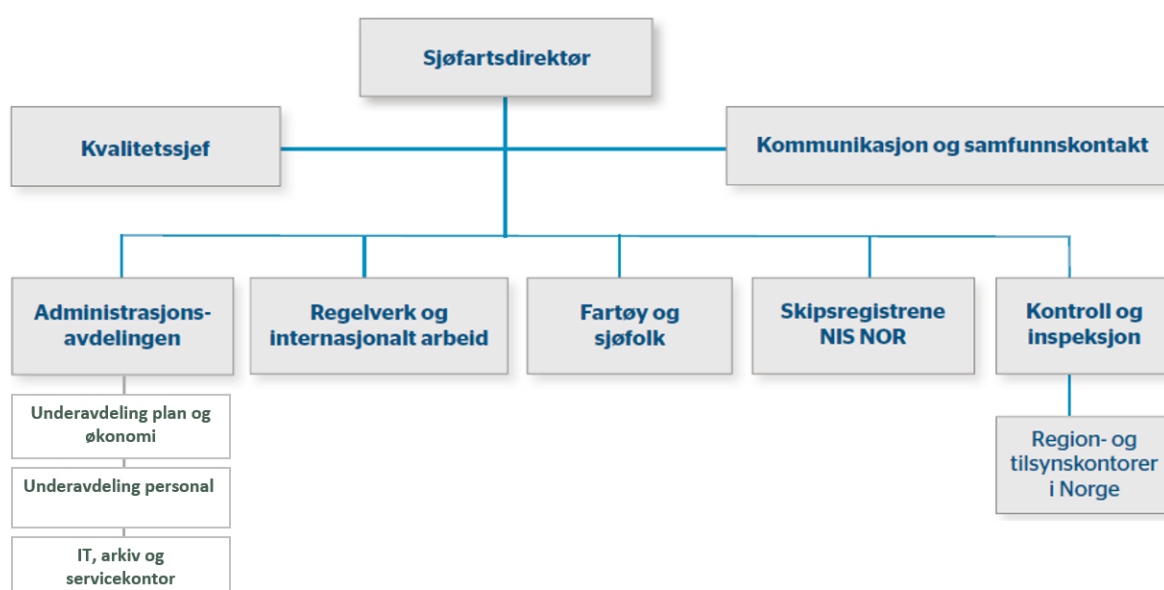
6.1 Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?

6.1.1 Styling av tilskuddsforvaltningen

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Virksomhetens ledelse skal påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.³⁹

Sjøfartsdirektoratet ledes av sjøfartsdirektøren. I sjøfartsdirektørens ledergruppe deltar lederne for direktoratets fem avdelinger og avdelingsdirektøren for kommunikasjon og samfunnskontakt. Figur 3 viser en oversikt over organiseringen i Sjøfartsdirektoratet.

Figur 3 Organisering i Sjøfartsdirektoratet



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Kvalitetssjefen har ansvar for internrevisjon og kvaliteten på oppgaveløsningen i virksomheten. Direktoratet opplyser at virksomheten har et kvalitetssystem som er dokumentert for alle prosesser.⁴⁰ Videre opplyser Sjøfartsdirektoratet at det etter en risiko- og vesentlighetsvurdering ikke har vært gjennomført internrevisjoner av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs.⁴¹

«Underavdeling plan og økonomi» i administrasjonsavdelingen har ansvaret for forvaltning av tilskuddsordningen i Sjøfartsdirektoratet.⁴² Underavdelingen har også det faglige ansvaret for direktoratets økonomifunksjon, for årlige risikovurderinger⁴³, oppfølging av risikoer i mål- og resultatstyringen og rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet.

Til sammen er 5–6 medarbeidere i Sjøfartsdirektoratet involvert i forvaltningen av ordningen. To saksbehandlere behandler om lag 3000 søknader om tilskudd per år. Vedtakene godkjennes av lederen for underavdeling plan og økonomi.

³⁹ Økonomiregelverket § 14, jf. punkt 2.4.

⁴⁰ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁴¹ E-post fra Sjøfartsdirektoratet 17. februar 2020.

⁴² Virksomhetsstyring i Sjøfartsdirektoratet, datert 24. juni 2010.

⁴³ Virksomhetsstyring i Sjøfartsdirektoratet, datert 24. juni 2010.

Ansvar for behandling av klagesaker og særskilt kontroll ligger i administrasjonsavdelingen. Det er to personer i denne avdelingen som deltar i behandling av klager og særskilt kontroll i tillegg til sine øvrige arbeidsoppgaver.

Sjøfartsdirektoratets overordnede risikovurdering for virksomheten for 2019 identifiserer 13 risikoområder. En av risikoene gjelder *uregelmessigheter/misligheter*. Direktoratet har vurdert at risikoen har liten sannsynlighet og alvorlig konsekvens. Under denne risikoen er det listet opp ulike årsaker, og to av årsakene er *svak internkontroll* og *manglende kontroll i tilskuddsforvaltningen*. Det er listet opp ulike tiltak til risikoen – for eksempel *god internkontroll, gode rutiner, samordnet tilskuddsforvaltning* og *adskilte oppgaver*. Det er ikke beskrevet ytterligere om tiltakene er iverksatt eller ikke.

Direktoratet opplyser at det gjennomfører risikovurderinger for tilskuddsordningen ved behov, siste gang i 2018.⁴⁴ Et av tiltakene som er iverksatt med bakgrunn i denne risikovurderingen, er å gjennomføre en særskilt kontroll av om vilkåret om rett til sjømannsfradrag etter skatteloven er oppfylt. Sjøfartsdirektoratet startet kontrollen høsten 2018.

Videre opplyser direktoratet at ledelsen tidligere hadde strategisk oppfølging av tilskuddsordningen i egne møter én gang i året. Fra 2018 er det endret til å bli inkludert i den løpende rapporteringen. Tilskuddsordningen er tema i overordnet ledelse i forbindelse med⁴⁵

- overordnet risikovurdering (i forkant av 2. tertial)
- budsjettmøter
- rapportering i virksomhetsplan hvor avvik skal rapporteres umiddelbart
- 1. tertialrapport, 2. tertialrapport og årsrapport
- kontaktmøte med Nærings- og fiskeridepartementet om tilskuddsordningen
- etatsmøte med departementet (april/mai og oktober/november)

Direktoratet understreker at en effektiv forvaltning av tilskuddsordningen for å sikre norsk maritim kompetanse er et definert mål i strategiperioden. Tilskuddsordningen er viktig for ledelsen, som vektlegger god informasjon og oppfølging av den på overordnet nivå.⁴⁶

6.1.2 Behandling og kontroll av søknader om tilskudd

6.1.2.1 Skriftlige rutiner for saksbehandling

Sjøfartsdirektoratet skal ha systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler ved saksbehandling og utbetaling av tilskudd.⁴⁷

Sjøfartsdirektoratet har en skriftlig rutine for saksbehandlingen.⁴⁸ Rutinen beskriver de ulike trinnene i behandlingen av søknader i Tilsynssystemet, og omfatter også den terminvise rapporteringen til Nærings- og fiskeridepartementet og Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse. Rutinen har flere vedlegg med ulike beskrivelser og veiledninger knyttet til hvert trinn i saksbehandlingen og hvilke registreringer som skal gjøres i Tilsynssystemet.

Vi har gjennomgått saksbehandlingsrutinen med vedlegg. Et av vedleggene⁴⁹ inneholder en beskrivelse av hvilke kontroller som utføres ved behandlingen av en søknad, både automatiske og manuelle kontroller. Det er ti innebygde automatiske kontroller i Tilsynssystemet som fortløpende gir saksbehandleren informasjon om søknaden som behandles. Noen av kontrollene som kjøres i fagsystemet, sammenligner opplysningene som ligger i søknaden med informasjon fra andre datasystemer. I tillegg er det manuelle kontroller som supplerer de automatiske kontrollene.

⁴⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

⁴⁵ E-post fra Sjøfartsdirektoratet 17. februar 2020.

⁴⁶ E-post fra Sjøfartsdirektoratet 17. februar 2020.

⁴⁷ Økonomiregelverket punkt 6.3.8.1.

⁴⁸ Sjøfartsdirektoratet. *Saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*. PLØ-PR-019. Udatert.

⁴⁹ Sjøfartsdirektoratet. *Beskrivelse av kontroller ved søknad om tilskudd*. PLØ-PR-019 Vedlegg 7 Eksempel på kontroll av søknad. Udatert.

For å få en samlet oversikt over de etablerte kontrollene og hvordan de fungerer, har vi vært i dialog med Sjøfartsdirektoratet. Vi har sammenstilt flere beskrivelser og bedt om en nærmere forklaring.

Revisjonen viser at

- det ikke går fram av dokumentasjonen revisjonen har mottatt hvordan de automatiske kontrollene er satt opp
- beskrivelsen av de manuelle kontrollene ikke er tilstrekkelig til å forstå hvordan kontrollene gjennomføres
- selv om direktoratet i flere omganger forklarer og beskriver de automatiske og manuelle kontrollene, gir ikke dokumentasjonen tilstrekkelig informasjon slik at vi kan undersøke at kontrollene fungerer etter hensikten

6.1.2.2 Sjøfartsdirektoratets etablerte kontroller i saksbehandlingen

Automatiske og manuelle kontroller i saksbehandlingen

Sjekkliste i saksbehandlingen

Når rederiet registrerer søknad om tilskudd i Altinn, blir fartøyinformasjon fra skipsregisteret hentet i Tilsynssystemet. Noen av vilkårene for å få tilskudd er at skipet er registrert i NOR eller NIS og at skipet er over 100 bruttotonn. Det er ikke mulig å søke tilskudd for skip som ikke tilfredsstiller disse kravene. Søknadsskjemaet har sporvalg slik at skjemaet korrigerer seg ut fra hvilke valg søkeren gjør i skjemaet, for eksempel valg av tilskuddsmodell eller type skip.⁵⁰

Opplysninger fra søknaden overføres til Tilsynssystemet. Opplysningene kan endres av saksbehandleren, men den opprinnelige søknaden er lagret i arkivsystemet og kan ikke endres.

Det genereres en elektronisk sjekkliste i Tilsynssystemet for hver enkelt søknad. På denne sjekklista ser man alle de automatiske og manuelle kontrollpunktene som må utføres i saksbehandlingen. De automatiske kontrollene sammenligner opplysningene som er registrert i søknaden, med informasjon fra Tilsynssystemet.

Tabell 3 viser en forenklet beskrivelse av kontrollpunktene i sjekklista. Teksten som beskriver hva som kontrolleres, er hentet fra vedlegg til Sjøfartsdirektoratets rutine for saksbehandling av tilskudd og ytterligere beskrivelser fra direktoratet. Når det gjelder de automatiske kontrollene som er beskrevet i tabellen, kan direktoratet supplere med enkelte kontroller ved behov.

⁵⁰ Saksbehandling av tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. PLØ-PR-019.Vedlegg 7 Eksempel på kontroll av søknad. Udatert.

Tabell 3 Sjøfartsdirektoratets beskrivelse av kontrollene i sjekklista

Kontrollpunkt (slik de er formulert i sjekklista)	Automatisk/ Manuell kontroll	Beskrivelse
<i>Skipsarbeider vs. innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift</i>	Automatisk	Innvilget tilskuddsbeløp skal ikke overstige det som er innbetalt i skatt og arbeidsgiveravgift for arbeidstakeren begrenset til maksimalt tilskudd.
<i>Søknadsbeløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for skipet</i>	Automatisk	Totalt søknadsbeløp skal ikke overstige innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift for skipet.
<i>Kontroll av beløp i årsregnskap (gjelder bare 5. termin)</i>	Automatisk	Regnskapsført beløp i rederiets årsregnskap er i samsvar med utbetalt tilskudd.
<i>Skipsarbeidere på tilskuddsliste/inntektsoversikt innberettet til PTS</i>	Automatisk	Arbeidstaker er/er ikke innberettet til Pensjonstrygden for Sjømenn.
<i>Endring av kontonummer</i>	Automatisk	Varsel om at søker har endret kontonummer.
<i>Krav til sikkerhetsbemanning⁵¹ er ivare tatt</i>	Automatisk	Sikkerhetsbemanningen på skipet er i samsvar med bemanningssertifikat for skipet i Tilsynssystemet.
<i>Skipsarbeidere refusjonsberettiget mer enn én søknad</i>	Automatisk	En person skal ikke være ført opp som refusjonsberettiget i flere søknader.
<i>Søkt/innvilget beløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettigede skipsarbeider</i>	Automatisk	Sammenligner søkt/innvilget beløp med totalt innbetalt skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettiget skipsarbeider.
<i>Krav til opplæringstillinger er oppfylt</i>	Automatisk	Krav til antall opplæringstillinger per rederi/skip er oppfylt.
<i>Revisorbekreftelse</i>	Manuell	Revisorbekreftelsen er gyldig og at den bekrefter de forholdene som kreves.
<i>Årsregnskap (gjelder bare 5. termin)</i>	Manuell	Det skal framkomme av årsregnskapet for forrige år at tilskudd er inntektsført, og at beløpet som er oppgitt, stemmer med det som faktisk ble utbetalt.
<i>Ansettelseskontrakt for utenlandske sjøfolk</i>	Manuell	Det er lagt ved arbeidskontrakter for utenlandske arbeidstakere som ikke står i listen fra Pensjonstrygden for sjømenn og som er en del av sikkerhetsbemanningen.
<i>Dokumentasjon for dispensasjon fra krav til opplæringsstillinger</i>	Manuell	Det er begrunnet hvorfor det er søkt om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger.
<i>Kvittering for betalt arbeidsgiveravgift</i>	Manuell	Beløpet og termin som går fram av vedlagt kvittering for betalt arbeidsgiveravgift, stemmer med det som er oppgitt i søknaden.
<i>Kvittering for betalt skatt</i>	Manuell	Beløpet og termin som går fram av vedlagt kvittering for betalt skatt, stemmer med det som er oppgitt i søknaden.
<i>Opplæringskontrakter</i>	Manuell	Det er vedlagt opplæringskontrakter for opplæringsstillinger som er oppgitt i søknaden.
<i>Opplæringsstilling med samme fødselsnummer går ikke igjen på flere skip</i>	Automatisk	Fødselsnummer på en person i en opplæringsstilling i én søknad skal ikke framgå i flere søknader.

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

⁵¹ Hvert enkelt skip skal ha sikkerhetsbemanning fastsatt av Sjøfartsdirektoratet, med bestemte stillingsbetegnelser og kvalifikasjonskrav som er nødvendig for å ivareta skipets og de ombordværendes sikkerhet og hindre forurensning av det marine miljøet, jf. forskrift om bemanning av norske skip § 7.

Sjekklista er direktoratets hjelpemiddel i saksbehandlingen og skal dokumentere gjennomførte kontroller i den enkelte søknad. For hvert kontrollpunkt er det et trafikklyssignal (rød, gul eller grønn) som viser resultatet av de automatiske kontrollene idet søknaden er sendt inn. Figur 4 illustrerer hvordan sjekklista kan se ut før saksbehandleren gjennomfører ytterligere kontroller.

Figur 4 Sjekkliste som viser resultatet av de automatiske kontrollene

	Beskrivelse	Automatisk-kontroll status	Automatiskkontroll resultat	Status	Kommentar
●	Skipsarbeider vs. innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift	Ok			
●	Søknadsbeløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for skipet	Ok			
●	Kontroll av beløp i årsregnskap	Ikke vurdert	Fant ikke årsregnskap fra fjoråret		
●	Skipsarbeidere på tilskuddsliste/inntektsversikt innberettet til PTS	Avvik	Følgende personer er ikke innberettet til PTS: ...		
●	Endring av kontonummer	Ok			
●	Krav til sikkerhetsbemanning er ivaretatt	Avvik	Følgende krav mangler: Overstyrmann		
●	Skipsarbeidere refusjonsberettiget mer enn en søknad	Ok			
●	Søkt/innvilget beløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettigede skipsarbeider	Ok			
●	Krav til opplæringsstillinger er oppfylt	Ok			
●	Revisorbekreftelse				
●	Årsregnskap				
●	Ansettelseskontrakt for utenlandske sjøfolk				
●	Dokumentasjon for dispensasjon fra krav til opplæringsstillinger				
●	Kvittering for betalt arbeidsgiveravgift				
●	Kvittering for betalt skatt				
●	Opplæringskontrakter				
●	Opplæringsstilling med samme fødselsnummer går ikke igjen på flere skip	Avvik			

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Når *Automatiskkontroll status* i sjekklista viser *Avvik*, går avviket fram av feltet *Automatiskkontroll resultat*. Saksbehandleren vurderer resultatene av de automatiske kontrollene. Der sjekklista viser avvik, kontrollerer saksbehandleren om vilkåret likevel er oppfylt. Dersom avviket ikke påvirker vilkåret for rett til tilskudd, kan saksbehandler enten

- endre opplysningene fra søknaden slik at kontrollpunktet viser *Ok* ved ny kjøring av automatisk kontroll slik at kontrollpunktet blir «grønt» på sjekklista

eller

- manuelt endre feltet *Status* til *Ok* for at kulepunktet skal bli «grønt»

Revisjonen viser at

- det ikke går fram av Tilsynssystemet hvilke vurderinger som er foretatt når direktoratet gjør endringer i opplysninger fra søknaden
- det ikke går fram av systemet at automatisk kontroll er kjørt på nytt
- når en sak er ferdigbehandlet, er det ikke mulig å se resultatet av den første automatiske kontrollen

De manuelle kontrollpunktene i sjekklista vil automatisk vise «gult». Disse punktene må saksbehandleren kontrollere manuelt, for deretter å endre statusen *Status* til *Ok* for at kulepunktet skal bli grønt.

Det er et kommentarfelt for hvert kontrollpunkt hvor saksbehandler kan skrive kommentarer og dokumentere sine vurderinger.

Før godkjenning av søknaden om tilskudd må alle kulepunktene i sjekklista lyse grønt. Figur 5 er et eksempel på hvordan en sjekkliste i Tilsynssystemet kan se ut for en ferdigbehandlet søknad. Figuren viser at alle kontrollpunktene er vurdert til *Ok*, enten etter at den automatiske kontrollen er kjørt, eller etter en ny vurdering av saksbehandleren. For tre automatiske kontroller er det *Avvik*, men det er ikke lagt inn en begrunnelse i kommentarfeltet for hvordan avviket er vurdert, og hvorfor status er endret manuelt til *Ok*. Når det gjelder de manuelle kontrollene, er det heller ikke lagt inn begrunnelse for vurderingen av kontrollpunktet.

Figur 5 Sjekkliste for en ferdigbehandlet søknad

	Beskrivelse	Automatisk-kontroll status	Automatiskkontroll resultat	Status	Kommentar
●	Skipsarbeider vs. innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift	Ok			
●	Søknadsbeløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for skipet	Ok			
●	Kontroll av beløp i årsregnskap	Ikke vurdert	Fant ikke årsregnskap fra fjoråret	Ok	
●	Skipsarbeidere på tilskuddsliste/inntektsversikt innberettet til PTS	Avvik	Følgende personer er ikke innberettet til PTS: ...	Ok	
●	Endring av kontonummer	Ok			
●	Krav til sikkerhetsbemanning er ivaretatt	Avvik	Følgende krav mangler: Overstyrmann	Ok	ref. arbeidskontrakter
●	Skipsarbeidere refusjonsberettiget mer enn en søknad	Ok			
●	Søkt/innvilget beløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettigede skipsarbeider	Ok			
●	Krav til opplæringsstillinger er oppfylt	Ok			
●	Revisorbekreftelse			Ok	
●	Årsregnskap			Ok	
●	Ansettelseskontrakt for utenlandske sjøfolk			Ok	Se vedlegg
●	Dokumentasjon for dispensasjon fra krav til opplæringsstillinger			Ok	
●	Kvittering for betalt arbeidsgiveravgift			Ok	
●	Kvittering for betalt skatt			Ok	
●	Opplæringskontrakter			Ok	
●	Opplæringsstilling med samme fødselsnummer går ikke igjen på flere skip	Avvik		Ok	

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Revisjonens test av de automatiske kontrollene

Vi har sammen med Sjøfartsdirektoratet testet de automatiske kontrollene i Tilsynssystemet. Vi har testet kontrollene ved å endre verdier, altså overstyre informasjonen fra søknaden for å sjekke om kontrollen fanger opp dette og viser avvik. Testen vil da vise om kontrollen fungerer eller ikke.

Testen omfatter følgende automatiske kontroller⁵²:

- *skipsarbeider vs. innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift*
- *søknadsbeløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for skipet*
- *krav til opplæringsstillinger er oppfylt*
- *krav til sikkerhetsbemanning er ivaretatt*
- *opplæringsstilling med samme fødselsnummer går ikke igjen på flere skip*
- *skipsarbeidere refusjonsberettiget mer enn én søknad*

Testen viser at de automatiske kontrollene fungerer ved at det vises feil i saken når vi overstyrer informasjonen og legger inn verdier som ikke er i samsvar med kravene i tilskuddsordningen. Vi har ikke testet for alle mulige feilverdier.

Revisjonen viser at Sjøfartsdirektoratet kan endre opplysninger fra søknaden og kjøre automatisk kontroll på nytt uten at det er sporbart i systemet. Selv om de automatiske kontrollene fungerer, kan det være usikkerhet knyttet til resultatet.

Godkjenning av vedtak om tilskudd

Godkjenningsfunksjonen ligger hos økonomisjefen. I 2019 hadde godkjenner dialog med saksbehandlerne, uten å gjennomgå hvert vedtak. Det ble ikke tatt stikkprøver for å kontrollere vedtakene og behandlingen av søknadene.⁵³

Sjøfartsdirektoratet opplyser at det ved godkjenning av vedtak om tilskudd for 5. termin 2019, som ble utbetalt i januar 2020, er gjennomført en stikkprøvekontroll i et utvalg av søknadene. Kontrollen prioriterte saker der tilskuddsbeløpet er nedjustert eller korrigert i forhold til søknaden. Dette vil direktoratet fortsette med. Kontrollen er ikke dokumentert. Det er løpende dialog mellom

⁵² Beskrivelse av den enkelte kontroll er hentet fra sjekklista i Tilsynssystemet.

⁵³ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

saksbehandlerne og mellom saksbehandler og godkjenner i saker som er utfordrende. Dialogen dokumenteres ikke i Tilsynssystemet.⁵⁴

Revisjonen viser at Sjøfartsdirektoratet ikke har etablert rutiner for å etterprøve kvaliteten i saksbehandlingen av tilskudd utover stikkprøvekontrollen som godkjenneren startet med i januar 2020.⁵⁵

Logging og kontroll i Tilsynssystemet

ISO-standard 27002 anbefaler at det produseres hendelseslogger/endringslogg som registrerer brukeraktiviteter, avvik, feil og informasjonssikkerhetshendelser i et system. En slik logg kan man benytte for å spore hvilke endringer som er foretatt, og redusere risikoen for at urettmessige endringer ikke blir oppdaget. Det framgår av økonomiregelverket pkt. 4.3.6 at det skal være enkelt å lese og søke i loggdataene.

Sjøfartsdirektoratet kan endre opplysninger fra søknaden i Tilsynssystemet. Systemet har en funksjon som heter *historikk*. I tillegg er det mulig å ta ut endringslogg fra systemet.

Historikken indikerer at noe er endret i saken, for eksempel endringer i beløp, når søknaden tildeles saksbehandler og når vedtaket er godkjent. Det er imidlertid vanskelig å bekrefte om historikken gir en fullstendig oversikt over alle endringer som er foretatt i saksbehandlingen. Det går heller ikke fram av historikken dersom direktoratet har kjørt den automatiske kontrollen på nytt. Direktoratet opplyser at de har vært kjent med historikken i Tilsynssystemet, men har ikke brukt denne i særlig grad til kontrollformål.⁵⁶

Revisjonen viser at direktoratet ikke tar ut endringslogg fra systemet for kontrollformål.⁵⁷ Vi hentet inn en endringslogg for søknader utbetalt i 5. og 6. termin 2018 og 1., 2. og 3. termin 2019 for å kontrollere i hvilke saker det er gjort endringer. Revisjonen viser at loggen inneholdt mange felter med data og ikke kunne benyttes til analyse- og kontrollformål. En ny redigert logg ble deretter framlagt for revisjonen. Denne ga heller ikke opplysninger om hvilke endringer som er gjort av direktoratet i forhold til opprinnelig søknad. Sjøfartsdirektoratet bekrefter at det for begge endringsloggene er vanskelig å se hvilke endringer som er gjort.⁵⁸

Departementet understreker at alle opplysningene som er relevante for saksbehandlingen er tilgjengelige i Tilsynssystemet eller arkivsystemet.⁵⁹ Revisjonen viser imidlertid at Tilsynssystemet ikke sikrer tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen.

⁵⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁵⁵ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁵⁶ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁵⁷ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁵⁸ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁵⁹ Nærings- og fiskeridepartementets brev til Riksrevisjonen av 23. juni 2020.

6.1.2.3 Er det etablert kontroller for vilkårene i forskriften?

Direktoratet skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottakere.⁶⁰ Sjøfartsdirektoratet skal kontrollere informasjon som organisasjonene sender inn, og som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontroller skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, slik at de kan etterprøves.⁶¹

Sjøfartsdirektoratet skal kontrollere at alle vilkårene for å gi tilskudd etter forskriften er oppfylt, før tilskudd kan utbetales.⁶²

Vi har undersøkt om Sjøfartsdirektoratet har etablert kontroller for å sikre at forskriftens vilkår for å gi tilskudd er oppfylt.

Revisjonen viser at direktoratet

- har etablert kontroller som gjelder de fleste av vilkårene i forskriften, jf. tabell 2
- ikke gjennomfører kontroller for enkelte vilkår, men baserer seg på at rederiet bekrefter at vilkåret for å få tilskudd er oppfylt ved en egenerklæring
- ikke har etablert kontroller for vilkåret om at norsk forskuddstrekk skal fastsettes slik at arbeidstakere ikke forventes å få skatt tilbake⁶³. Departementet opplyser at det har hatt dialog med Skatteetaten og ikke har noen indikasjoner på at skattetrekket generelt settes for høyt.⁶⁴

⁶⁰ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 22 første ledd.

⁶¹ Økonomiregelverket punkt 6.3.8.2 første ledd.

⁶² Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 20 andre ledd.

⁶³ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 4 andre ledd.

⁶⁴ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

Tabell 2 viser en oversikt over bestemmelsene i forskriften og om direktoratet har etablert kontroller.

Tabell 2 Oversikt over om det er etablert kontroller for vilkårene for rett til tilskudd

Vilkårene i forskriften	Etablerte kontroller	
§ 2 Krav til rederi		
Har drift i NOR eller NIS	Ja	Informasjon i Altinn kontrolleres mot Tilsynssystemet
a) har arbeidsgivernummer i Pensjonstrygden for sjømenn	Ja	Informasjon i Altinn kontrolleres mot Tilsynssystemet
b) utbetaler løpende lønn til hele sikkerhetsbemanningen	Delvis	Det er ikke etablert en kontroll som sjekker dette eksplisitt, men det er en automatisk kontroll som sjekker om skipet har de nødvendige funksjonene i sikkerhetsbemanningen.
c) har skip over 100 BT	Ja	Informasjon i Altinn kontrolleres mot Tilsynssystemet
d) oppfyller krav til opplæringsstillinger i § 5	Ja	Tilsynssystemet
e) oppfyller krav til tilskuddsberettigede arbeidstakere til sjøs i § 6	Ja	Tilsynssystemet
f) har skip som kommer inn under en av modellene i §§ 8 til 15.	Egenerklæring i Altinn	
Ikke fiske- og fangstfartøy	Ja	Egenerklæring i Altinn. Det kontrolleres manuelt ut fra kjenningssignal og fartøyinformasjon i Tilsynssystemet.
Ikke skip som utelukkende utfører offentlige oppgaver eller som eies eller leies av det offentlige	Egenerklæring i Altinn	
Ikke skip som mottar annet offentlig tilskudd, med unntak av skoleskip jf. § 12	Egenerklæring i Altinn	
Ikke skip som gjør leteboring eller utvinning	Egenerklæring i Altinn	
Ordningen omfatter også skip, med unntak av slepebåter og mudringsfartøy, som er på verksted, klassing, har ledige perioder eller ligger i varmt opplag	Ja	Skip på verksted, klassing m.v. har en egen fartøykode, og informasjonen sjekkes mot skipsregistrene.
§ 4 Utforming av tilskuddsordningen		
Norsk forskuddstrekk skal fastsettes slik at arbeidstakere ikke forventes å få noen tilbakebetaling av skatt	Nei	
§ 5 Krav til opplæringsstillinger for hver tilskuddsmodell	Ja	Tilsynssystemet
§ 6 Krav til arbeidstakere til sjøs som gir rett til tilskudd og § 19 Revisor	Ja	Tilsynssystemet Kravene til arbeidstakere som gir rett til tilskudd, jf. § 6 første ledd, kontrolleres av revisor, som skal bekrefte punktene i forskriften jf. § 19. § 6 andre ledd besvares av søkeren gjennom egenerklæring i Altinn.
§§ 8–13 a og § 15 Tilskuddsmodellene	Delvis	Egenerklæring i Altinn og Tilsynssystemet Første ledd i forskriften som beskriver hvilke typer skip i NOR eller NIS som omfattes av den enkelte tilskuddsmodell, kontrolleres ikke særskilt. Søknadsskjemaet har sporvalg slik at skjemaet korrigeres ut fra valg av modell og type skip. Resten av kravene i §§ 8–13a og § 15 kontrolleres gjennom automatiske og manuelle kontroller i Tilsynssystemet.
§ 16 Søknad	Ja	Tilsynssystemet

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

6.1.2.4 Revisjonens saksgjennomgang

Vi har i tolv tilskuddssaker kontrollert dokumentasjonen fra søkerne og vurdert Sjøfartsdirektoratets saksbehandling. Videre har vi undersøkt hvordan direktoratet har dokumentert sine vurderinger i saksbehandlingen.

Tabell 4 viser en oversikt over de kontrollerte søknadene.

Tabell 4 Kontrollerte søknader i saksgjennomgangen

Sak	Tilskuddsmodell	Termin	Søkt om dispensasjon	Innvilget dispensasjon	Tilskuddsbeløp
Sak 1	Tilskudd for skip i NOR	3. termin 2019	Nei	IA	kr 358 594
Sak 2	Tilskudd for skip i NIS	5. termin 2018	Nei	IA	kr 28 173
Sak 3	Tilskudd for petroleumsskip i NOR	6. termin 2018	Nei	IA	kr 861 126
Sak 4	Tilskudd for skip i NOR	3. termin 2019	Ja	Ja	kr 296 048
Sak 5	Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart	1. termin 2019	Nei	IA	kr 315 795
Sak 6	Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart	1. termin 2019	Nei	IA	kr 64 663
Sak 7	Tilskudd for seilskip i NOR	3. termin 2019	Nei	IA	kr 950 672
Sak 8	Tilskudd for skip i NOR	1. termin 2019	Ja	Ja	kr 708 951
Sak 9	Tilskudd for NIS konstruksjonsskip	2. termin 2019	Ja	Ja	kr 605 599
Sak 10	Tilskudd for skip i NOR	2. termin 2019	Ja	Ja	kr 584 529
Sak 11	Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR	6. termin 2018	Nei	IA	kr 23 706 236
Sak 12	Tilskudd for passasjerskip i NOR som betjener strekning Bergen–Kirkenes	5. termin 2018	Nei	IA	kr 2 609 989
Sum					kr 31 090 375

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Utvalget på 12 saker omfatter søknader fra alle tilskuddsmodellene. Søknadene dekker 5. og 6. termin 2018 og 1. til 3. termin 2019. I fire av søknadene er det søkt om og innvilget dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger. Utbetalt tilskudd i de kontrollerte sakene utgjør til sammen over 31 millioner kroner.

Resultatet av de automatiske kontrollene

Revisjonen har kontrollert om direktoratet har dokumentert sin vurdering der resultatet av den automatiske kontrollen viser «Avvik».

De automatiske kontrollene i Tilsynssystemet er beskrevet slik i vedlegg til saksbehandlingsrutinen:

- 1 Skipsarbeider vs. innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift
- 2 Søknadsbeløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for skipet
- 3 Kontroll av beløp i årsregnskap
- 4 Skipsarbeider på tilskuddsliste/inntektsoversikt innberettet til PTS
- 5 Endringer av kontonummer
- 6 Krav til sikkerhetsbemanning er ivarettatt
- 7 Skipsarbeidere refusjonsberettiget mer enn en søknad
- 8 Søkt/innvilget beløp vs. skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettigede skipsarbeider
- 9 Krav til opplæringsstillinger er oppfylt
- 10 Opplæringsstillinger med samme fødselsnummer går ikke igjen på flere skip

Tabell 5 viser resultatet av den automatiske kontrollen for de tolv kontrollerte sakene. Det går fram av tabellen at det er totalt 27 «Avvik» etter at den automatiske kontrollen er kjørt, og før saksbehandleren har vurdert avvikene.

Tabell 5 Resultat av automatiske kontroller

Sak	Tilskuddsmodell	Automatiske kontroller									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sak 1	Tilskudd for skip i NOR										
Sak 2	Tilskudd for skip i NIS										
Sak 3	Tilskudd for petroleumsskip i NOR										
Sak 4	Tilskudd for skip i NOR										
Sak 5	Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart										
Sak 6	Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart										
Sak 7	Tilskudd for seilskip i NOR										
Sak 8	Tilskudd for skip i NOR										
Sak 9	Tilskudd for NIS konstruksjonsskip										
Sak 10	Tilskudd for skip i NOR										
Sak 11	Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR										
Sak 12	Tilskudd for passasjerskip i NOR som betjener strekning Bergen–Kirkenes										

 Automatisk kontroll resultat viser OK
 Automatisk kontroll resultat viser avvik

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Revisjonen viser at

- i 15 av de totalt 27 avvikene i de automatiske kontrollene foreligger det ikke dokumentasjon av saksbehandlerens vurdering av at vilkårene for tilskudd er oppfylt
- i 12 av de 27 avvikene er det lagt inn en tekst i kommentarfeltet, men dette dokumenterer i liten grad hvordan direktoratet vurderer avvikene og at vilkårene er oppfylt

Manuelle kontroller i saksbehandlingen

Vi har i revisjonen vurdert dokumentasjonen som er vedlagt søknadene. For de tolv utvalgte sakene har vi etterkontrollert de manuelle kontrollene av følgende dokumenter:

- revisorbekreftelse
- årsregnskap (gjelder bare 5. termin)
- ansettelseskontrakt for utenlandske sjøfolk
- dispensasjon fra kravet til opplæringsstillinger
- kvittering for betalt arbeidsgiveravgift
- kvittering for betalt skatt
- opplæringskontrakter

Revisorbekreftelse

I forskriften § 19 andre ledd stilles det krav til at revisor eller regnskapsfører skal bekrefte en del forhold ved første søknad og deretter hvert år det søkes om tilskudd. Følgende skal bekreftes:

- a) arbeidstakere til sjøs har forventet rett til sjømannsfradrag etter skatteloven § 6-61
- b) arbeidstakere til sjøs har sitt arbeid om bord som sin hovedbeskjeftigelse og er en del av skipets mannskap
- c) arbeidstakere til sjøs vil få inntekten innberettet til Pensjonstrygden for sjømenn
- d) sørge for at tilskuddet blir spesifisert i årsregnskapet til tilskuddsmottaker

Sjøfartsdirektoratet opplyser⁶⁵ at det kontrollerer revisorbekreftelsene. Det kontrolleres at bekreftelse foreligger, at den er innenfor gyldig tidsperiode, og at den inneholder opplysninger om hvilke skip kontrollen gjelder for. Direktoratet opplyser videre at det kontakter søkeren og ber om en ny revisorbekreftelse hvis det ikke vurderer den som god nok.

Revisjonen viser at

- det er lagt ved revisorbekreftelse for samtlige søknader, og at disse er gyldige i den perioden det søkes tilskudd for

⁶⁵ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

- det er stor variasjon i hvordan bekreftelsene er formulert, og hvilken kontroll revisor har gjennomført for å kunne gi en bekreftelse
- det ikke går tydelig fram av bekreftelsene at alle kravene i forskriften § 19 er bekreftet av revisor, jf. tabell 6. Dette gjelder særlig punktene om at arbeidstakere til sjøs har arbeidet om bord som sin hovedbeskjeftigelse, og at revisor vil sørge for at tilskuddet blir spesifisert i årsregnskapet til tilskuddsmottakeren.
- direktoratet ikke dokumenterer sine vurderinger av revisorbekreftelsen, men setter kontrollpunktet til «Ok» i sjekklista

Sjøfartsdirektoratet opplyser at det ikke kontrollerer at revisor har bekreftet alle kravene som går fram av forskriften § 19. Direktoratet registrerer at revisorene tar mange forbehold i sine bekreftelser, og at det er vanskelig for revisor å bekrefte punktene på det tidspunktet revisorbekreftelse utstedes. Dette gjelder særlig om arbeidstakere til sjøs har forventet rett til sjømannsfradrag etter skatteloven § 6-61. Sjøfartsdirektoratet forholder seg til at det etter forskriften er krav til en revisorbekreftelse, men vurderer ikke verdien av bekreftelsene. Direktoratet underkjenner heller ikke revisorbekreftelser på grunn av revisors forbehold.⁶⁶

Direktoratet opplyser at kontroll av revisorbekreftelsene må ses i sammenheng med de automatiske og manuelle kontrollene som Sjøfartsdirektoratet gjennomfører. Direktoratet anser dermed kontrollen totalt sett for å være akseptabel.⁶⁷

Tabell 6 oppsummerer hvilke punkter i forskriften § 19 som er bekreftet av revisor i de tolv sakene som er kontrollert.

Tabell 6 Revisjonens kontroll av revisorbekreftelse

Sak	a) forventet rett til sjømannsfradrag	b.1) har arbeid om bord som sin hovedbeskjeftigelse	b.2) er en del av skipets mannskap	c) vil få inntekten innberettet til PTS	d) tilskuddet blir spesifisert i årsregnskapet
Sak 1					
Sak 2					
Sak 3					
Sak 4					
Sak 5					
Sak 6					
Sak 7					
Sak 8					
Sak 9					
Sak 10					
Sak 11					
Sak 12					

	Bekreftet
	Ikke bekreftet
	Uklart eller delvis bekreftet

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Årsregnskap

Det går fram av forskriften § 16 tredje ledd at organisasjoner som søker tilskudd ved 5. termin hvert år, skal vedlegge rederiets siste årsregnskap med revisjonsberetning fra statsautorisert revisor, registrert revisor eller regnskapsfører. Direktoratet opplyser i intervju at det kontrollerer følgende:

- at årsregnskapet er lagt ved
- at inntekter fra tilskuddsordningen er inntektsført i regnskapet
- at beløp i årsregnskapet stemmer med faktisk utbetaling

Av de tolv kontrollerte sakene er det bare to saker som gjelder søknad om tilskudd for 5. termin.

⁶⁶ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁶⁷ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

Revisjonen viser at

- søkerne har lagt ved årsregnskapet, og at utbetalt tilskudd går fram av regnskapet
- det ikke er samsvar mellom beløpene i årsregnskapet og faktisk utbetalt tilskudd. Differansen for de to sakene beløper seg til henholdsvis 157 171 kroner og 7,59 millioner kroner
- direktoratet ikke har dokumentert sin vurdering av differansene. Direktoratet opplyser at i de tilfeller det er differanser, kan en av årsakene være hvordan rederiene har periodisert tilskuddsbeløpene i regnskapene

Ansettelseskontrakt for utenlandske sjøfolk

Forskriften § 16 sjette ledd bokstav c fastsetter at det skal legges ved kontrakter for utenlandske arbeidstakere til sjøs som inngår i sikkerhetsbemanningen, men som ikke blir innberettet til Pensjonstrygden for sjømenn.

I elleve av tolv saker er ikke dette kontrollpunktet aktuelt. I én sak hvor kravet er relevant, er det lagt ved kontrakter for de utenlandske sjøfolkene.

Dispensasjon fra kravet til opplæringsstillinger

Det går fram av forskriften § 16 sjette ledd bokstav d at det i søknaden skal legges ved eventuell dokumentasjon på dispensasjon fra kravet til opplæringsstillinger. Direktoratet opplyser at for skip i NOR er det tilstrekkelig med en begrunnelse uten ytterligere dokumentasjon. Begrunnelsen kan for eksempel være at det ikke er lugarkapasitet på skipet. Direktoratet vurderer begrunnelsen om søknad om dispensasjon ut fra informasjon i søknaden om hvor stort skipet er, og hvor stor sikkerhetsbemanning det er på skipet. Direktoratet opplyser at dispensasjon med begrunnelse om at det er for få lærlinger i markedet må dokumenteres med et skriv fra Opplæringskontoret.

På nettsiden til Sjøfartsdirektoratet går det fram at for skip i NIS må søknad om dispensasjon dokumenteres. Direktoratet opplyser i intervju at skip i NIS kan ha utenlandske sjøfolk om bord med utenlandske arbeidsvilkår. Det er et mål i tilskuddsordningen at det er norske sjøfolk om bord. Direktoratet har derfor stilt strengere krav til dokumentasjon av grunnlaget for dispensasjon for skip i NIS. I praksis betyr dette at behovet for dokumentasjon vil variere med begrunnelsen for søknaden.⁶⁸

I fire av de tolv kontrollerte sakene er det søkt om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger.

Revisjonen viser at

- rederiene har begrunnet hvorfor de søker om dispensasjon i søknaden
- én av de fire sakene gjelder et skip i NIS hvor det ikke er lagt ved dokumentasjon for begrunnelsen for søknad om dispensasjon
- alle som har søkt om dispensasjon, har fått dette innvilget
- direktoratet ikke har dokumentert sin vurdering av begrunnelsen for at det er innvilget dispensasjon i Tilsynssystemet

Vi har også analysert omfanget av antall søknader og innvilgelse av dispensasjoner for de fem terminene som revisjonen omfatter. Tabell 7 viser en oversikt over totalt antall søknader om dispensasjon og innvilgelser for alle modeller.

⁶⁸ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

Tabell 7 Antall søkte og innvilgede dispensasjoner per modell for fem terminer i 2019

Tilskuddsmodell	Antall søknader om tilskudd	Søkt dispensasjon	Innvilget dispensasjon	Avslag på søknad om dispensasjon
Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart	185	1	1	0
Tilskudd for NIS-konstruksjonsskip	205	59	59	0
Tilskudd for passasjerskip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes	55	0	0	0
Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR	31	1	0	1*
Tilskudd for petroleumsskip i NOR	563	41	41	0
Tilskudd for seilskip i NOR	15	6	6	0
Tilskudd for skip i NIS	446	131	130	1**
Tilskudd for skip i NOR	1 296	640	640	0
Sum	2 796	879	877	2

* Direktoratet opplyser at det er søkt i feil modell. Søknaden er avslått og de søker på nytt.

** Direktoratet opplyser at søknaden ikke er ferdig saksbehandlet på grunn av manglende dokumentasjon

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Tabellen viser at det av totalt 2796 søknader er søkt om dispensasjon i 879 saker. Dette utgjør 31 prosent av alle søknader om tilskudd. Det er innvilget dispensasjon i 877 saker. Direktoratet opplyser at for ett av de to fartøyene som har fått avslag, er det søkt under feil tilskuddsmodell, og at det derfor er sendt inn ny søknad. Videre opplyser direktoratet at for det andre fartøyet er ikke saken ferdigbehandlet, på grunn av manglende dokumentasjon. Analysen viser at det i praksis er innvilget dispensasjon i alle saker som er ferdigbehandlet.

Tabellen viser også at det er flest antall søknader om dispensasjon i tilskuddsmodellene *tilskudd for skip i NOR*, *tilskudd for skip i NIS* og *tilskudd for NIS-konstruksjonsskip*. I modellen *tilskudd for skip i NOR* er det søkt om og innvilget dispensasjon i ca. halvparten av søknadene om tilskudd.

Sjøfartsdirektoratet opplyser at noen rederier kan motta tilskudd selv om de aldri har hatt opplæringsstillinger på skipene. Selv om det ikke er opplæringsstillinger om bord på skipet, bidrar tilskuddet til formålet med ordningen fordi det er norske sjøfolk som er ansatt på skipene.⁶⁹ Departementet opplyser likevel at kravet om opplæringsstillinger er et viktig virkemiddel for å opprettholde antallet lærlinger i næringen.⁷⁰

Kvittering for betalt arbeidsgiveravgift og skatt

Det er et krav i forskriften § 16 sjette ledd bokstav a at det i søknaden skal legges ved kvittering på innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift. Direktoratet kontrollerer at

- kvitteringene er vedlagt
- beløpet i kvitteringen stemmer med det innbetalte beløpet som er registrert i Tilsynssystemet
- det gjelder for riktig termin det søkes tilskudd for
- transaksjonen er utført eller at beløpet er bokført

Revisjonen viser at

- kvitteringene for innbetalt skatt og arbeidsgiveravgift er lagt ved i samtlige søknader, at de gjelder for den terminen det søkes tilskudd for, og at de enten viser utført transaksjon eller bokført beløp
- i én av tolv saker er det avvik mellom beløpet i kvitteringen for innbetalt arbeidsgiveravgift og beløpet som er registrert i Tilsynssystemet. Direktoratet har ikke dokumentert sin vurdering av avviket.

Opplæringskontrakter

Det går fram av forskriften § 16 sjette ledd bokstav b at opplæringskontrakter skal legges ved søknaden.

⁶⁹ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

⁷⁰ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

Revisjonen viser at

- kontrakter i all hovedsak er lagt ved der det er aktuelt
- i én av tolv saker er det ikke lagt ved opplæringskontrakter for alle opplæringsstillingene på skipet.

Kontroll av tilskuddsbrev

Sjøfartsdirektoratet skal i tilskuddsbrevet til den enkelte mottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, inkludert forbehold om oppfølging og kontroll.⁷¹ Vi har vurdert om tilskuddsbrevene beskriver følgende informasjon⁷²:

- tilskuddsbeløp
- forbehold om oppfølging og kontroll
- mulige reaksjonsformer dersom mottakeren ikke opptre i samsvar med forutsetningene for tilskuddet
- adgang til å klage etter forvaltningsloven

Revisjonen viser at tilskuddsbrevene inneholder relevant informasjon i henhold til kravene ovenfor. Det går også fram hvilket beløp som overføres til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse. Det går ikke tydelig fram av tilskuddsbrevene

- hvordan tilskuddsbeløpet er beregnet
- hvordan totalbeløpet som overføres til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse, er beregnet
- hvorvidt rederiet har fått innvilget dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger

Direktoratet opplyser at når det innvilgede tilskuddsbeløpet er lavere enn det beløpet det er søkt om, vil begrunnelsen for dette gå fram i tilskuddsbrevet, med forklaring om hvilke arbeidstakere som ikke gir rett til tilskudd. I to av tolv saker er tilskuddsbeløpet nedjustert. Revisjonen viser at tilskuddsbrevene ikke inneholder informasjon om de arbeidstakerne tilskuddet er nedjustert for.

Tilskuddsmottakere skal i søknader for 6. termin hvert år gi korrigerende informasjon om arbeidstakere som likevel har rett til sjømannsfradrag, eller arbeidstakere som likevel ikke har rett til sjømannsfradrag, jf. forskriften § 16 fjerde ledd. Én av tolv saker gjelder tilskudd for 6. termin 2018. Revisjonen viser at tilskuddsbrevet inneholder informasjon om at det er foretatt korrigeringer, men det framgår ikke for hvilke arbeidstakere korreksjonene er gjort.

Dokumentasjon og etterprøvbarehet av vurderinger i saksbehandlingen

Kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.⁷³ God forvaltningsskikk tilsier at saksbehandlers vurderinger skal dokumenteres.

Revisjonen viser at

- Sjøfartsdirektoratets vurderinger i saksbehandlingen i liten grad er dokumentert i Tilsynssystemet. Dette gjelder spesielt der de automatiske kontrollene viser «Avvik».
- i tilfeller det er lagt inn tekst i kommentarfeltene for kontrollpunktene i sjekklista, framgår det ikke hva som er kontrollert og hvilke vurderinger som er foretatt, jf. framstillingen i figur 5. Saksbehandlingen er dermed vanskelig å etterprøve.
- direktoratet ikke har stilt krav til at saksbehandleren skal dokumentere sine vurderinger i saksbehandlingen eller dokumentere hvilke endringer som er gjort i opplysninger fra søknaden.

6.1.2.5 Sjøfartsdirektoratets kontroll av tilganger i Tilsynssystemet

I Tilsynssystemet skal det være tilgangskontroller som skal sikre systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet) og innsyn (konfidensialitet). Tilgangsrettigheter skal være tilpasset brukernes tjenstlige behov.⁷⁴

⁷¹ Økonomiregelverket § 8 andre ledd, jf. bevilgningsreglementet § 10 andre ledd.

⁷² Økonomiregelverket punkt 6.3.3 første ledd.

⁷³ Økonomiregelverket punkt 6.3.8.2.

⁷⁴ Økonomiregelverket punkt 4.3.6.

Vi har kontrollert hvilke roller som er definert i Tilsynssystemet, og hvilke rutiner som er etablert for å sikre at det bare er brukere med tjenstlig behov som har tilgang til systemet.

Revisjonen viser at

- Tilsynssystemet har funksjonalitet for å gi lesetilgang, men at den ikke gir tilgang til å lese all informasjon om søknadene og saksbehandlingen⁷⁵
- de som har behov for lesetilgang, må ha rollen som saksbehandler og har dermed mulighet til å endre opplysninger i tilskuddssakene
- det ikke er definert en egen rolle i Tilsynssystemet for å godkjenne vedtak
- saksbehandlerrollen gir tilgang til å godkjenne saker, men at det er en sperre i systemet mot å godkjenne saker man selv har behandlet⁷⁶
- Sjøfartsdirektoratet ikke har etablert rutiner som sikrer at det bare er brukere med tjenstlig behov som har tilgang til systemet⁷⁷

Revisjonen har kontrollert om de som har roller og tilganger i systemet, er autorisert til det og har tjenstlig behov. Kontroll av lister over brukertilganger per 7. november 2019 viser at det er 94 brukere som har saksbehandlertilgang i systemet. Revisjonen viser at av de 94 brukerne er det

- 11 ansatte i Sjøfartsdirektoratet, hvorav to er saksbehandlere på tilskuddsordningen og én godkjenner vedtak
- 1 fra Riksrevisjonen
- 82 fra Capgemini, som drifter systemet

Flertallet av de 94 brukerne har saksbehandlertilgang uten tjenstlig behov og har mulighet til å gjøre endringer i systemet.

Nye kontroller av brukertilganger per 13. februar og per 9. mars 2020 viser at det totalt er 11 personer som har saksbehandlerrolle i Tilsynssystemet. Av disse er

- 8 brukere ansatt i Sjøfartsdirektoratet, hvorav én tilgang er avregistrert
- 3 tilganger til eksterne brukere i Riksrevisjonen⁷⁸

Sjøfartsdirektoratet opplyser at etter endringer i brukertilgangene har alle brukere med saksbehandlerrolle tjenstlig behov.⁷⁹ En oppdatert liste fra Sjøfartsdirektoratet viser at ingen ansatte i Capgemini lenger har saksbehandlerrollen i systemet.

6.1.3 Klagesaksbehandling

Tilskuddsmottakere skal framsette klage på vedtak om tilskudd for Sjøfartsdirektoratet.⁸⁰ Hvis Sjøfartsdirektoratet ikke opphever eller endrer vedtaket som det er klaget på, sendes saken til Nærings- og fiskeridepartementet.⁸¹

Sjøfartsdirektoratet omgjør ca. 90 prosent av klagen de mottar, til gunst for klageren. Vedtakene omgjøres på grunn av nye opplysninger i saken.⁸²

I 2019 har Sjøfartsdirektoratet mottatt 34 klager. Det var ingen ubehandlede klagesaker per 31. desember 2019. Revisjonen har kartlagt rutiner for klagebehandling i Sjøfartsdirektoratet og kontrollert et utvalg av behandlede klager i perioden januar–september 2019. Det er totalt 23 klager som er behandlet i denne perioden. I 22 av 23 klagesaker er det opprinnelige vedtaket omgjort til gunst for klager. Én av de 23 klagesakene er sendt til departementet til behandling. Figur 6 viser hvordan de 23 klagesakene er fordelt avhengig av hva det klages over.

⁷⁵ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

⁷⁶ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

⁷⁷ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁷⁸ Riksrevisjonen måtte få saksbehandlerrolle fordi lesetilgang ikke gir tilstrekkelig informasjon til kontrollformål.

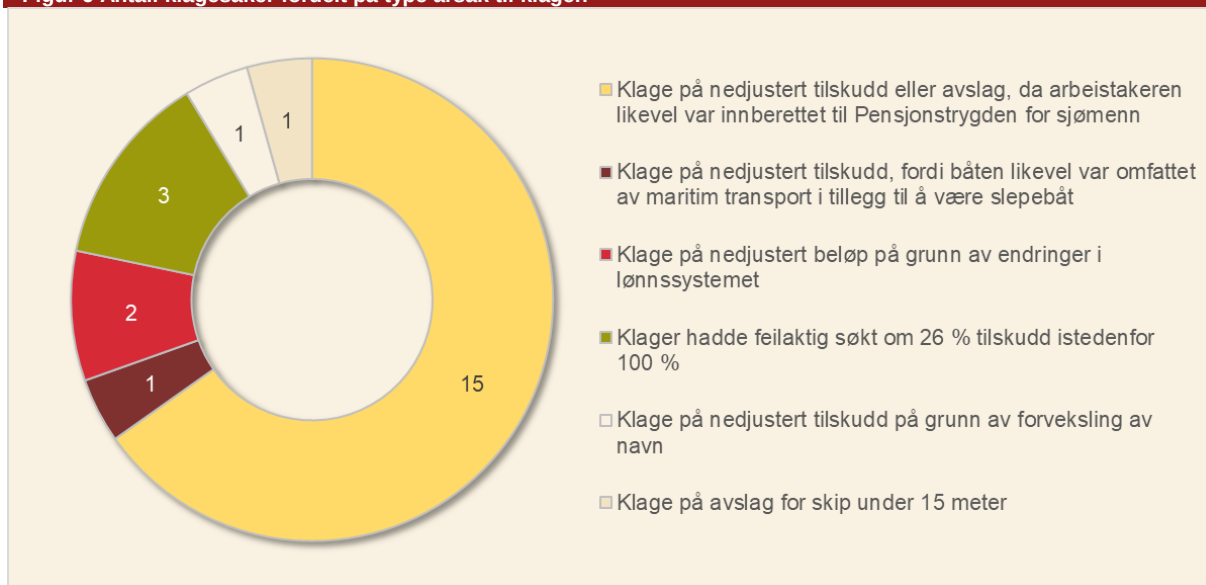
⁷⁹ Sjøfartsdirektoratets brev til Riksrevisjonen av 28. januar 2020.

⁸⁰ Forvaltningsloven § 32.

⁸¹ Forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 21.

⁸² Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

Figur 6 Antall klagesaker fordelt på type årsak til klagen



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Sjøfartsdirektoratets rutiner for saksbehandling av klager

Vedtak om tilskudd skal påklages innen tre uker fra den datoen direktoratets vedtak om tilskudd er kommet fram til tilskuddsmottakeren.⁸³ Direktoratet skal foreta de undersøkelsene som klagen gir grunn til.⁸⁴ Klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.⁸⁵ Dersom direktoratet finner klagen begrunnet, kan direktoratet oppheve eller endre vedtaket og sende ut nytt vedtak. Tilskuddsmottaker skal da ha ny 3-ukers frist for å klage.⁸⁶

Sjøfartsdirektoratet har en skriftlig prosedyre for klagebehandling.⁸⁷ Dette er en generell rutine for behandling av klager og gjelder ikke særskilt for tilskuddsordningen. Prosedyren gjelder behandling av klager over direktoratets enkeltvedtak før eventuell oversendelse til departementet for endelig avgjørelse. Den består av tre hoveddeler: grunnleggende vilkår for at klagen skal realitetsbehandles, sjekkliste for klagebehandling i Sjøfartsdirektoratet og veiledende mal for oppsett av klagesaker. Klager på vedtak om tilskudd kommer til Sjøfartsdirektoratet enten via Altinn, per post eller e-post. Klagen behandles av en jurist i avdeling for administrasjon i Sjøfartsdirektoratet. Klagebehandlingen dokumenteres i arkivsystemet.

Revisjonens gjennomgang av klagesaker

Vi har kontrollert direktoratets klagebehandling i tolv klagesaker. I elleve av tolv klagesaker er opprinnelig vedtak omgjort av direktoratet som følge av ny informasjon fra tilskuddsmottaker. I én klagesak er det opprinnelige vedtaket oppretholdt og sendt til departementet til behandling.

Revisjonen har kontrollert om

- det er klaget innen tre uker
- det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke besvares i løpet av en måned
- klagebehandlingen og begrunnelse for omgjøring er dokumentert
- omgjøringsvedtaket er sendt til tilskuddsmottakeren
- tilskuddsmottakeren har fått ny 3-ukers frist for å klage
- direktoratet har forberedt klagesaker som skal sendes til departementet

⁸³ Forvaltningsloven § 29.

⁸⁴ Forvaltningsloven § 33 andre ledd.

⁸⁵ Forvaltningsloven § 11 a.

⁸⁶ Forvaltningsloven § 29.

⁸⁷ Klagebehandling i Sjøfartsdirektoratet. ADM-PR-009. Udatert.

Klagesaker omgjort av direktoratet

Revisjonen viser at

- direktoratet har mottatt samtlige klager innen treukersfristen
- saksbehandlingstiden for elleve av tolv saker er ca. én måned
- klagesakene, korrespondanse mellom direktoratet og klageren, samt omgjøringsvedtak er dokumentert i arkivsystemet
- direktoratets vurderinger i klagebehandlingen er lite dokumentert i Tilsynssystemet
- når tilskuddsmottakere sender en klage til direktoratet med ny informasjon av betydning for søknaden, foretar direktoratet endringer av opplysningene fra søknaden i Tilsynssystemet før det fattes et nytt vedtak. Vurderingene som ligger til grunn for endringene av opplysninger fra søknaden dokumenteres ikke i Tilsynssystemet.
- for de 22 sakene der vedtaket er omgjort, har direktoratet sendt et nytt vedtak i 20 av sakene. Begrunnelsen for omgjøring og informasjon om ny treukers klagefrist framgår av vedtakene.
- i to klagesaker fra samme rederi har direktoratet endret opplysninger fra søknaden i Tilsynssystemet etter korrespondanse med rederiet, uten at det er sendt et omgjøringsvedtak. Direktoratet opplyser at det ikke er fattet omgjøringsvedtak fordi klagen er blitt trukket.

Klagesak sendt til departementet

I én av de tolv klagesakene har direktoratet opprettholdt sitt opprinnelige vedtak. Saken startet i 2017 med en forespørsel fra et rederi om å søke tilskudd for skip under 15 meter. Krav til skipets lengde går ikke fram av forskriften. Direktoratet har derfor i forbindelse med behandlingen av klagen bedt departementet om nærmere avklaring. Departementet svarte at skip under 15 meter ikke er omfattet av ordningen. Sjøfartsdirektoratet avsto søknaden i april 2019, og rederiet har påklaget dette. Departementet fattet vedtak i denne saken i november 2019, jf. punkt 6.2.4.

Revisjonen viser at direktoratet har forberedt saken, har innstilt på at avslaget skal opprettholdes og har sendt klagen til departementet for behandling.

6.1.4 Særskilt kontroll

Sjøfartsdirektoratets gjennomføring av den særskilte kontrollen

Sjøfartsdirektoratet skal sørge for nødvendig kontroll med tilskuddsmottakeren og kan foreta en særskilt kontroll for et utvalg av tilskuddsmottakere ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering.⁸⁸ Enkeltvedtak skal begrunnes, og varsel og krav om tilbakebetaling av tilskudd må beskrive de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.⁸⁹

Ved revisjonen av Sjøfartsdirektoratets regnskap for 2017 anførte Riksrevisjonen at særskilt kontroll kan være et tiltak for å redusere risikoen som ligger i ordningens selvdeklareringsordning.⁹⁰ Direktoratet opplyste⁹¹ at det ville holde Riksrevisjonen oppdatert ved endringer i kontrollene i tilskuddsordningen og resultatene av etterkontroller.

Sjøfartsdirektoratet har satt i gang én særskilt kontroll etter at forskriften ble vedtatt i 2016. Direktoratet risikovurderte tilskuddsordningen i 2018.⁹² For risikoområdene som heter *tilskuddet er for høyt per skipsarbeider* og *skipsarbeider er ikke tilskuddsberettiget*, er ett av tiltakene å vurdere etterkontroll av retten til sjømannsfradrag.

Høsten 2018 startet arbeidet med den særskilte kontrollen. Direktoratet opplyser at alle arbeidstakerne som det ble gitt tilskudd for i 2016 og 2017, totalt 17 158 sjøfolk, inngår i kontrollen. En liste med navnene ble oversendt til Skatteetaten med spørsmål om disse personene er lignet med rett til sjømannsfradrag etter skatteloven. Svar fra Skatteetaten ble mottatt i desember 2018. Direktoratets kontroll tilsa at det kunne være 579 sjøfolk som ikke hadde rett til sjømannsfradrag.⁹³

⁸⁸ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 22 første ledd.

⁸⁹ Forvaltningsloven § 25.

⁹⁰ Brev fra Riksrevisjonen til Sjøfartsdirektoratet 14. mars 2018.

⁹¹ Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 20. mars 2018.

⁹² Intervju med Sjøfartsdirektoratet 27. juni 2019.

⁹³ Sjøfartsdirektoratets presentasjon fra møte med Riksrevisjonen 27. juni 2019. Sjøfartsdirektoratets rapport for 2. tertial 2019.

Våren 2019 sendte direktoratet varsel til 100 tilskuddsmottakere om tilbakekreving av tilskudd for totalt 35,5 millioner kroner. Tilskuddsmottakernes frist for å uttale seg var 10. mai 2019.⁹⁴

Direktoratet opplyser at det fikk mange henvendelser fra rederier om at de hadde behov for mer tid til å hente inn dokumentasjon fra Skatteetaten. Det ble gitt ny frist ut august 2019. Direktoratet opplyser videre at arbeidet med å kontrollere ny dokumentasjon er tidkrevende. Direktoratet har hatt en omfattende dialog med tilskuddsmottakerne med ytterligere spørsmål om innsendt dokumentasjon.

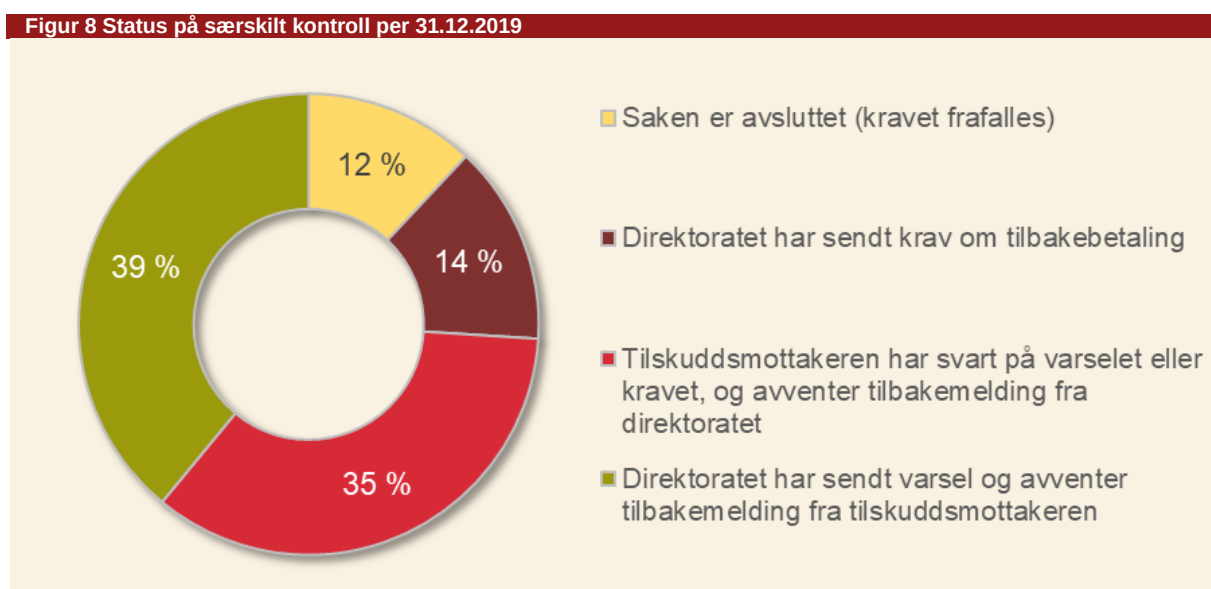
Figur 7 viser hvor store beløp om tilbakebetaling som er varslet, krav som er sendt, og hvor mye som er tilbakebetalt per 31. desember 2019.

Figur 7 Analyse som viser antall varsel, krav og innbetalt		
Varsel om tilbakebetaling av tilskudd	Krav om tilbakebetaling av tilskudd sendt per 31.12.2019	Innbetalte krav per 31.12.2019
100 tilskuddsmottakere	19 tilskuddsmottakere	9 tilskuddsmottakere
35,5 mill. kroner	2,81 mill. kroner	1,98 mill. kroner

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Den særskilte kontrollen som startet høsten 2018, er ikke fullført per 31. desember 2019. Direktoratet har sendt ut 19 krav om tilbakebetaling av tilskudd for 2,8 millioner kroner. Ni krav er innbetalt med 1,98 millioner kroner i 2019.⁹⁵ Sjøfartsdirektoratet opplyser at det ikke har satt en endelig dato for når arbeidet med den særskilte kontrollen skal være ferdig. Kontrollarbeidet var mye mer ressurskrevende enn direktoratet hadde forutsatt, og arbeidet har i perioder ligget i bero på grunn av manglende ressurser. Direktoratet har våren 2020 omprioritert ressurser internt for å fullføre kontrollen.⁹⁶

Revisjonen har analysert direktoratets regneark som beskriver arbeidet med den særskilte kontrollen. Analysen viser at ca. 75 prosent av sakene ikke er avsluttet per 31. desember 2019, jf. figur 8.



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

⁹⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁹⁵ Oversikt fra Sjøfartsdirektoratet mottatt 17. januar 2020.

⁹⁶ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

Revisjonens gjennomgang av særskilt kontroll

Vi har kontrollert direktoratets arbeid med ti saker fra den særskilte kontrollen.

Revisjonen har kontrollert følgende:

- hvilken dokumentasjon tilskuddsmottakeren har sendt inn som svar på varselet
- hvilke vurderinger som er dokumentert i saksbehandlingen
- hva utfallet av saken ble

Saksgjennomgangen viser at det er sendt varsel om tilbakebetaling av tilskudd i alle sakene med svarfrist innen 10. mai 2019. I fire saker er det sendt krav om tilbakebetaling av tilskudd, og to saker er avsluttet etter direktoratets vurdering av svarene fra tilskuddsmottakerne. Fire saker er ikke ferdigbehandlet av direktoratet.

Revisjonen viser at

- det ikke går fram av varslene hva slags dokumentasjon direktoratet etterspør. Direktoratet opplyser i intervju at det kun aksepterer svar eller dokumentasjon som kommer fra Skatteetaten. I de tilfellene Skatteetaten bekrefter at arbeidstakeren kan ha rett på sjømannsfradrag gitt at rederiet innberetter korrekt, aksepterer direktoratet dette som en bekreftelse på at arbeidstakerne har rett til sjømannsfradrag.⁹⁷
- direktoratets begrunnelse for at kravene er frafalt og sakene avsluttet, går fram av vedtakene. Det samme gjelder for vedtak med krav om tilbakebetaling.
- det i varsel og krav om tilbakebetaling av tilskudd ikke går fram informasjon om hvordan direktoratet har kommet fram til beløpene som varsles eller kreves tilbakebetalt. I brevene går det fram hvilke arbeidstakere det gjelder, termin og år, men ikke beløp på individnivå.
- beløp i varselet om tilbakebetaling er tilskudd som er utbetalt for de aktuelle arbeidstakerne, inkludert beløpet som tilskuddsmottakeren har betalt til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse. I kravet er beløpet som kreves tilbake, fratrullet beløpet som er betalt til stiftelsen. Ikke alle vedtaksbrevne inneholder opplysninger om at kravet er justert for innbetalt beløp til stiftelsen.
- i de fire sakene som ikke er ferdigbehandlet, har to tilskuddsmottakere ikke svart. For de to øvrige sakene har tilskuddsmottakerne sendt inn dokumentasjon fra Skatteetaten uten at direktoratet har ferdigbehandlet saken.

Direktoratet opplyser at rederiene har oversikt over hvor mye tilskudd de har fått per arbeidstaker. Videre opplyses det at direktoratet ikke ønsker å rette oppmerksomheten på beløp per person, men på spørsmålet om den enkelte arbeidstaker har rett eller ikke rett til sjømannsfradrag.⁹⁸

6.1.5 Rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

Rapportering i henhold til tildelingsbrev

Sjøfartsdirektoratet skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet i det årlige tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.⁹⁹

Det går fram av tildelingsbrevet for 2019 at det skal rapporteres på følgende indikatorer:

- utviklingen i antall sjøfolk og rederi/skip i tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs
- resultatet av kontrollvirksomhet i tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

Revisjonen viser at Sjøfartsdirektoratet har rapportert etter kravene i tildelingsbrevet både i 2. tertialrapport og i årsrapport for 2019.

I 2. tertialrapport 2019 konstaterer direktoratet at endringer i tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk og endringer i fartsområder for NIS har hatt en positiv effekt for økt innflagging. Det jobbes målrettet med markedsføring, noe som også gir en positiv effekt. Det rapporteres at framdrift og budsjett overholdes. Det kommer videre fram at det er en liten positiv utvikling i både antall

⁹⁷ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁹⁸ Intervju med Sjøfartsdirektoratet 13. februar 2020.

⁹⁹ Økonomiregelverket punkt 6.3.7.

søkere/rederier og antall sjøfolk som gir rett til tilskudd for 1. og 2. termin 2019 sammenlignet med 2018.

Når det gjelder resultatet av kontrollvirksomheten, rapporteres det at aktiviteten følger planlagt framdrift og at budsjett overholdes. Det opplyses videre følgende:

Det er sendt ut brev til 100 tilskuddsmottakere totalt for 2016 og 2017 med totalt 35,5 mill. i varslet tilbakebetaling. Etter oppstart av gjennomgang av tilbakemeldinger så vil kravet bli redusert, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til hvor mye, da vi ikke har mottatt dokumentasjon fra Skatteetaten fra flere varselmottakere.

I årsrapporten for 2019 har Sjøfartsdirektoratet rapportert om utviklingen i antall sjøfolk som gir rett til tilskudd, og hvor mye som er utbetalt i perioden 2016–2019. Videre er det rapportert om status for den særskilte kontrollen og at den ikke er ferdigstilt.

Terminvis rapportering i henhold til forskriften

I forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs går det fram at Sjøfartsdirektoratet skal rapportere om økonomiske forhold og andre forhold som er forbundet med tilskuddsordningen, seks ganger per år i forbindelse med utbetaling av den enkelte termin.¹⁰⁰

Revisjonen viser at Sjøfartsdirektoratet rapporterer per termin i tråd med kravene i forskriften, men at det er summeringsfeil i en av rapportene.

Revisjonen har mottatt følgende rapporter:

- *Totaler per refusjonsordning*
- *Informasjon per rederi per fartøy*
- *Fylke og skattekommune*

Det er summeringsfeil i rapporten *Totaler per refusjonsordning* som gjelder totalt antall fartøy og junioroffiserer, jf. tabell 8. Antall junioroffiserer er overrapportert med mellom 155 og 293 prosent. For antall skip er det en underrapportering på ca. 1 prosent. Denne rapporteringen gir dermed ikke et korrekt bilde.

Tabell 8 Analyse over summeringsfeil i rapporten *Totaler per refusjonsordning*

Termin	Tall fra rapport - antall fartøy	Revisjonens summering	Differanse	Feil-rapportering i prosent	Tall fra rapport - antall junioroffiserer	Revisjonens summering	Differanse	Feil-rapportering i prosent
5. termin 2018	557	561	-4	-0,7 %	805	243	562	231 %
6. termin 2018	551	555	-4	-0,7 %	782	199	583	293 %
1. termin 2019	550	555	-5	-0,9 %	771	248	523	211 %
2. termin 2019	549	553	-4	-0,7 %	762	262	500	191 %
3. termin 2019	567	572	-5	-0,9 %	771	302	469	155 %

Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Sjøfartsdirektoratet har hatt noen utfordringer med rapportene og opplyser at Nærings- og fiskeridepartementet er kjent med dette. Direktoratet har i 2019 ansatt en analytiker som går gjennom alle rapporter og vil lage nye rapporter der det er nødvendig. Direktoratet opplyser at totalt antall fartøy er feil, da rapporten i dag ikke teller samme skip to ganger hvis fartøyet har vært i mer enn én tilskuddsmodell. At sum antall junioroffiserer er feil, har direktoratet ikke kjent til.¹⁰¹

¹⁰⁰ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 25.

¹⁰¹ Brev fra Sjøfartsdirektoratet til Riksrevisjonen 28. januar 2020.

6.2 Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?

6.2.1 Utforming av tilskuddsordningen

Nærings- og fiskeridepartementet skal i tildelingsbrev, oppdragsbrev eller i særskilt regelverk beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier for tilskuddsordningen.¹⁰²

Nærings- og fiskeridepartementet har delegert forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk til Sjøfartsdirektoratet. Departementet har ansvaret for å fastsette regelverk for tilskuddsordningen og skal følge opp at direktoratet forvalter tilskuddsordningen på en forsvarlig måte.¹⁰³

Nærings- og fiskeridepartementet har fastsatt forskrift med nærmere bestemmelser for tilskuddsordningen.¹⁰⁴ Forskriften inneholder bestemmelser om mål for ordningen, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering. I kapittel 1 framgår formål og hovedvilkårene for hvilke rederier og skip som omfattes av ordningen.¹⁰⁵ Kapittel 2 inneholder bestemmelser om krav til antall opplæringsstillinger i de ulike modellene, vilkår knyttet til arbeidstakeren og kriterier for skip i de åtte modellene. Regler om søknad og dokumentasjon går fram av kapittel 3. Forskriftens øvrige kapitler inneholder regler om utbetaling, klageadgang, kontroll med tilskuddsmottaker, rapportering og evaluering.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen og kan ved behov gi utfyllende bestemmelser gjennom veiledninger.¹⁰⁶ Departementet opplyser¹⁰⁷ at det ikke har utarbeidet formelle veiledningsskriv. Veiledning om ordningen er publisert på hjemmesiden til Sjøfartsdirektoratet og er utarbeidet etter brev fra departementet til direktoratet. Det årlige tildelingsbrevet omtaler også tilskuddsordningen spesielt. Departementet gir videre tolkningsuttalelser på konkrete forespørsler fra direktoratet.

6.2.2 Bestemmelser i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

En forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.¹⁰⁸ Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er utformet med ulike modeller etter nærmere kriterier for grupper av skip og tilskuddsbeløpene avhenger av rederiets innbetaling av forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.¹⁰⁹ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs inneholder detaljerte bestemmelser med vilkår for å få tilskudd.

Revisjonen viser at

- flere av forskriftens bestemmelser har en uklar ordlyd som gjør det vanskelig å forstå innholdet
- Nærings- og fiskeridepartementet har gitt flere tolkningsuttalelser og avklaringer på konkrete spørsmål fra Sjøfartsdirektoratet knyttet til forskriftens bestemmelser

Eksempler på tolkningsuttalelser og avklaringer er

- hva som er å anse som et konstruksjonsskip ved registrering i NIS
- om mindre arbeidsbåter under 15 meter er omfattet av tilskuddsordningen
- om skoleskip som omfattes av tilskuddsordningen, må være seilskip
- om ulønnet praksisplass er omfattet av tilskuddsordningen
- om skatt og trygdeavgift som innbetales til Svalbard, er å anse som norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift
- hvordan junioroffiser defineres i tilskuddsmodellen for NIS konstruksjonsskip
- hvilke stillinger som regnes som opplæringsstillinger i de ulike modellene

¹⁰² Økonomiregelverket § 8.

¹⁰³ Økonomiregelverket punkt 6.2.2.1 og 6.2.2.2.

¹⁰⁴ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Ikrafttredelse 01.03.2016.

¹⁰⁵ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 2.

¹⁰⁶ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 3.

¹⁰⁷ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

¹⁰⁸ Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

¹⁰⁹ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 4.

Kriterier for å innvilge dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger

I forskriften § 5 går det fram at man kan søke om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger.

Revisjonen viser at

- det ikke går fram av forskriften hvilke kriterier som gir grunnlag for å innvilge dispensasjon, eller hvilken dokumentasjon må legges ved søknaden for å få dispensasjon
- departementet ikke har utarbeidet skriftlige retningslinjer om dispensasjon – departementet opplyser at grunnlaget for å innvilge dispensasjon følger av fast og langvarig praksis før den gjeldende forskriften trådte i kraft¹¹⁰

Departementet opplyser at det tidligere har hatt dialog med Sjøfartsdirektoratet om kriteriene for å innvilge dispensasjon. Det er hovedsakelig manglende lugarkapasitet og ikke tilgjengelige læringer/kadetter som er årsaken til innvilgning av dispensasjon.¹¹¹

Revisorbekreftelser

Revisor eller regnskapsfører skal i henhold til forskriften § 19 andre ledd bekrefte at enkelte vilkår for å få tilskudd er oppfylt. Vår saksgjennomgang viser at det er stor variasjon i hvilke kontroller revisor har gjennomført, og at det er flere vilkår som ikke bekreftes. Departementet opplyser at det ikke er kjent med dette, og at det ikke har fått konkrete spørsmål fra direktoratet om hvilke konsekvenser en ufullstendig revisorbekreftelse bør få.

Revisjonen viser at departementet ikke har gitt bestemmelser eller veiledning om hvilke konsekvenser en ufullstendig revisorbekreftelse skal få.¹¹²

Endringer av forskriften

Departementet opplyser i intervju at det vil avvente Riksrevisjonens revisjon og den pågående eksterne evalueringen av effektene av tilskuddsordningen før det besluttet om forskriften bør endres. Det er flere bestemmelser i forskriften det kan være aktuelt å endre, og departementet vil gjøre en samlet og grundig vurdering.¹¹³

6.2.3 Departementets styring og oppfølging av Sjøfartsdirektoratet

Departementet skal ifølge økonomiregelverket § 15 ivareta kontroll med at Sjøfartsdirektoratet utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 om intern kontroll.

Departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte, jf. økonomiregelverket punkt 6.2.2. Videre skal departementet føre kontroll med at direktoratet forvalter tilskuddsordningene på en forsvarlig måte, jf. punkt 6.2.2.1 og 6.3.8. Departementets oppfølging og kontroll kan skje som del av den ordinære etatsstyringen, jf. punkt 1.5.2.

Revisjonen viser at departementet

- følger opp Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen gjennom hovedinstruks for styringen av direktoratet, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter
- har i den formelle dialogen med direktoratet ikke fått informasjon om svakheter i direktoratets tilskuddsforvaltning
- ikke foretar kontroller av direktoratets forvaltning av tilskudd utover styringsdialogen og særskilte møter
- gjennomgår og analyserer rapporteringen fra direktoratet, men dette dokumenteres ikke særskilt
- ikke har avdekket feil i den terminvise rapporteringen fra direktoratet

¹¹⁰ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

¹¹¹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

¹¹² Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

¹¹³ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

Styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet

Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet

Departementets føringer for styring og forvaltning av tilskuddsordningen reguleres av hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet¹¹⁴. Det går fram av hovedinstruksen at departementet har et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at Sjøfartsdirektoratet har forsvarlig internkontroll.

Departementet har i instruksen angitt hvilken myndighet og hvilket ansvar direktøren i Sjøfartsdirektoratet har, og hvilke krav departementet stiller til systemene, rutinene og styringsprosessene i direktoratet, som omfatter alle prosesser, tiltak, rutiner og systemer som virksomheten har etablert.

I punkt 11 om styring og forvaltning av ordningen tilskudd til tiltak for sysselsetting av sjøfolk går det fram at Sjøfartsdirektoratet forvalter ordningen på grunnlag av lov og forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs, oppdragsbrev og veiledninger fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Sjøfartsdirektoratet skal påse at tilskuddsordningen forvaltes i samsvar med fastsatt regelverk. Departementet understreker at direktoratet som tilskuddsforvalter skal ivareta kontroll med at mottakerne oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Tildelingsbrev

Nærings- og fiskeridepartementet gir styringssignaler og budsjетrammer for Sjøfartsdirektoratet i årlige tildelingsbrev. I tildelingsbrevet for 2019 er mål og indikatorer beskrevet. Et av hovedmålene er at Sjøfartsdirektoratet skal være en synlig, kompetent og anerkjent administrasjon. Indikatorer for dette målet er blant annet utviklingen i antall sjøfolk og rederier/skip i tilskuddsordningen og resultater av kontrollvirksomheten.¹¹⁵

Når det gjelder indikatoren *resultat av kontrollvirksomhet i tilskuddsordningen til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*, omfatter dette særskilt kontroll med hjemmel i forskriften § 22. I denne bestemmelsen går det fram at tilskuddsforvalteren kan foreta en særskilt kontroll av et utvalg tilskuddsmottakere. I tildelingsbrevet er det ikke stilt andre krav til forvaltningen av ordningen utover gjennomføringen av særskilt kontroll.

Etatsstyringsmøter

Referater fra etatsstyringsmøtene viser at tilskuddsordningen har vært tema i møtene. I etatsstyringsmøtet i november 2019¹¹⁶ er det referert til punktene i tildelingsbrevet uten nærmere beskrivelse av innholdet. I møtet i mai 2019 henviser departementet til at det er gjennomført egne møter om tilskuddsordningen, og at det er positivt at direktoratet har gjennomført en særskilt kontroll. Det kommer fram av referatet at direktoratet kommer tilbake til departementet med informasjon om tilbakebetaling av tilskudd.

Departementet opplyser at det har egne kontaktmøter med Sjøfartsdirektoratet om tilskuddsordningen én til to ganger årlig. Temaer for møtene er utvikling i ordningen, spesielle utfordringer, risiko, kontroll og gjensidig orientering. Det skrives ikke referat fra møtene. Det hender at problemstillinger og temaer som krever departementets avklaring, kommer på agendaen. Da blir Sjøfartsdirektoratet bedt om å sende en skriftlig henvendelse som departementet kan gi et formelt svar på. Dette kan for eksempel gjelde temaer som særskilt kontroll eller tolkningsspørsmål.¹¹⁷

Departementet opplyser at det ikke har kommet fram noe i den formelle dialogen med direktoratet som indikerer svakheter i direktoratets saksbehandling eller i Tilsynssystemet. Departementet har gjennom styringsdialogen fått forståelsen av at Tilsynssystemet fungerer godt. Systemendringene som ble gjort i 2016 (opprettelsen av en ny modul for behandling av søknader om tilskudd), mener departementet har vært positive. Formålet med endringene var å bidra til god kontroll. Departementet opplyser videre at det ikke gjør kontroller av direktoratets forvaltning av tilskudd utover styringsdialogen og særskilte møter.¹¹⁸

¹¹⁴ Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 22. desember 2017.

¹¹⁵ Tildelingsbrev Sjøfartsdirektoratet 2019.

¹¹⁶ Referat fra etatsmøte med Sjøfartsdirektoratet 6. november 2019 punkt 5.

¹¹⁷ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

¹¹⁸ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

Departementets oppfølging av direktoratets rapportering

Departementet skal gjennomgå og vurdere rapportene fra Sjøfartsdirektoratet og foreta hensiktsmessige kontroller av kvaliteten på informasjonen.¹¹⁹ Departementet opplyser at det gjennomgår og analyserer rapporteringen. Kontrollen som gjennomføres, dokumenteres ikke særskilt. Departementet følger og vurderer utviklingen på tilskuddsområdet i forbindelse med budsjettprosessen.¹²⁰

Departementet opplyser at det tidligere har fått informasjon fra direktoratet om feil i den terminvise rapporteringen og om korrigerende tall. Summeringsfeilene revisjonen har avdekket i den terminvise rapporteringen, er departementet ikke kjent med.¹²¹

6.2.4 Nærings- og fiskeridepartementets behandling av klagesaker

Departementet skal forberede og avgjøre klager uten ugrunnet opphold, og det skal gis foreløpig svar dersom klagen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.¹²² Departementet skal påse at klagen er tilstrekkelig opplyst, og kan prøve alle sider av saken.¹²³ Departementet kan selv gjøre nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til direktoratet til helt eller delvis ny behandling.¹²⁴

Revisjonen har kontrollert departementets behandling av den ene klagesaken som er sendt fra direktoratet til departementet. Klagen gjelder tilskudd for skip under 15 meter. Departementet har i forkant vært informert om saken gjennom dialog med Sjøfartsdirektoratet. Etter departementets vurdering og tolkning av forskriften er fartøy under 15 meter ikke omfattet av ordningen. Fartøy under 15 meter får ikke utstedt målebrev, og bruttotonnasje blir ikke registrert i skipsregisteret. Skip som omfattes av ordningen, må være registrert i NOR- eller NIS-registeret, jf. forskriften § 2 første ledd første setning. Det går fram av en tolkningsuttalelse fra departementet at grensen på 100 bruttotonn implisitt innebærer et krav om at fartøyet må ha målebrev. Departementet ser at bestemmelsen bør klargjøres, og har uttalt i en avklaring til direktoratet at ved neste revisjon av forskriften skal det foreslås at ordlyden endres til «skip over 15 meter og 100 BT».

På grunn av stor saksmengde har departementet i saken gitt et foreløpig svar til tilskuddsmottakeren og opplyst at saksbehandlingen vil ta lengre tid enn antatt. Sjøfartsdirektoratet sendte klagen til departementet i april 2019, og departementet fattet endelig vedtak i november 2019.

Revisjonen viser at departementet har forberedt og behandlet klagen, men har brukt lang tid på saksbehandlingen.

6.2.5 Evaluering av tilskuddsordningen

Departementet og tilskuddsforvalteren skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om hvorvidt tilskuddsordninger er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.¹²⁵ En bestemmelse om evaluering er tatt inn i forskriften § 26, og der går det fram at departementet skal sørge for at formålet med tilskuddsmodellene og anvendelsen av tilskuddsmidlene blir evaluert.

Revisjonen viser at departementet

- har evaluert tilskuddsordningen i 2010 før ordningen ble vesentlig endret
- i 2019 har utlyst en ekstern evaluering av ordningen som omfatter blant annet vurdering av måloppnåelse. Evalueringen omfatter ikke Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen

¹¹⁹ Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 25.

¹²⁰ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 29. august 2019.

¹²¹ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 30. januar 2020.

¹²² Forvaltningsloven § 11a.

¹²³ Forvaltningsloven § 33 femte ledd.

¹²⁴ Forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

¹²⁵ Økonomiregelverket punkt 6.5.

Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk i 2010¹²⁶

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet evaluerte Econ Pöry, i samarbeid med Menon Business Economics, sysselsettingsordningene for sjøfolk i 2010. Evalueringen gjaldt perioden fra 2002, da ordningene ble vesentlig utvidet, til 2010 og dekket fire evalueringstemaer:

- 1 Vurdering av hvorvidt målene med tilskuddsordningen ble nådd
- 2 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved ordningen
- 3 Sammenligning med ordninger i andre land
- 4 Vurdering av organisering og forvaltning av ordningen

Evalueringen ble gjennomført før ordningen ble vesentlig endret i 2016. Den ble også foretatt før Sjøfartsdirektoratet startet med elektronisk saksbehandling som kommuniserer med Altinn. Rapportens vurdering av organisering og forvaltning av ordningen ble foretatt på bakgrunn av den manuelle søknadsprosessen og kontrollen som ble utført i perioden fram til 2010.

For punkt fire om vurdering av organisering og forvaltning av ordningen konkluderte evalueringen med at forvaltningsarbeidet anses for å være godt. Det er imidlertid påpekt noen svakheter, som fortsatt er aktuelle i 2019:

- Etter en gradvis utvidelse av ordningen og dertil økt søknadsmengde var det behov for flere medarbeidere for å overholde kravet til saksbehandlingstid. Departementet påpekte i evalueringen at Sjøfartsdirektoratet har for få ansatte til forvaltningen av ordningen, og at dette gjør dem sårbare om noe uforutsett skulle inntreffe.
- Det var to forhold som bidro til at saksbehandlingen tok tid. Ett forhold var definisjonsspørsmål knyttet til forskriften og at det ikke var entydige begreper som var definert i veiledningene. Det andre forholdet gjaldt omfattende papirbasert dokumentasjon.
- Noen av kravene i forskriften var vanskelige å etterprøve og er bygd på tillit mellom rederiene og direktoratet.

Det er i dag to saksbehandlere i Sjøfartsdirektoratet som behandler søknader om tilskudd. Argumentet om sårbarhet som påpekes i evalueringen dersom noe uforutsett skulle inntreffe, gjelder fortsatt. Revisjonen viser også at flere av forskriftens bestemmelser har en uklar ordlyd, og at enkelte krav i forskriften kan være vanskelige å etterkontrollere.

Evaluering av dagens tilskuddordning

Oslo Economics evaluerte tilskuddsordningen i 2020 på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.¹²⁷ Evalueringen har tatt utgangspunkt i ordningen slik den foreligger etter endringer gjennomført i 2016 og 2017. Ordningens måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vurdert.

Evalueringen konkluderer med at tilskuddsordningen oppnår formålet om å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, og den bidrar til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Et borfall av ordningen vil medføre tap av arbeidsplasser som på kort- og mellomlang sikt medfører betydelige omstillingskostnader og et fall i verdiskapingen i norsk økonomi. På lengre sikt er ikke denne omstillingskostnaden alene så stor at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde ordningen. Det er konsekvensene dette kan få for produktiviteten til den maritime næringen og til norsk økonomi for øvrig som er avgjørende om ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom.¹²⁸

Evalueringen omfatter ikke Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen.

¹²⁶ Econ Pöry: Rapport 2010-023 *Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk*.

¹²⁷ *Evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet av Oslo Economics. 20. mai 2020.

¹²⁸ *Evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet av Oslo Economics. 20. mai 2020.

7 Konklusjoner

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskuddsordningen på vegne av departementet.

I 2019 er det bevilget om lag 2 milliarder kroner til tilskudd til rederier som har drift av skip i norsk ordinært skipsregister (NOR) eller norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Ordningen utgjør ca. 15 prosent av departementets årlige budsjett og om lag 80 prosent av samlet bevilgning til Sjøfartsdirektoratet. Direktoratet behandler over 3000 søknader om tilskudd hvert år.

Målet med revisjonen er å kontrollere om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk forvaltes i samsvar med gjeldende regelverk.

Tilskudd skal forvaltes på en slik måte at tilskuddsmottakerne og samfunnet for øvrig har tillit til at tilskudd blir korrekt behandlet. Økonomiregelverket stiller krav til at Sjøfartsdirektoratet skal ha etablert en tilfredsstillende internkontroll som sikrer korrekt saksbehandling, og at saksbehandlingen skal dokumenteres, slik at den kan etterprøves i henhold til god forvaltningsskikk.

Det er vesentlige svakheter i Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. Direktoratet etterlever ikke kravene til

- dokumentasjon av vurderinger i saksbehandlingen etter god forvaltningsskikk
- kontroll med hvem som har tilgangsbrettigheter i Tilsynssystemet etter økonomiregelverket
- logging av endringer i Tilsynssystemet for å sikre sporbarhet i saksbehandlingen jf. økonomiregelverket

Sjøfartsdirektoratet har etablert kontroller for å vurdere om vilkårene etter forskriften er oppfylt, men svakhetene gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen. Sjøfartsdirektoratets kvalitetssystem har heller ikke avdekket at det mangler dokumentasjon av vurderinger og at saksbehandlingen i Tilsynssystemet ikke er tilstrekkelig sporbar.

Svakhetene i Sjøfartsdirektoratets tilskuddsforvaltning gir risiko for at feil og mangler ikke blir avdekket og korrigert. Svakhetene øker også risikoen for misligheter.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom det overordnede ansvaret sitt lagt vekt på resultater og utvikling av tilskuddsordningen, men har ikke hatt tilsvarende oppmerksomhet rettet mot Sjøfartsdirektoratets forvaltning for å sikre at ordningen blir forvaltet i tråd med regelverket og god forvaltningsskikk.

7.1 Problemstilling 1: Forvalter Sjøfartsdirektoratet tilskudd til sysselsetting av sjøfolk i henhold til gjeldende regelverk?

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk skal Sjøfartsdirektoratet ha etablert internkontroll som skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.

Sjøfartsdirektoratet har etablert et kvalitetssystem og gjennomfører årlige risikovurderinger for virksomheten. Direktoratet gjennomfører risikovurderinger for tilskuddsordningen ved behov og har i forvaltningen av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk etablert automatiske og manuelle kontroller som skal bekrefte at vilkårene for å gi tilskudd er oppfylt.

Sjøfartsdirektoratet etterlever imidlertid ikke fullt ut de grunnleggende saksbehandlingskravene som følger av god forvaltningsskikk og økonomiregelverket:

- Saksbehandlingen er vanskelig å etterprøve fordi det er gjennomgående mangelfull dokumentasjon av vurderingene av om vilkårene for tilskudd er oppfylt.
- Historikken i Tilsynssystemet og endringslogg som det er mulig å ta ut fra systemet, gir ikke tilstrekkelig informasjon om hvilke endringer som er foretatt i saksbehandlingen.

Saksbehandlingen er derfor ikke tilstrekkelig sporbar. Direktoratet benytter ikke endringsloggen og historikken i Tilsynsystemet for kontrollformål.

- Det er ikke etablert rutiner for å etterprøve kvaliteten i saksbehandlingen.
- Det mangler rutiner for å kontrollere hvem som har saksbehandlerrolle i Tilsynsystemet.
- Direktoratet har ikke en tilstrekkelig beskrivelse av hvordan kontrollene fungerer. Det er derfor vanskelig å vurdere om kontrollene virker etter sin hensikt.

Rederier som mottar tilskudd, er pålagt å ha et visst antall opplæringstillinger om bord.

Sjøfartsdirektoratet har mottatt søknad om dispensasjon fra kravet om opplæringsstillinger i 31 prosent av alle søknadene om tilskudd. Alle som søkte er innvilget dispensasjon.

Sjøfartsdirektoratet har foretatt en særskilt kontroll av om vilkåret om rett til sjømannsfradrag etter skatteloven for årene 2016 og 2017 var oppfylt. Kontrollen startet høsten 2018 og avdekket mulige feilutbetalinger for til sammen 35,5 millioner kroner. Ved utgangen av 2019 er ca. 75 prosent av sakene fortsatt under behandling. Saksbehandlingen er ikke i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Sjøfartsdirektoratet forbereder og behandler i all hovedsak klagesaker i henhold til gjeldende regelverk og behandler sakene innen rimelig tid. De fleste klager blir omgjort til gunst for søkeren som følge av ny informasjon. Det er imidlertid en svakhet at direktoratet i liten grad dokumenterer vurderinger i klagesakene i Tilsynsystemet. Videre er det en svakhet at endringer som følge av den nye informasjonen ikke er sporbar i Tilsynsystemet.

De påpekte svakhetene i Sjøfartsdirektoratets tilskuddsforvaltning tilsier at direktoratet ikke har god nok styring og kontroll med saksbehandlingen. Det er risiko for at feil og mangler i forvaltningen av tilskudd for 2 milliarder kroner, som utgjør 80 prosent av Sjøfartsdirektoratets samlede bevilgning, ikke blir avdekket og korrigert. Svakhetene øker også risikoen for misligheter.

7.2 Problemstilling 2: Ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet sitt overordnede ansvar for tilskuddsordningen og styringen av Sjøfartsdirektoratet?

Tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel departementet har for å nå målet om å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Det er en ordning hvor det har vært utbetalt betydelige midler hvert år siden innføringen av ordningen i 1993.

Nærings- og fiskeridepartementet har delegert tilskuddsforvaltningen til Sjøfartsdirektoratet. Det går fram av Nærings- og fiskeridepartementets hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet at departementet har overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med direktoratet, og at det har forsvarlig internkontroll. I styringsdialogen med direktoratet har departementet lagt vekt på resultater, men har i liten grad lagt vekt på kvaliteten på forvaltningen av tilskuddsordningen. Departementets oppfølging har ikke avdekket svakheter i direktoratets tilskuddsforvaltning.

Departementet har fastsatt forskrift med nærmere bestemmelser for tilskuddsordningen. Forskriften oppfylder de kravene økonomiregelverket stiller til særskilt regelverk for tilskuddsordninger. Forskriften er kompleks og har flere bestemmelser med uklar ordlyd. Departementet er kjent med regelverksutfordringer gjennom dialogen med direktoratet og vil vurdere om det kan være aktuelt å endre forskriften.

Sjøfartsdirektoratet sendte bare én klagesak til Nærings- og fiskeridepartementet for behandling i 2019. Departementet har i hovedsak forberedt og behandlet klagen i henhold til god forvaltningsikk, men har brukt lang tid på saksbehandlingen.