



## Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2019–2020)





# Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

---

Dokument 3:1 (2019–2020)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2019–2020) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*.

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

Dokument 3:13 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse om utnyttelse av infrastruktur til forskning i norske områder i Arktis* ble fulgt opp i 2018. Oppfølgingen ble rapportert i Dokument 3:1 (2018–2019). Ved Stortingets behandling av saken oppfordret komiteen Riksrevisjonen til å følge med på Kunnskapsdepartementets gjennomføring av tiltakene for å bedre utnyttelsen av forskningsinfrastrukturen på Svalbard. Undersøkelsen er derfor fulgt opp i år også.

### Tre saker følges videre

Dokument 3:1 (2020–2021) omhandler oppfølgingen av fjorten forvaltningsrevisjoner. Elleve av sakene er avsluttet.

*Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen* – Dokument 3:4 (2014–2015) følges videre. Saken ble fulgt opp også i Dokument 3:1 (2018–2019) som ble overlevert til Stortinget 18. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte da Riksrevisjonens vurdering av at saken burde følges videre før den kan anses som avsluttet.

*Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering* – Dokument 3:14 (2012–2013) følges videre. Undersøkelsen ble første gang fulgt opp i 2017. Riksrevisjonen vurderte i 2018 at de gjenstående forbedringene i 2017 ikke ville kunne oppnås på kun ett år. Undersøkelsen er derfor fulgt opp i år.

*Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning* – Dokument 3:8 (2014–2015) følges videre. Undersøkelsen ble overlevert Stortinget i mai 2015.

### Avsluttete saker

- *Riksrevisjonens undersøkelse om utnyttelse av infrastruktur til forskning i norske områder i Arktis*, Dokument 3:13 (2013–2014)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områder på norsk kontinentalsokkel*, Dokument 3:6 (2014–2015)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*, Dokument 3:9 (2014–2015)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid*, Dokument 3:11 (2014–2015)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene*, Dokument 3:12 (2014–2015)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder*, Dokument 3:3 (2015–2016)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivitet i bygg*, Dokument 3:4 (2015–2016)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen*, Dokument 3:5 (2015–2016)

- *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester,*  
Dokument 3:6 (2015–2016)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om  
økologisk landbruk,* Dokument 3:7 (2015–2016)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av såkornfondenes resultater,*  
Dokument 3:8 (2015–2016)

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

Riksrevisjonen, 8. oktober 2019  
For riksrevisorkollegiet  
Per-Kristian Foss  
riksrevisor

## Innhold

Oppfølging av Dokument 3:4 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen</i>	7
Oppfølging av Dokument 3:14 (2012–2013) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering</i>	10
Oppfølging av Dokument 3:8 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning</i>	13
Oppfølging av Dokument 3:13 (2013–2014) <i>Riksrevisjonens undersøkelse om utnyttelse av infrastruktur til forskning i norske områder i Arktis</i>	17
Oppfølging av Dokument 3:8 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av såkornfondenes resultater</i>	21
Oppfølging av Dokument 3:7 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk</i>	26
Oppfølging av Dokument 3:6 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester</i>	29
Oppfølging av Dokument 3:5 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen</i>	34
Oppfølging av Dokument 3:4 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivitet i bygg</i>	42
Oppfølging av Dokument 3:3 (2015–2016) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder</i>	45
Oppfølging av Dokument 3:12 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene</i>	52
Oppfølging av Dokument 3:11 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid</i>	56
Oppfølging av Dokument 3:9 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland</i>	59
Oppfølging av Dokument 3:6 (2014–2015) <i>Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områder på norsk kontinentalsokkel</i>	66





# Oppfølging av Dokument 3:4 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen*

---

## Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om det er iverksatt effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen.

Dokument 3:4 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen* ble overlevert Stortinget 17. desember 2014. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 17. mars 2015, jf. Innst. 199 S (2014–2015). Stortinget behandlet saken 12. mai 2015.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2018–2019) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget* som ble overlevert Stortinget 18. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2018 jf. Innst. 63 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken 4. desember 2018.

I oppfølgingen merket Riksrevisjonen seg at Samferdselsdepartementet mente at Statens vegvesen hadde iverksatt noen tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Det var blitt opprettet en ny varslingskanal i Statens vegvesen, og denne så ut til å ha høyere tillit enn den tidligere løsningen hadde. Anskaffelsesprosessen hadde ikke blitt direkte omorganisert, men anskaffelser av varer og tjenester hadde likevel blitt sentralisert for å hindre brudd på regelverket som følger av manglende kompetanse hos dem som gjennomfører anskaffelsene. Statens vegvesen kunne imidlertid ikke legge fram måltall som viste at endringene i anskaffelsesprosessene hadde ført til færre feil, høyere effektivitet og bedre avtaler. Riksrevisjonen merket seg videre at Statens vegvesen hadde innført systemløsninger som blant annet skulle gi oversikt og detaljer fra innkjøpene, slik at feil og uheldig praksis hos egne ansatte og leverandører kunne oppdages. Riksrevisjonen registrerte også at Statens vegvesen har hatt problemer med å få korrekte data fra økonomisystemene, og at et velfungerende system for kontroll av etterlevelse og misligheter på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen ikke var på plass. Riksrevisjonen var enig med Samferdselsdepartementet i at det fortsatt var en del arbeid som gjensto, og viste til at departementet ville følge opp dette i etatsstyringen og at departementet ville be om en ny statusrapport fra Vegdirektoratet i løpet av 2018. Riksrevisjonen besluttet å følge saken videre.

I sin innstilling til saken var Kontroll- og konstitusjonskomiteen enig med Riksrevisjonen i at undersøkelsen av internkontroll i Statens vegvesen krevde ytterligere oppfølging. Komiteen merket seg at det fortsatt gjensto en god del arbeid før internkontrollen på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen kan anses å være tilfredsstillende. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre før den kan anses som avsluttet.

---

## Samferdselsdepartements oppfølging

Riksrevisjonene ba i brev av 18. mars 2019 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt etter departementets brev av 18. april 2018. Riksrevisjonen ba departementet særlig orientere om tiltak og resultater vedrørende:

- Internkontrollen på anskaffelsesområdet, herunder:
  - Departementets vurdering av risikoen for misligheter og manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket
  - Utførte kontroller av om anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket etterleves
  - Oppfølging av om internkontrollen i etaten er effektiv
- Kompetansen om regelverk og rutiner på anskaffelsesområdet

Samferdselsdepartementet svarte i brev av 7. mai 2019.

Samferdselsdepartementet mener at Statens vegvesen stadig forbedrer sine rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet, men at det fortsatt gjenstår arbeid. Departementet har merket seg at internrevisjoner viser at iverksatte tiltak ikke dokumenterer tilstrekkelig forbedring. Departementet vil følge saken videre i etatsstyringsdialogen, og vil be om en ny statusrapport rett over sommeren 2019.

### **Internkontrollen på anskaffelsesområdet**

Departementets vurdering av risikoen for misligheter og manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Selve anskaffelsesprosessen er sterkt regulert, og prosessen er beskrevet i vegvesenets kvalitetssystem. En anskaffelseskoordinator står for gjennomføringen i samarbeid med intern oppdragsgiver. Hele prosessen styres av trinnene i konkurranse-gjennomføringsverktøyet, og alt som gjøres dokumenteres der og fortløpende i saksbehandlersystemet til Statens vegvesen. Når prosessen som er beskrevet følges, vurderes risikoen for misligheter i dette arbeidet som relativt lav, og prosessen gir god etterlevelse av regelverket.

På vare- og tjenesteområdet brukes konkurransegjennomføringsverktøyet fullt ut. På byggherreområdet legges ferdig konkurransegrunnlag i konkurransegjennomføringsverktøyet. Dette gir ikke samme kontroll i selve systemet.

For å redusere risikoen for misligheter, og gi mer styring og bedre kontroll på innkjøp/ bestillinger av varer og tjenester, må leverandørene legges inn i løsningen. Statens vegvesen opplyser at dette er et omfattende arbeid, men regner med å ha alle leverandører, som skal inn i systemet, på plass innen utgangen av første halvår 2020.

Statens vegvesens er også i ferd med å anskaffe et nytt prosjektøkonomisystem. Systemet skal være i bruk og implementert i løpet av 2020, slik at systemet vil gi grunnlag for bedre økonomioppfølging og rapportering fra 2021. Sammen med innstrammede rutiner for prosjektstyring og klargjøring av roller og ansvar vil dette bidra til at kostnadsføringen på prosjekt- og porteføljenivå blir mer oversiktlig. Samlet kan dette også bidra til å redusere risiko for mislighold ytterligere.

### *Utførte kontroller av om anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket etterleves*

Statens vegvesen sine prosesser som omfatter anskaffelser, er innrettet slik at anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket er ivaretatt. Kontroller av om anskaffelsesprosessene etterleves skjer gjennom årlige kvalitetsrevisjoner i henhold til vedtatt revisjonsprogram. Som en del av internkontrollen på økonomiområdet blir det

fortløpende vurdert behovet for ytterligere kontroller for å sikre overholdelse av regelverket. For å videreutvikle internkontrollrutinene, er det behov for å følge opp at kontroller på økonomiområdet blir gjennomført som forutsatt og med riktig kvalitet. Det jobbes med å utvikle en hensiktsmessig innretning på hvordan dette kan gjennomføres med sikte på innføring fra 2020.

Etatens internrevisjon undersøker hvert år anskaffelser. Revisjonene har spesielt omfattet områdene hvor det ikke er automatiske kontrollpunkter på plass. Resultatene av revisjonen viser at det er muligheter for forbedring i etatens prosesser for å oppnå sterkere etterlevelse. Revisjonene viser også at iverksatte tiltak ikke dokumenterer tilstrekkelig forbedring. Internrevisjonen har derfor begynt å følge opp iverksatte tiltak for å undersøke om disse vil gi ønsket effekt. Denne oppfølgingen begynte tidlig i 2018. Internrevisjonen har foreslått til ledelsens gjennomgåelse i juni 2019 at etatsledelsen iverksetter tiltak for en effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet.

#### *Oppfølging av om internkontrollen i etaten er effektiv*

Statens vegvesen følger opp internkontrollen i etaten gjennom å bli forelagt funn fra eksterne og interne revisjoner og tilsyn. Etatsledelsen evaluerer faktagrunnlaget, beslutter iverksettelse av tiltak for å redusere risiko og styrke læring og forbedring i oppgavegjennomføringen.

#### **Kompetansen om regelverk og rutiner på anskaffelsesområdet**

Statens vegvesen har om lag 30 medarbeidere i etaten som fungerer som anskaffelseskoordinatorer. Informasjon, endringer og læringspunkter blir formidlet til denne gruppen, som i flere sammenhenger samarbeider. Anskaffelseskoordinatorene er involvert i gjennomføringen av alle anskaffelser som omfattes av Lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. På denne måten deltar medarbeidere med kompetanse på anskaffelser i arbeidet med alle konkurranser for anskaffelser over 100 000 kroner som etaten gjennomfører.

---

### **Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at Statens vegvesen er i ferd med å implementere nye systemer og videreutvikle eksisterende systemløsninger som skal bidra til bedre styring og kontroll med etatens innkjøp, samt bidra til å redusere risiko for mislighold. Riksrevisjonen registrerer at systemene først skal være implementert og i bruk i 2020, noe som vil kunne gi grunnlag for bedre rapportering fra 2021.

Riksrevisjonen har særlig merket seg at revisjoner av anskaffelser viser at tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket ikke dokumentere tilstrekkelig forbedring, og at internrevisjonen nå har foreslått at etatsledelsen iverksetter ytterligere tiltak for en effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det fortsatt gjenstår arbeid. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil følge saken videre i etatsstyringen, og at departementet vil be om en ny statusrapport fra Vegdirektoratet rett over sommeren.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

## Oppfølging av Dokument 3:14 (2012–2013)

### *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering*

---

#### Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan Olje- og energidepartementet sikrer at Stortingets mål om CO<sub>2</sub>-håndtering blir realisert, og å belyse årsaker til utviklingen i ressursbruk og framdrift i CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene.

Dokument 3:14 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering* ble levert til Stortinget 17. september 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. mars 2014, jf. Innst. 161 S (2013–2014), etter en åpen høring 20. og 23. januar og 4. februar 2014. Stortinget behandlet saken 3. april 2014. Riksrevisjonens arbeid ble avsluttet før Stortinget 16. desember 2013 behandlet og vedtok regjeringens forslag om å skrinlegge fullskalaprojektet på Mongstad, jf. Innst. 92 S (2013–2014) og Prop. 20 S (2013–2014).

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2017–2018) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen merket seg at Olje- og energidepartementet hadde satt i verk flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Driftskostnadene ved Teknologisenteret på Mongstad hadde blitt redusert, og aktørene hadde kommet fram til avtaler om videre drift. Riksrevisjonen merket seg videre at det var gjennomført en konseptvalgutredning for fullskala CO<sub>2</sub>-fangstprosjekter som hadde blitt kvalitetssikret i tråd med statens ordning for kvalitetssikring av store offentlige prosjekter (KS1). Tre industriaktører fortsatte studier av CO<sub>2</sub>-fangst ved sine anlegg. Det juridiske rammeverket for transport og lagring av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen var vedtatt. Riksrevisjonen registrerte at departementet fortsatt arbeidet med å finne en finansieringsmodell for å sikre en fullskalakjede fra fangst til lagring med kommersielle aktører. Riksrevisjonen besluttet å følge saken videre.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var ved behandlingen av Dokument 3:1 (2017–2018) enig med Riksrevisjonen i at undersøkelsen av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering krever ytterligere oppfølging, jf. Innst. 99 S (2017–2018). Flertallet i komiteen mente at regjeringens manglende framdrift med å avklare en finansieringsmodell for fullskala fangst og lagring av CO<sub>2</sub> er det avgjørende hinderet for å kunne sikre investeringsbeslutninger hos kommersielle aktører. Flertallet mente at framdriften til regjeringen er for treg, og at regjeringen til nå ikke har ivaretatt Stortingets mål om å realisere minst ett fullskala anlegg for CO<sub>2</sub>-fangst og -lagring i Norge innen 2020. Riksrevisjonen vurderte i 2018 at de gjenstående forbedringene i 2017 ikke ville kunne oppnås på ett år, jf. Dokument 3:1 (2018–2019). Kontroll- og konstitusjonskomiteen tok til etterretning at oppfølgingen avventet til 2019, jf. Innst. 63 S (2018–2019).

---

## Olje- og energidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2019 Olje- og energidepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk etter departementets brev av 3. mai 2017. Departementet svarte i brev av 3. mai 2019.

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at det fortløpende har redegjort for arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering i budsjettproposisjoner til Stortinget. Det viser spesielt til redegjørelsen for status i arbeidet med et fullskala demonstrasjonsanlegg for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*, som finanskomiteen tok til orientering, jf. Innst. 400 S (2017–2018).

Departementet viser videre til at det er gitt tilskudd til forprosjektering av CO<sub>2</sub>-fangst ved to anlegg. Equinor gjennomfører, i samarbeid med to andre selskaper, forprosjektering av transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Equinor ble 11. januar 2019, som første selskap, tildelt utnyttelsestillatelse for CO<sub>2</sub>-lagring i et areal i Nordsjøen.

Olje- og energidepartementet gjennomfører nå forhandlinger med industriaktørene om rammer for eventuell investering og drift av en hel CO<sub>2</sub>-håndteringskjede. Det legges til grunn at fangst- og lagerselskapene skal bygge, eie og drive anleggene, og statens kostnader og risiko reguleres i støtteavtaler mellom staten og den enkelte aktør. Det er videre lagt til grunn at risikoen for grensesnittene mellom fangst- og lagringsleddet vil ligge på staten. For fangstaktørene har dette vært en forutsetning for å engasjere seg i prosjektet.

Departementet opplyser at etter forprosjekteringsfasen og ekstern kvalitetssikring vil regjeringen vurdere en investeringsbeslutning og eventuelt legge fram et forslag for Stortinget. Også de private selskapene må beslutte en investering. En investeringsbeslutning kan bli fattet i 2020 eller 2021. Dersom man legger til grunn tre års byggeperiode, kan prosjektet ha driftsoppstart i 2023 eller 2024.

Olje- og energidepartementet viste videre til at det på anmodning fra Stortinget vil orientere om aktuelle finansieringsmodeller for fullskala fangst, lagring og transport av CO<sub>2</sub> i revidert nasjonalbudsjett for 2019. Regjeringen redegjorde for oppdatert status på området i Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019*, jf. Innst. 391 S (2018–2019). Tre private selskaper samarbeider om forprosjektering av transport og lagring av CO<sub>2</sub>, og de arbeider med å finne et egnet lagringssted. Selskapene har bedt staten om å bidra til finansiering av en undersøkelsesbrønn. Etter forhandlinger er staten og selskapene enige om at staten dekker 75 prosent og de private aktørene 25 prosent av kostnadene, med forbehold om Stortingets samtykke, der statens andel er begrenset oppad til totalt 345 millioner kroner.

Olje- og energidepartementet forhandler på vegne av staten med industriaktørene om statlig støtte til investering og drift av fullskalaprojektet, jf. Prop. 114 S (2018–2019). Utfallet av forhandlingene vil være et vesentlig bidrag til å utvikle finansieringsmodeller for fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Dette gjelder spesielt for transport- og lagerdelen av prosjektet. CO<sub>2</sub>-lageret planlegges med betydelig kapasitet utover det som er nødvendig for det norske demonstrasjonsprosjektet. Det betyr at dersom prosjektet realiseres, vil andre industriaktører kunne fange og lagre sin CO<sub>2</sub> mot betaling, uten selv å investere i utviklingen av et nytt CO<sub>2</sub>-lager. Departementet ønsker ikke å gi en grundigere orientering mens forhandlingene pågår for ikke å risikere å svekke statens forhandlingsposisjon eller å vri konkurransen mellom aktørene. Regjeringen vil derfor komme tilbake til Stortinget med en oppdatert orientering om

arbeidet med finansieringsmodeller for fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> når forhandlingsresultatet foreligger.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet etter Riksrevisjonens oppfølging i Dokument 3:1 (2017–2018) har besluttet å gå videre med å forprosjektere to fullskalaanlegg for fangst av CO<sub>2</sub>. Riksrevisjonen merker seg videre at en investeringsbeslutning for fullskalaprojektet kan bli fattet i 2020 eller 2021, dersom både Stortinget og de private aktørene beslutter å investere i prosjektet.

Departementet har også tildelt tillatelse for lagring av CO<sub>2</sub> til et selskap som sammen med sine samarbeidspartnere skal utvikle en lagringsløsning. Det norske CO<sub>2</sub>-lageret planlegges med betydelig kapasitet utover det som er nødvendig for norske fangstprosjekter, og vil kunne ta imot CO<sub>2</sub> fra andre land. Departementet forhandler nå med industriaktørene, og utfallet av forhandlingene vil være viktig for å utvikle finansieringsmodeller for en CO<sub>2</sub>-håndteringskjede.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Olje- og energidepartementet fått på plass mange sentrale elementer i arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering. Det gjenstår imidlertid fortsatt viktige avklaringer som må være på plass ved en eventuell beslutning om investering i et fullskalaanlegg, og for å kunne tilby det norske CO<sub>2</sub>-lageret til andre fangstprosjekter.

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet vil orientere Stortinget om arbeidet med finansieringsmodeller når forhandlingsresultatet foreligger.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

# Oppfølging av Dokument 3:8 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

---

## Innledning

Målet med undersøkelsen var å vurdere utdanningsinstitusjonenes og myndighetenes bruk av virkemidler for å styrke studiegjennomføringen i høyere utdanning.

Dokument 3:8 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning ble sendt til Stortinget 13. mai 2015. Komiteen ga sin innstilling 3. november 2015, jf. Innst. 35 S (2015–2016), og saken ble behandlet i Stortinget 26. november 2015.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at studiegjennomføringen fortsatt var svak ti år etter kvalitetsreformen, at innsatsen for å styrke studiegjennomføringen ga få resultater, og at avtalte utdanningsplaner ikke økte produksjonen av studiepoeng. Undersøkelsen viste videre at det var liten oppslutning om å bruke gjennomføring som kvalitetsindikator.

Riksrevisjonen anbefalte at Kunnskapsdepartementet

- følger opp at utdanningsinstitusjonene mer aktivt utnytter mulighetene for å styrke studiegjennomføringen ved målrettede tiltak som også omfatter studieorganisering, undervisningsformer og den faglige kvaliteten ved studiestedet
- følger opp at utdanningsinstitusjonene i større grad evaluerer disse tiltakene
- vurderer hvordan utdanningsplanene kan bidra til å nå det nasjonale målet om gjennomføring på normert tid
- utvikler statistikkgrunnlaget for bedre å kunne følge opp at heltidsstudenter gjennomfører på normert tid
- vurderer å innføre indikatorer som på en bedre måte kan belyse og utvikle kvaliteten i høyere utdanning

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling til at økningen i produserte studiepoeng siden kvalitetsreformen i 2003 er betydelig lavere enn Stortingets forventninger. Komiteen konstaterte at Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning. Komiteen merket seg også at frafallet på bachelor- og masterutdanninger var høyt, og delte Riksrevisjonens vurdering om at slik svak gjennomføring fører til et betydelig ressurstap for samfunnet, utdanningsinstitusjonene og den enkelte student.

Komiteen viste videre til at det er institusjonene selv som er ansvarlige for kvaliteten på sine utdanningstilbud, og pekte på at studiestedene har et betydelig rom for selv å påvirke studiegjennomføringen. Komiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen fant at Kunnskapsdepartementet følger opp utfordringer med studiegjennomføring i styringsdialogen med institusjonene, og at NOKUT også vier dette oppmerksomhet i sitt arbeid. Komiteen konstaterte samtidig at til tross for oppmerksomheten fra Kunnskapsdepartementet og NOKUT har det samlet sett ikke vært forbedringer i studiegjennomføringen.

---

## Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 13. mars 2019 Kunnskapsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:8 (2014–2015) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 13. mai 2019.

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svar til at studiegjennomføring er en viktig dimensjon ved kvalitet i høyere utdanning, og at dette har vært et høyt prioritert tema for regjeringen og departementet de siste årene.

Når det gjelder anbefalingen om å følge opp at utdanningsinstitusjonene bruker målrettede tiltak for studieorganisering, undervisningsformer og faglig kvalitet ved studiestedet, viser departementet til at

- flere institusjoner er slått sammen for å styrke fagmiljøene, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* (strukturemeldingen)
- kravene til etablering av master- og doktorgradsprogrammer er strengere, kravene til akkreditering er skjerpet, og NOKUTs arbeid med kvaliteten i høyere utdanning er styrket (endringer i universitets- og høyskoleloven og studiekvalitetsforskriften)
- NOKUT har endret studietilsynsforskriften og fastsatt kriterier for det interne kvalitetsarbeidet ved institusjonene
- Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (kvalitetsmeldingen) inneholder tiltak som skal styrke det kontinuerlige kvalitetsarbeidet i institusjonene, blant annet meritteringssystemer, mentorordninger og opprettelse av Nasjonal arena for kvalitet i høyere utdanning
- Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) er opprettet
- den reviderte langtidspanen for forskning og høyere utdanning, Meld. St. 4 (2018–2019) innebærer bevilgninger til tiltak i kvalitetsmeldingen
- det er innført utviklingsavtaler mellom departementet og den enkelte institusjon som følges opp i etatsstyringen
- finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er gjennomgått, og det er blant annet innført en kandidatindikator som gir institusjonene resultatbasert uttelling for ferdige utdannede kandidater
- ordningen for studiestøtte fra Lånekassen er endret, og det er innført krav om at studentene må fullføre en grad for å få maksimal omgjøring av studielån til stipend

Ifølge Kunnskapsdepartementet legger både NOKUT og departementet vekt på at det er institusjonene selv som ut fra egen strategi, størrelse, faglig profil og andre lokale behov må bestemme hvordan kvalitetsarbeidet utformes.

Når det gjelder anbefalingen om å følge opp at institusjonene evaluerer tiltakene sine, viser departementet til at kvalitetsmeldingen framhever behovet for å styrke kunnskapsgrunnlaget om hva som gir kvalitet i høyere utdanning. Departementet forventer at fagmiljøene i større grad analyserer og forsker på egen virksomhet for å utvikle den, og at de evaluerer nye undervisningsmetoder. Departementet viser også til at *forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger* endres med virkning fra 1. september 2019. Forskriften stiller blant annet krav om at de ansatte må dokumentere kvalitetsutvikling i egen undervisning.



Til anbefalingen om utdanningsplaner opplyser Kunnskapsdepartementet at det i 2016 fikk gjennomført en evaluering av bruken av dem. Etter evalueringen ble Universitets- og høgskolerådet bedt om å vurdere bruken av slike planer, og de mente planene fungerer godt som et planleggingsverktøy for institusjonene. Kunnskapsdepartementet besluttet dermed å beholde utdanningsplaner som verktøy for institusjonenes oppfølging av studentene.

Riksrevisjonen anbefalte også å utvikle statistikkgrunnlaget. Kunnskapsdepartementet opplyser at Tilstandsrapporten for høyere utdanning i 2016 i tillegg til de årlige tallene om gjennomføring inneholdt et dypdykk i temaet gjennomføring og frafall, med mer omfattende statistikk om dette. På oppdrag fra departementet har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) utarbeidet en oppsummering av forskning om årsaker til frafall, som ble lagt fram i mars 2019. Departementet opplyser at Statistisk sentralbyrå (SSB) i 2019 skal gå detaljert inn i statistikken for å få kunnskap om bakgrunnen til de studentene som har lavere gjennomføring.

Når det gjelder anbefalingen om indikatorer som på en bedre måte kan belyse og utvikle kvaliteten i høyere utdanning, viser departementet til at det er tatt flere initiativ de siste årene til å skaffe mer data som belyser kvalitet:

- Studiebarometeret
- Underviserundersøkelsen
- Kandidatundersøkelsen
- Arbeidsgiverundersøkelsen
- NIFUs notat *Indikatorer på kvalitet i høyere utdanning (2016)*

Departementet viser videre til at indikatorene er endret som en konsekvens av de tidligere nevnte endringene i finansieringssystemet, at målstrukturen er revidert, og at kvantitative indikatorer for kvalitet er inkludert som styringsparametre. Departementet opplyser også at det i regi av Nordisk ministerråd pågår et prosjekt om indikatorer som ifølge departementet vil kunne gi inspirasjon til videre indikatorutvikling.

For øvrig mener Kunnskapsdepartementet at Norge sannsynligvis vil komme bedre ut i kommende OECD-undersøkelser om fullføring på normert tid, ettersom flere land enn før har individbasert statistikk, som gir et riktigere sammenligningsgrunnlag. Departementet peker også på at gjennomføring og frafall i høyere utdanning er et komplekst felt der også faktorer utenfor institusjonenes kontroll har betydning. Departementet mener likevel at det kan gjøres mer for å forbedre gjennomføringen på normert tid, og nevner i den sammenhengen at bedre gjennomføring er et viktig formål med den varslede stortingsmeldingen om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet de siste årene har satt i verk mange tiltak for å styrke kvaliteten i høyere utdanning og bedre studiegjennomføringen. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet legger vekt på at det lokale kvalitetsarbeidet ved den enkelte institusjon har stor betydning for studiegjennomføringen. Det er imidlertid behov for å gjøre mer for å få flere studenter til å gjennomføre studiene på normert tid.

Riksrevisjonen vil følge opp saken med en ny undersøkelse om utdanningskvalitet og studiegjennomføring. Denne vil blant annet ta for seg

- hvordan utdannings-institusjonene arbeider med kvalitet,
- i hvilken grad statlige virkemidler på området bidrar til høyere kvalitet,
- i hvilken grad studiegjennomføringen har blitt bedre som følge av iverksatte tiltak,
- de insentiver universiteter og høyskoler har til å sørge for økt gjennomstrømming av studenter.

Saken følges videre.

## Oppfølging av Dokument 3:13 (2013–2014)

### *Riksrevisjonens undersøkelse om utnyttelse av infrastruktur til forskning i norske områder i Arktis*

---

#### Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om forskningsinfrastrukturen i Arktis blir utnyttet på en god måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og å kartlegge årsaker til eventuell mangelfull utnyttelse.

Dokument 3:13 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse om utnyttelse av infrastruktur til forskning i norske områder i Arktis* ble sendt til Stortinget 29. september 2014. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 11. november 2014, jf. Innst. 41 S (2014–2015). Stortinget behandlet saken 25. november 2014.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med sektordepartementene og Norges forskningsråd legger til rette for økt utnyttelse av forskningsinfrastrukturen på Svalbard
- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med andre berørte departementer vurderer tiltak for økt norsk forskningsaktivitet i Ny-Ålesund
- Kunnskapsdepartementet tar initiativ overfor Nærings- og fiskeridepartementet for å sikre at kapasiteten i forskningsfartøyflåten i framtiden samsvarer med det framtidige behovet til norsk havforskning og fiskeriforvaltning

I innstillingen uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at manglende utnyttelse av infrastrukturen kan få konsekvenser for oppfølgingen av hovedmålene for norsk svalbardpolitikk. Komiteen sa seg enig i Riksrevisjonens uttalelse om at utviklingen i norsk forskningsaktivitet og tilstedeværelse i Ny-Ålesund er uheldig.

Når det gjelder forskningsfartøyer, viste komiteen blant annet til at flåtens beskaffenhet sett under ett gir grunn til å frykte negative effekter for havforskningen. Komiteen understreket behovet for en fornyelsesplan, da investeringene som vil måtte gjøres, vil kreve ressurser, og det vil ta lang tid å få erstattet de eldre fartøyene med nye. Komiteen framhevet videre betydningen av åpen tilgang og deling av vitenskapelige data, og forventer at OECDs prinsipper om tilgang til offentlig finansierte forskningsdata blir fullt ut gjennomført.

Undersøkelsen ble fulgt opp av Riksrevisjonen i 2018, og oppfølgingen ble rapportert i Dokument 3:1 (2018–2019). Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 63 S (2018–2019) oppfordret komiteen Riksrevisjonen til å følge med på Kunnskapsdepartementets gjennomføring av tiltakene for å bedre utnyttelsen av forskningsinfrastrukturen på Svalbard.

---

## Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2019 Kunnskapsdepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:13 (2013–2014), og hvilke resultater som er oppnådd på området. Riksrevisjonen ba om at det særlig ble gjort rede for status og utvikling når det gjelder

- utnyttelsen av forskningsinfrastrukturen på Svalbard, inkludert gjennomføringen av OECDs prinsipper om tilgang til offentlig finansierte forskningsdata
- norsk forskningsaktivitet i Ny-Ålesund
- hvilke initiativ Kunnskapsdepartementet har tatt overfor Nærings- og fiskeridepartementet for å sikre kapasiteten i forskningsfartøyflåten ut fra behovet til norsk havforskning og fiskeriforvaltning

Riksrevisjonen ba videre Kunnskapsdepartementet ved behov om å hente inn opplysninger om utnyttelsen av forskningsinfrastrukturen fra andre departementer.

Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 26. april 2019. Departementet opplyser innledningsvis at endringene ikke er store fra ett år til det neste, og at det av ressursmessige grunner derfor ikke har hentet inn statistikken på nytt. Departementet opplyser videre at Forskningsrådet har startet opp en ny kartlegging av ressursinnsatsen i norsk polarforskning, inkludert kartlegging av forskerdøgn på Svalbard for statistikkåret 2018.

Kunnskapsdepartementet oppsummerer status for sin oppfølging i følgende punkter:

### **Strategiske og organisatoriske endringer**

Regjeringen la fram en strategi for forskning og høyere utdanning på Svalbard i mai 2018. Departementet opplyser at strategien skal bidra til en tydeligere norsk vertskapsrolle og fremme koordinering og samarbeid, blant annet når det gjelder utnyttelse av forskningsinfrastrukturen i Ny-Ålesund og på Svalbard for øvrig. Strategien beskriver de organisatoriske endringene i Ny-Ålesund, og departementet opplyser at endringene til en viss grad allerede er gjennomført. Klima- og miljødepartementet har overtatt ansvaret for Kings Bay AS og Norsk Polarinstitutt er tildelt en rolle som vertskap og faglig koordinator i Ny-Ålesund.

Forskningsrådet har i mai 2019 utarbeidet en ny forskningsstrategi for Ny-Ålesund, innenfor rammene av regjeringsstrategien og i dialog med relevante aktører.

Kunnskapsdepartementet mener forskningsstrategien, sammen med de organisatoriske endringene, vil kunne bidra til bedre utnyttelse av forskningsinfrastrukturen i Ny-Ålesund på lengre sikt.

### **Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System**

Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System (SIOS) ble formelt etablert i januar 2018 og har som formål å etablere et integrert observasjonssystem for jordsystemforskning på Svalbard.

Kunnskapsdepartementet har bedt Forskningsrådet sørge for midler til det norske vertskapsbidraget, SIOS Kunnskapssenter. Departementet har i første omgang bedt Forskningsrådet om midler ut 2021. Forskningsrådet følger opp SIOS Kunnskapssenter på vanlig måte og har i kontrakten spesielt vektlagt at SIOS skal levere en brukerundersøkelse i 2019 som belyser tilgjengelighet og anvendelse av

forskningsinfrastrukturen, og sørge for god koordinering og samarbeid med Svalbard Science Forum (SSF). Forskningsrådet har i tillegg gitt støtte til opprustning av det norske bidraget til observasjonssystemet under SIOS.

### **Styrking av flåten av forskningsfartøy**

Kunnskapsdepartementet opplyser at den norske flåten av forskningsfartøy for bruk i arktiske strøk er styrket. FF *Kronprins Haakon* ble satt i drift fra 2018. Fartøyet har kapasitet til å gå inn i isen og vil bli brukt i oseanografiske, biologiske, geofysiske og geologiske undersøkelser i farvann både nord for Svalbard og i Antarktis.

Videre opplyser departementet at Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er tildelt midler for oppgradering av forskningsfartøyet *Helmer Hanssen*. Midlene er tildelt for at *Helmer Hanssen* skal kunne være en formålstjenlig forskningsplattform i farvannet rundt Svalbard og i Barentshavet i flere år framover. Det er også bevilget midler til fornyelse av forskningsfartøyene *Johan Hjør»* og *Kristine Bonnevie* over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett.

### **Seksårig prosjekt som skal utnytte det nye forskningsfartøyet**

Prosjektet «Arven etter Nansen» startet opp i 2018. Kunnskapsdepartementet oppgir at prosjektet er en stor norsk satsing der ti polarforskningsinstitusjoner har gått sammen for å øke kunnskapsgrunnlaget om havområdene, økosystemene og dynamikken i sentrale og nordlige deler av Barentshavet fram til Polhavet.

Departementet mener forskningen vil få stor betydning for havforvaltning og forståelsen av hvordan det marine økosystemet påvirkes av klima og menneskelig aktivitet. Prosjektet vil ta i bruk det nye forskningsfartøyet *Kronprins Haakon*. Totalt er prosjektet på 720 millioner kroner over seks år, hvorav 50 prosent er egenandel fra deltakende institusjoner. Resterende finansiering går over Kunnskapsdepartementets bevilgning til Forskningsrådet.

### **Svalbard Science Forum**

Svalbard Science Forum (SSF) drives av Forskningsrådet og har medlemmer fra alle forskningsetableringene på Svalbard (Longyearbyen, Ny-Ålesund, Hornsund og Barentsburg). Målet med SSF er å bidra til økt vitenskapelig kvalitet i forskningen på Svalbard gjennom å legge til rette for gjensidig informasjonsutveksling, bedre koordinering og mer samarbeid mellom institusjonene om forskningsaktivitetene, inkludert infrastruktur og deling av data.

SSF samarbeider med SIOS, og det skjer blant annet gjennom støttemidler og tilgang til systematisert informasjon om forskningsvirksomheten på Svalbard (RiS-databasen).

Svalbardmeldingen varslet at mandatet for SSF skal revideres. Kunnskapsdepartementet er i ferd med å revidere mandatet med utgangspunkt i strategien for forskning og høyere utdanning og planlegger at et nytt mandat skal være på plass i løpet av første halvår 2019.

---

## **Oppfølging av evalueringen av norsk polarforskning**

I juni 2017 la et evalueringspanel, på oppdrag fra Forskningsrådet, fram rapporten *Norwegian Polar Research. An evaluation*. I rapporten studerer og drøfter man blant annet forhold som påvirker siteringsindeksen for norsk polarforskning og Svalbardforskning. Forskningsrådet og relevante departementer har drøftet

evalueringsrapporten, og Kunnskapsdepartementet vil følge den opp i tett samarbeid med både Forskningsrådet og disse departementene.

I utlysninger rettet mot klima- og jordsystemforskning har Forskningsrådet lagt vekt på polarområdenes rolle i klimasystemet, forskning som utnytter og får fram kunnskap av spesiell relevans for klima, klimavariabilitet og klimautvikling i Norge, norske havområder og Svalbard. Videre har forskning som anvender observasjoner der Svalbard inngår, og som utnytter observasjonssystemer under SIOS, vært vektlagt.

---

### **Riksrevisjonens vurdering**

Kunnskapsdepartementet har gjort rede for planer og aktiviteter som departementet mener vil øke utnyttelsen av forskningsinfrastrukturen på Svalbard. Flere av tiltakene er nye eller vil pågå over flere år.

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet viser til at endringene når det gjelder utnyttelse av forskningsinfrastrukturen i Arktis ikke er store fra ett år til det neste. Videre merker Riksrevisjonen seg at departementet av ressursmessige grunner derfor ikke har hentet inn oppdatert statistikk.

Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet følger opp tiltakene, og vurderer om de får ønsket virkning. I et langsiktig arbeid er det, etter Riksrevisjonens mening, viktig at oppfølgingen sikrer at det er tilstrekkelig oppmerksomhet om de endringene man ønsker å oppnå, og at tiltakene vurderes underveis. Riksrevisjonen mener det er viktig at Kunnskapsdepartementet tar en aktiv rolle når det gjelder å samordne de ulike tiltakene. Riksrevisjonen vil følge opp området i det årlige risikoarbeidet.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:8 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av såkornfondenes resultater*

---

## Innledning

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere såkornfondenes resultater og Nærings- og fiskeridepartementets og Innovasjon Norges oppfølging av såkornordningen opp mot Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument 3:8 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av såkornfondenes resultater* ble sendt til Stortinget 16. februar 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. mai 2016, jf. innstilling 269 S (2015–2016). Stortinget behandlet saken 16. juni 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at ingen store vekstbedrifter hadde vokst fram fra såkornfasen i perioden 1998-2014. Det var høy risiko for at flere av såkornfondene ikke kunne betale tilbake lån og renter til staten. Innovasjon Norge fulgte opp ordningen for lite systematisk, og Nærings- og fiskeridepartementet hadde ikke lagt godt nok til rette for læring og oppfølging av langsiktige resultater av såkornordningene.

Riksrevisjonen anbefalte at Nærings- og fiskeridepartementet burde følge opp resultatene i såkornordningene bedre, blant annet ved å

- definere hva som regnes som gode resultater for såkornordningens overordnede mål om å få fram nye vekstbedrifter
- sørge for en rapportering fra Innovasjon Norge som bedre får fram såkornfondenes løpende resultater og som kan brukes til læring og forbedring.

Det ble også anbefalt at departementet burde forsikre seg om at Innovasjon Norge legger til rette for en mindre sårbar og mer systematisk oppfølging av såkornordningene.

Videre ble det anbefalt at Innovasjon Norge burde etablere mer systematikk i oppfølgingen av såkornordningene, blant annet ved å

- etablere en plan for tilrettelegging av deling av beste praksis tilpasset fondenes fase og behov
- etablere en samlet risikoanalyse av fondenes situasjon, slik at eventuelle behov for særskilt oppfølging oppdages tidlig
- utarbeide en strategi for hvordan såkornbedrifter som Innovasjon Norge overtar fra avviklede fond skal håndteres innføre egne retningslinjer for eierstyring av de såkornfondene hvor staten er medeier.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enige i anbefalingene fra Riksrevisjonen og stilte seg bak dem. Videre merket komiteen seg at statsråden i sitt svarbrev sa at det var rom for forbedringer av statens og Innovasjon Norges forvaltning av ordningen, og at undersøkelsen til Riksrevisjonen ville bidra til utvikling av såkornfondene. Statsråden oppga at konkrete tiltak ville bli vurdert nærmere, og komiteen avvirket dette.

---

## Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2019 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:8 (2015–2016), og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 16. mai 2019.

### **Tiltak for å definere hva som regnes som gode resultater**

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at målet med den egenkapitalfinansierte såkornfondordningen (bølge 3) er forenklet. Ettersom såkornfondene i bølge 2 nærmer seg avvikling, mener departementet at det har vært mindre aktuelt å sette nye mål for denne ordningen. Målet for den egenkapitalfinansierte såkornfondordningen er nå å tilføre norske innovative oppstartsbedrifter med høyt internasjonalt potensial nødvendig kapital og kompetanse, og gi en høyest mulig avkastning til investorene. Departementet oppgir at bakgrunnen for denne målformuleringen er at god avkastning vil være den eneste måten å sikre framtidig privat kapital og kompetanse til nye såkornfond på. Departementet ønsker at forvalterne skal legge vekt på høyest mulig avkastning innenfor de rammene som foreligger, for å sikre statens verdier på best mulig måte.

### **Tiltak for bedre resultatinformasjon og grunnlag for læring og forbedring**

Departementet opplyser at det har hatt jevnlig dialog med Innovasjon Norge (IN) om rapportering og læring fra ordningen, og IN har derfor utvidet sin årlige rapportering for å synliggjøre såkornfondenes løpende resultater på en bedre måte, og for at den i større grad skal kunne brukes til læring og forbedring. Videre har IN utviklet en database med relevante nøkkeltall for å utføre ulike analyser og referansemåling.

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at det også blir vurdert å etablere fondsplaner for hvert enkelt av bølge 3-fondene, som utviklingen i fondet kan måles opp imot. Departementet mener at fondsplanen kan være et spesielt godt verktøy når fondene skal inn i en slutfase, hvor plan for salg av portefølje og likviditetsutvikling for fondet står sentralt. Forberedelsene til å innføre slike planer handler blant annet om å kartlegge og lære av andre miljø som følger opp fond, herunder Argentum.

Departementet opplyser at driften av såkornfondene er basert på avtaler med private aktører med inntil 15 års varighet. Mulighet til å gjøre erfaringsbaserte forbedringer og endringer finnes dermed primært ved etablering av nye fond eller fondsordninger. Nye såkornfond er i gjennomsnitt større enn tidligere. De nye fondene er også mer markedsnære i sin kapitalstruktur, ved at staten nå deltar med egenkapital og gir forvaltere mer fleksibilitet til å følge opp de beste investeringene, i tråd med markedspraksis. I tillegg bygges det på opparbeidet kompetanse gjennom at enkelte forvaltere av tidligere generasjoner såkornfond har fått fornyet tillit.

### **Tiltak for en mindre sårbar og mer systematisk oppfølging av såkornordningene.**

Departementet viser til at regjeringen har satt i gang en gjennomgang av hele det næringsrettede virkemiddelapparatet. Formålet er å vurdere hvordan man kan få mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer ut av de midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet. Effektiv organisering, styring og administrasjon av virkemidler og virkemiddelaktører er noe av det man ønsker å oppnå med gjennomgangen. Virkemiddelaktørenes kompetanse blir også kartlagt og vurdert.



Departementet har bedt IN sette av økte ressurser til å forvalte såkornfondordningen, og IN gjorde en organisatorisk endring i 2016 som medførte at bemanningen som følger opp såkornfond, økte fra to til fire årsverk. Samtidig har selskapet fått nye oppdrag, inkludert forvaltningsoppdraget til Koinvesteringsfondet for Nord-Norge, hvor det bevilget øremerkede midler til å dekke INs utgifter knyttet til opprettelse og forvaltning av fondet.

Innovasjon Norge har etablert mer systematikk i oppfølgingen av såkornfondene ved at det er inngått lignende ramme- og låneavtaler for alle fondene i bølge 2, men med eventuelle tillegg eller endringer for enkelte fond. Videre er forvaltnings- og aksjonæravtaler for bølge 3-fondene bygd på samme mal, og dette gjør det mulig for IN å ha like rammer for fondene.

Det er utarbeidet en standard for regnskapsrapportering for såkornfondene for å få en ensartet regnskapspraksis. Dette vil igjen gi IN større mulighet for å forstå og sammenligne den økonomiske rapporteringen fra fondene.

### **Tiltak for deling av beste praksis tilpasset fondenes fase og behov**

Det avholdes interne såkornsamlinger i regi av IN med workshoper hvor fondene møtes for å diskutere felles utfordringer. IN deltar på nordiske såkornfondsamlinger hvor ulike temaer knyttet til tidligfaseinvesteringer belyses. Videre har IN invitert til seminarer og studieturer for tidligfaseaktører, hvor de har anledning til å presentere sine porteføljebedrifter overfor eksterne investorer og andre fondsaktører. De har tilrettelagt og invitert såkornfondene til å benytte et velutviklet porteføljeadministrasjonssystem for håndtering av investeringsmuligheter og videre oppfølging. Det avholdes fagsamlinger ved endringer i rammebetingelser om hvordan dette kan påvirke fondene og det er etablert et såkornforum hvor de landsdekkende såkornfondene og et av de distriktsrettede fondene deltar. På forumet diskuterer man felles problemstillinger og løsninger, og det fremmes felles synspunkter på viktige saker for fondene. IN deltar også aktivt i Norsk Ventures (NVCA) tidligfaseutvalg.

Innovasjon Norges modell har vært å bistå fondene i å få tilgang til beste praksis. Det har vært opp til den enkelte forvalter om man ønsket å ta i bruk de ideene og tiltakene de har blitt presentert for. IN som långiver har ikke deltatt i forvalters interne beslutningsorganer hvorvidt dette skal/bør implementeres.

Etter 2017 har medarbeidere fra INs såkornteam gått inn som styremedlemmer i fondene. Det har vært et ønske fra IN om å ha bedre innsikt i driften i den siste delen av såkornfondenes levetid og dermed påse god forvaltning av statens midler. Ifølge IN gir styredeltakelsen mulighet til å gi fortløpende råd og veiledning knyttet til ulike utfordringer. IN har dermed mulighet til å dele erfaring på tvers av ulike fond, og de kan bidra til å spre og utvikle beste praksis innenfor ulike tema. IN har i dag styrerepresentanter i alle såkornfondene, unntatt ett hvor de er observatør, og de deltar også i de fleste valgkomiteer. Dette medfører at IN får løpende informasjon om porteføljebedriftenes utvikling og eventuelle salgsprosesser, og de får samtidig økt mulighet til å påvirke innføringen av beste praksis.

### **Etablering av en samlet risikoanalyse av fondenes situasjon**

IN mottar kvartalsvise rapporter fra såkornfondene. På bakgrunn av disse, gjennomfører IN systematiske vurderinger av risikoen for at staten ikke får tilbakebetalt hovedstol og renter, og vurderer eventuelle tiltak i dialog med styret og forvalteren. IN har ved flere anledninger bedt departementet om fullmakt til å godkjenne anbefalte tiltak.

Strategi for håndtering av såkornbedrifter som Innovasjon Norge overtar fra avviklede fond

IN følger departementets føringer om å være en ansvarlig kreditor. Erfaring viser at det er vanskelig å oppnå en rettferdig pris av en restportefølje, og at det derfor vil lønne seg for IN å overta fondet i situasjoner de fondet er illikvid eller insuffisient. IN benytter Såkorninvest Midt-Norge AS (SIM) som et redskap for å håndtere eierskapet og medfølgende risiko i overtatte selskap fra det opprinnelige SIM-fondet og andre avviklede såkornfond.

IN har i hovedsak utviklet to strategier for å håndtere såkornbedrifter fra avviklede fond – enten salg av enkeltaksjer eller salg av portefølje. IN har erfart at det er utfordrende å være aksjonær uten midler til å delta i emisjoner og dermed være nødt til å akseptere utvanning av sin eierandel. IN er derfor opptatt av å avhende porteføljen i løpet av de første to–tre årene, før fondene avvikles.

Innovasjon Norge har utarbeidet og vedtatt retningslinjer for eierskap i såkornfond. Retningslinjene bygger på statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse. Innovasjon Norge velger utpeker styrerepresentanter for de egenkapitalfinansierte såkornfondene (bølge 3). I henhold til retningslinjene velges det en styrerepresentant fra administrasjonen i IN og en som ikke er ansatt i administrasjonen.

---

### Status og utvikling på området

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det etter Riksrevisjonens rapport har vært en økning i antall ansatte i porteføljebedriftene som var i porteføljen til bølge 2-fondene i 2014. Tallene tar ikke hensyn til eventuelle salg og avviklinger av disse bedriftene i perioden 2014–2017. Av de bedriftene som var i porteføljen i 2014, har det totale antallet arbeidsplasser økt fra 649 til 1020 i perioden 2014–2017. Det tilsvarer en økning på 57 prosent. Antallet bedrifter med 10 ansatte eller mer har økt fra 7 til 13 i de landsdekkende fondene, og fra 14 til 19 i de distriktsrettede fondene i perioden 2014–2017. 4 porteføljebedrifter hadde 20 ansatte eller mer i de landsdekkende fondene i 2014, og det har ikke vært noen endring i perioden. For de distriktsrettede fondene har antallet porteføljebedrifter med 20 ansatte eller mer økt fra 6 til 8 i perioden.

Ved utgangen av 3. kvartal 2018 var 80 av porteføljebedriftene fra bølge 2-fondene solgt, styrt avviklede eller konkurs siden oppstarten av fondene. Det samlede tapet for såkornfondene utgjør 388 millioner kroner.

Ved utgangen av 2018 hadde IN fått tilbakebetalt 182,1 millioner kroner av totalt 1,2 milliarder kroner i utbetalte lån til såkornfondene i bølge 2. Fem av de ni fondene har så langt hatt tap utover tapsfondet. NFD støtter seg på INs risikovurdering, og basert på dagens portefølje er det mulig at to av fem distriktsrettede fond og to av fire landsdekkende fond vil kunne betale tilbake hele hovedstolen til IN. Departementet vurderer også at ett av de landsdekkende fondene og to av de distriktsrettede fondene også vil kunne dekke totale akkumulerte renter.

Departementet viser til at IN så langt har mottatt 34,3 millioner kroner i salgsproveny, utbytte og tilbakebetaling på lån fra porteføljeselskaper fra selskapene de overtok i forbindelse med avvikling av fond i bølge 1. Hoveddelen av verdiene i porteføljen ble avhendet enkeltvis i 2017. Ved utgangen av 2018 består porteføljen av syv selskaper.

---

## Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet og Innovasjon Norge har satt i verk flere tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen viser til at Nærings- og fiskeridepartementet har forenklet målet for bølge 3, men også ser på utviklingen i andre nøkkeltall som kan gi indikasjon på hvordan ordningen virker. Riksrevisjonen ser positivt på at Innovasjon Norge har økt saksbehandlingskapasiteten til å forvalte såkornordningen, at det er etablert en rutine for å håndtere overtakelse av porteføljebedrifter og at analysene av fondene og innholdet i rapporteringen til Nærings- og fiskeridepartementet er styrket.

Riksrevisjonen registrerer at det fortsatt ikke har vokst fram store vekstbedrifter fra såkornfasen for bølge 2-ordningen, men at det er en økning i antall ansatte i perioden 2014–2017. Riksrevisjonen merker seg at enkelte av porteføljebedriftene også har blitt børsnotert i perioden. Ved utgangen av tredje kvartal 2018 hadde bølge 2- fondene solgt eller avhendet litt mer enn halvparten av porteføljebedriftene de har investert i. Det samlede tapet har økt sammenlignet med da Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Riksrevisjonen mener at det er for tidlig å konkludere om fondenes avkastning vil være tilstrekkelig til at staten vil få tilbakebetalt sin kapital. Med utgangspunkt i det samlede resultatet for bedriftene som er solgt så langt er det etter Riksrevisjonens vurdering høy risiko for at flere av fondene ikke vil klare å tilbakebetale renter og lån til Innovasjon Norge.

Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av hele det næringsrettede virkemiddelapparatet. Flere av endringene og tiltakene som er gjennomført på området etter Riksrevisjonens undersøkelse vil trolig ha begrenset virkning på bølge 2-fondenes resultater, ettersom flere av tiltakene er rettet mot bølge 3, og fondene som ble vurdert i Riksrevisjonens undersøkelse nærmer seg avvikling og ikke foretar investeringer i nye porteføljebedrifter. Det er fortsatt for tidlig å vurdere hvordan endringene og tiltakene vil påvirke resultatene av bølge 3. Riksrevisjonen vil følge utviklingen av såkornordningen i nærings- og innovasjonspolitikken og vurdere om det er behov for en ny undersøkelse.

Saken er avsluttet.

## Oppfølging av Dokument 3:7 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk*

---

### Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om Landbruks- og matdepartementet gjennom styring og virkemiddelbruk har lagt til rette for å nå målene om økologisk produksjon og forbruk.

Dokument 3:7 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene for å nå måla om økologisk landbruk* ble levert til Stortinget 16. februar 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 19. mai 2016, jf. Innst. 297 S (2015–2016). Saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at utviklingen for økologisk produksjon og forbruk ikke var i samsvar med målene som var fastsatt av Stortinget, og stimuleringsiltakene var ikke nok for å øke den økologiske produksjonen. Videre viste undersøkelsen at det økologiske regelverket var komplekst og uoversiktlig, og at myndighetene ikke hadde lagt godt nok til rette for å øke det offentlige forbruket av økologisk mat. Den generiske markedsføringen av økologisk mat var heller ikke omfattende nok til å nå ut til forbrukere, distributører, storhusholdninger og dagligvarehandelen.

Riksrevisjonen anbefalte Landbruks- og matdepartementet å

- utarbeide en oppdatert helhetlig strategi for å nå målene om økologisk produksjon og forbruk
- som part i jordbruksoppgjøret, sette i verk stimuleringsiltak som i større grad bidrar til å øke økologisk produksjon, sikre rekruttering og forhindre frafall av økologiske primærprodusenter
- ta ulike initiativer overfor andre departementer og virksomheter til økt innkjøp av økologisk mat i det offentlige. Dette vil kunne bidra til bedre måloppnåelse og til å gjøre det økologiske markedet mer forutsigbart og stabilt.
- legge mer vekt på å bruke generisk markedsføring og kunnskapsbasert informasjon om økologisk landbruk som virkemiddel for å øke forbruket av økologiske matvarer

Ved behandlingen av Dokument 3:7 (2015–2016), jf. Innst. 297 S (2015–2016) viste kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall til at statsråden var enig i Riksrevisjonens anbefaling om behovet for en ny helhetlig strategi. Det ble vist til at strategien er et viktig tiltak som bør ligge til grunn for det videre arbeidet innen økologisk produksjon og forbruk. Videre mente komitéflertallet at det ville være naturlig at de andre anbefalingene ble nærmere vurdert i utarbeidelsen av strategien. Det ble understreket at strategien burde utarbeides i samarbeid med relevante aktører for også å omfatte tiltak som lå utenfor landbruks- og matministerens ansvarsområde.

---

## Landbruks- og matdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 4. mars 2019 Landbruks- og matdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2015–2016) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 297 S (2015–2016), og hvilke resultater som er oppnådd. Departementet svarte i brev av 5. april 2019.

I desember 2016 la Landbruks- og matdepartementet fram Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon. Her kommer det fram at regjeringen ønsker at utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet, noe som innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk. Videre varslet regjeringen at det skulle utarbeides en strategi for økologisk jordbruk i samarbeid med relevante aktører. I Innst. 251 S (2016–2017) støttet næringskomiteens flertall regjeringens forslag om å gå bort fra et tallfestet mål for økologisk landbruk. Et annet flertall mente strategien skulle inneholde et konkret mål for forbruk og produksjon av økologisk mat. Strategien og et nytt mål for økologisk landbruk skulle behandles av Stortinget.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev av 5. april 2019 at departementet har utarbeidet en ny nasjonal strategi for økologisk jordbruk. Strategien ble lagt fram 25. mai 2018. Strategien ble sendt til Stortinget som et vedlegg til Prop. 94 S (2017–2018) Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet, i tråd med flertallsmerknader i Innst. 251 S (2016–2017) om at strategien og et nytt mål for økologisk landbruk skulle behandles av Stortinget. Stortinget behandlet strategien 14. juni 2018, jf. Innst. 404 S (2017–2018).

Landbruks- og matdepartementet viser til at Stortinget sluttet seg til følgende nye mål for økologisk jordbruk, som også er utgangspunkt for strategien: «Stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet». De andre anbefalingene til Riksrevisjonen er nærmere vurdert i utarbeidelsen av strategien. Departementet viser til at Riksrevisjonens anbefalinger tok utgangspunkt i målet om at 15 prosent av produksjonen og 15 prosent av forbruket skulle være økologisk innen 2020. Med et vesentlig endret mål for den videre utviklingen av økologisk jordbruk mener Landbruks- og matdepartementet at anbefalingene ikke er direkte overførbare i arbeidet med å nå det nye målet for økologisk landbruk. Tiltak knyttet til anbefalingene om stimulering for å bidra til økologisk produksjon, innkjøp av økologisk mat i det offentlige og generisk markedsføring og kunnskapsbasert informasjon er omtalt i den nye strategien, men da med utgangspunkt i målet om å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet.

Den nye strategien er utarbeidet i samarbeid med andre relevante aktører, slik det ble lagt til grunn i Innst. 297 S (2015–2016). Departementet opplyser at det høsten 2017 ble satt ned en arbeidsgruppe bestående av Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag, Økologisk Norge, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Arbeidsgruppen utarbeidet et notat med innspill til strategien. Det ble også satt ned en referansegruppe bestående av relevante aktører i hele verdikjeden. I tillegg arrangerte departementet et innspillsmøte og oppfordret relevante aktører til å sende inn skriftlige innspill.

Etter Landbruks- og matdepartementets mening er et viktig tiltak i den nye strategien å etablere et eget dialogforum der sentrale aktører innenfor produksjon, foredling, omsetning og forbruk deltar. Målet er at dialogforumet skal bidra til å identifisere

utfordringer i verdikjeden. Medlemmene i dialogforumet kan løse utfordringene selv eller i samarbeid med andre medlemmer.

Landbruks- og matdepartementet understreker at det er mindre enn ett år siden den nye strategien ble lagt fram og behandlet i Stortinget, og at det derfor er for tidlig å si noe om oppnådde resultater som følge av strategien.

---

### **Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen registrerer at regjeringen, jf. Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon, har gått bort fra målet om 15 prosent økologisk produksjon og 15 prosent økologisk forbruk innen 2020. Regjeringen ønsker at utviklingen av den økologiske produksjonen skal være etterspørselsdrevet, noe som innebærer at det ikke lenger vil være et tallfestet mål for økologisk produksjon og forbruk. I Innst. 251 S (2016–2017) støttet næringskomiteens flertall regjeringens forslag om å gå bort fra det tallfestede målet som var satt for norsk landbruk. Videre har Stortinget sluttet seg til målet om å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet, jf. Innst. 404 S (2017–2018).

Riksrevisjonen tar til etterretning at det er utarbeidet en ny strategi om økologisk jordbruk, slik Riksrevisjonen anbefalte. Riksrevisjonen har merket seg at tiltak knyttet til anbefalingene om stimulering for å bidra til økologisk produksjon, innkjøp av økologisk mat i det offentlige og generisk markedsføring og kunnskapsbasert informasjon er omtalt i den nye strategien, men da med utgangspunkt i målet om å stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:6 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*

---

## Innledning

Målet med undersøkelsen var å kartlegge status for digitaliseringen av kommunale tjenester med utgangspunkt i Stortingets mål om helhetlige og fullstendige offentlige digitale tjenester. Det var også et mål å vurdere mulige hindringer for digitalisering og hvilken betydning de har. Det ble undersøkt hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk bidrar til digitalisering av kommunale tjenester.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at kommunene i liten grad har digitalisert sine tjenester. Undersøkelsen viste også at det er vesentlige hindringer for arbeidet med digitalisering av kommunale tjenester. Videre kom det fram at Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk ikke er godt nok tilpasset mål og hindringer på området, ved at nasjonale felleskomponenter ikke er lagt godt nok til rette for bruk i kommunene. Tiltakene som er satt i gang, er heller ikke tilstrekkelige for å nå målene om helhetlige og fullstendige digitale tjenester.

Dokument 3:6 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester* ble levert til Stortinget 12. januar 2016. Riksrevisjonen anbefalte at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar et sterkere nasjonalt ansvar for å samordne IKT-politikken i offentlig sektor, slik at offentlige digitale tjenester kan framstå helhetlig for innbyggere og næringsliv. Det ble anbefalt at departementet bør legge særlig vekt på å

- vurdere muligheten for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren, eventuelt ved bruk av økonomiske insentiver, for å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester
- motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger, slik at kommunene i større grad kan utvikle og dra nytte av digitale tjenester
- forsterke arbeidet med samordning av departementer og direktorater, slik at koordineringen mellom kommunene og staten kan bli bedre ved digitalisering av offentlige tjenester
- øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og ikt-standardene for å effektivisere digitaliseringen av kommunale tjenester

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 19. mai 2016, jf. Innst. 295 S (2015–2016), og saken ble behandlet i Stortinget 7. juni 2016. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger i rapporten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at det er viktig å ta på alvor Riksrevisjonens funn som viser at kommunene generelt er kommet kort i digitalisering av kommunale tjenester. Komiteen mente at det er kritikkverdige at Stortingets mål om helhetlige og fullstendige offentlige digitale tjenester til innbyggere og næringsliv ikke oppfylles. Komiteen konstaterte at det skaper ulikhet og økte forskjeller for både innbyggerne og næringslivet når nettbaserte tjenester ikke er et fellesgode i alle landets kommuner. Komiteen understreket at gode IKT-løsninger i kommunal sektor er

en forutsetning for en effektiv forvaltning og for å skape gode tjenester til innbyggere og næringsliv. Etter komiteens mening var det derfor helt nødvendig med bedre samhandling mellom stat og kommune. Komiteen understreket i denne sammenheng Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar.

Komiteen understreket også at det er bekymringsfullt når mange kommuner opplyser at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å digitalisere sine tjenester. Ifølge komiteen var det særlig bekymringsfullt at kommunene ikke har tilstrekkelig bestillerkompetanse, at mange kommuner blant annet ikke klarte å anskaffe IKT-systemer/dataløsninger i tråd med kommunens behov, og at det var liten grad av samordning og standardisering av løsningene. Komiteen understreket at arbeidet med dette må intensiveres. Komiteen konstaterte at det er svært viktig å sikre at nye IKT-systemer kommuniserer med eksisterende IKT-løsninger, og at dataflyt og samhandling mellom systemene ivaretas. Komiteen merket seg at mange kommuner i undersøkelsen opplyste at kostnadene ved å digitalisere de kommunale tjenestene var for høye til at de prioriterte det, og at IKT-arbeidet manglet forankring i kommunens ledelse. Komiteen merket seg at et flertall av kommunene opplyste at de ikke arbeidet systematisk med å realisere de gevinstene en digitalisering vil føre til. Det vekket også komiteens bekymring at bare noen få kommuner brukte de tilgjengelige veilederne i digitaliseringsarbeidet. Komiteen understreket at disse funnene må tas på alvor og rettes opp, og at kommunene må samarbeide tettere og dele erfaringer og teknologiske løsninger.

Det ble fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vist til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne ikt-politikken. Komiteen var også enig i at det var behov for en sterkere nasjonal samordnet innsats for å bedre framdriften i kommunenes arbeid med å digitalisere de kommunale tjenestene, og at staten må få til et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren. Komiteen konstaterte at det må tas et sterkere initiativ for utvikling av løsninger som kan brukes på tvers av kommunegrensene. Komiteen uttrykte samtidig forståelse for at digitalisering av kommunale tjenester er komplisert, både teknisk og økonomisk. Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefaling om at staten må stille opp med både økonomiske ressurser og kompetanse for å sette kommunene bedre i stand til å arbeide med digitalisering. I merknadene trakk komiteen fram alle de forholdene som er tatt inn i Riksrevisjonens anbefalinger, og sa seg enig i Riksrevisjonens vurderinger.

---

### **Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 26. mars 2019 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 10. mai 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viste i sitt svarbrev til at regjeringen våren 2016 fremmet Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Departementet viste videre til at denne meldingen blant annet presenterer regjeringens hovedmål for digitaliseringen av offentlig sektor og samordning med kommunesektoren. Departementet opplyste også at noen av de viktige målene og prioriteringene for digitalisering av kommunesektoren i meldingen blant annet er



- å forsterke samarbeidet mellom staten og kommunene om digitalisering
- at statlige etater skal ta mer ansvar for digitale tjenester for kommunene
- at kommunene tar i bruk nasjonale felleskomponenter
- kostnadsfrie oppslag i folkeregisteret
- avtale om bruk av Altinn
- digital postkasse

Departementet opplyste at flere av tiltakene som listes opp i brevet, støtter opp under disse målene og prioriteringene.

### **Satsing på å skape et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at KS gjennom støtten til KommIT<sup>1</sup> har fått økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i utviklingen av FIKS-plattformen og SvarUT-tjenesten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet beskriver i brevet til Riksrevisjonen de bevilgningene som er gitt til IKT-prosjekter i regi av KS. Et eksempel er DigiFin, som departementet i 2017 og 2018 totalt har bevilget 125 millioner kroner til. DigiFin er en ordning administrert av KS for finansiering av kommunale digitaliseringsprosjekter. Ordningen gir støtte til IKT-prosjekter av nasjonal betydning, som kan komme hele kommunesektoren til gode. Kommuner og fylkeskommuner som deltar i ordningen, innbetaler et engangsbeløp til DigiFin-ordningen. I tillegg bidrar KS med et engangsbeløp på inntil 40 millioner kroner. Mer enn 305 kommuner og ni fylkeskommuner er med i ordningen, som har en grunnkapital på om lag 267 millioner kroner. Statlige virksomheters deltakelse i flere av disse prosjektene finansieres ifølge departementet gjennom medfinansieringsordningen som forvaltes av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Et annet eksempel er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og hovedsammenslutningene i 2017 inngikk en avtale om utviklingsprosjektet «Samarbeid om digital kompetanse» (KomDigi), som skal bidra til økt digitalisering i kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at departementet arbeider med utvikling av en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for perioden 2019–2025. Departementet og KS har en ambisjon om at dette skal være en felles strategi, og det er ifølge departementet etablert et godt samarbeid med KS på embetsnivå. Som en del av dette arbeidet vurderes det ifølge departementet hvordan sterkere samordning mellom staten og kommunesektoren innenfor digitalisering kan oppnås på en mer systematisk måte. Departementet mener at når digitaliseringsstrategien for offentlig sektor blir ferdig, vil offentlig sektor sette i verk flere tiltak som skal styrke kommunenes evne til å digitalisere sine tjenester og hente ut gevinster både for innbyggere, næringsdrivende og kommunene selv.

### **Tiltak for å motivere kommunesektoren til sterkere samarbeid for å utvikle kompetanse og utveksle erfaringer og tekniske løsninger**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det etter en evaluering av KommIT-programmet høsten 2015 har vært en vesentlig styrking og prioritering av digitaliseringskapasitet og kompetanse i KS og en sterk mobilisering fra kommuner og fylkeskommuner i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor. Det er etablert en styringsmodell som involverer representanter fra kommuner og fylkeskommuner fra hele landet. De er representert gjennom KommIT-rådet, digitaliseringsutvalget og underliggende fagutvalg. KommIT-rådet er et rådgivende organ for KS innenfor digitalisering og smart bruk av teknologi. KommIT-rådet skal bidra til utvikling av felles

1) KommIT var et program for IKT-samordning i kommunesektoren i perioden 2012–2015.

løsninger for kommunal sektor, foreslå prioritering av felles kommunale eller tverrsektorielle utviklingsprosjekter og bidra til å ivareta kommunesektorens interesser. Rådet består av kommunaldirektører og rådmenn/fylkesrådmenn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser også til at kommuner, statlige virksomheter og KS er i gang med utvikling og innføring av løsninger som går på tvers av forvaltningsnivåer, og som bruker nasjonale og sektorielle fellesløsninger. Et eksempel på dette er *Fellestjenester BYGG*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser samtidig at det er signifikante forskjeller i måten kommunene digitaliserer sine tjenester. Departementet mener at videreføring av det styrkede arbeidet i KS og videreutvikling av samarbeidet med statlig sektor innenfor digitalisering vil bidra til at også de kommunene som ikke er kommet langt med digitalisering, vil få insentiver og hjelp til å komme videre.

#### **Tiltak for å forsterke arbeidet med samordning av departementer og direktorater**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til Difis rapport «Bedre involvering av kommunal sektor i statlige digitaliseringsprosjekter» fra 2016, som viser at samhandlingen mellom stat og kommune om enkeltprosjekter er svak. Difi og KS utarbeidet i 2017 en sjekkliste for å bidra til bedre involvering av kommunesektoren i statlige digitaliseringsprosjekter som berører kommuner eller fylkeskommuner. Sjekklisten skal ifølge departementet også bidra til å involvere kommunal sektor på en bedre måte og styrke samhandlingen mellom statlig og kommunal sektor i digitaliseringsarbeidet.

Departementet opplyser at Difi har gjennomført en kartlegging av digitaliseringstiltak i staten i 2018. Det er hentet inn informasjon om 412 digitaliseringstiltak fra 87 statlige virksomheter. 140 av tiltakene berører kommunesektoren, men bare 61 tiltak har vært drøftet med KS. Digitaliseringsrundskrivet stiller krav til statlige virksomheter om at digitaliseringstiltak som berører kommunal sektor, skal drøftes med KS på et tidlig tidspunkt. Departementet ser også behovet for å styrke involveringen av kommunesektoren i statlige digitaliseringstiltak, slik at ressursbruken og innretningen på tiltakene blir mest mulig målrettet. Departementet mener at den kommende digitaliseringsstrategien for offentlig sektor vil inneholde tiltak som vil styrke kommunal påvirkning i statlige digitaliseringstiltak som berører kommuner og/eller fylkeskommuner.

#### **Tiltak for å øke kommunenes bruk av de nasjonale felleskomponentene og IKT-standardene**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at kommunal sektors representasjon i Skate<sup>2</sup> er styrket, og at sektoren nå har to representanter. De øvrige virksomhetene har én representant hver. KS, som har oppnevnt representantene, stiller med en representant fra ledelsen i KS og lederen av KommIT-rådet.

Departementet viser i sitt brev til at kommunal sektor er en del av styringsrådet for Difis felleskomponenter og Altinns styringsråd. Felleskomponentene er i stor grad tilrettelagt for kommunal bruk, bortsett fra Altinn. Kommunal sektor kan imidlertid, ifølge departementet, gjennom avtalen mellom KS og Altinns sentralforvaltning bruke Altinn til de tjenestene som er nødvendige for å sende digital post til meldingsboksen i Altinn og varsle mottakere.

2) Skate (styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen.

Departementet opplyser at KS, kommuner og fylkeskommuner deltar i utviklingen av modernisert folkeregister. KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ifølge departementet samarbeidet tett for å sikre kommuner og fylkeskommuner nødvendig tilgang til taushetsbelagt informasjon i folkeregisteret for tjenester med krav om hjemmel i eget lovverk. Kommunene har siden 2016 kunnet gjøre oppslag i folkeregisteret gratis.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang flere tiltak for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 295 S (2015–2016) og Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen merker seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt økonomisk støtte til flere utviklings- og IKT-prosjekter som administreres av KS, og som gjennomføres i kommunal sektor. KS bidrar ifølge departementet til at kommunesektoren utvikler fellesløsninger og -tjenester sammen og i samarbeid med statlige virksomheter. Riksrevisjonen registrerer også at en ny digitaliseringsstrategi ble offentliggjort 11. juni 2019, og at KS har vært involvert i utarbeidelse av denne strategien. Riksrevisjonen vurderer at strategien kan bidra til sterkere samordning mellom staten og kommunesektoren innenfor digitalisering. Riksrevisjonen mener fortsatt at det er behov for at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp at kommunesektoren samarbeider for å utvikle kompetanse og utveksler erfaringer, og at prosjektene som er satt i verk, bidrar til å bedre framdriften i digitaliseringen av kommunale tjenester.

Riksrevisjonen registrerer at Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at Direktorat for forvaltning og ikt (Difi) har gjennomført en kartlegging av digitaliseringstiltak i staten i 2018. Denne kartleggingen viser at bare 61 av 140 tiltak som berører kommunesektoren, er drøftet med KS. Riksrevisjonen merker seg også at departementet viser til at digitaliseringsstrategien for offentlig sektor inneholder tiltak som vil styrke kommunal påvirkning i statlige digitaliseringstiltak som berører kommuner og/eller fylkeskommuner. Riksrevisjonen forutsetter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp med konkrete tiltak for å få bedre involvering av kommunesektoren i statlige digitaliseringsprosjekter som berører kommuner eller fylkeskommuner.

Riksrevisjonen merker seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at kommunal sektors representasjon i Skate er styrket, og at kommunal sektor er en del av styringsrådet for Difis felleskomponenter og Altinns styringsråd. Riksrevisjonen vurderer det også som en forbedring at kommunene fra 2016 kan gjøre oppslag i folkeregisteret gratis. Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp med ytterligere tiltak for å få kommunene til å styrke arbeidet med digitalisering og øke bruken av de nasjonale felleskomponentene.

Saken er avsluttet.

## Oppfølging av Dokument 3:5 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen

---

### Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke om samhandlingsreformen har bidratt til å nå overordnede helsepolitiske mål om bedre ressursutnyttelse og tjenester med bedre kvalitet.

Dokument 3:5 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen ble levert til Stortinget 12. januar 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 2. juni 2016, jf. Innst. 374 S (2015–2016), og saken ble behandlet i Stortinget 6. juni 2016.

Riksrevisjonen anbefalte at Helse- og omsorgsdepartementet

- vurderer hvordan bruken av kommunalt døgntilbud for øyeblikkelig hjelp (ØHD) kan bli mer i tråd med intensjonene, både med henblikk på belegg og målgruppe
- vurderer om det har økonomiske virkemidler som bidrar til at ØHD-tilbudet benyttes i tråd med intensjonene
- undersøker kvaliteten på ØHD-tilbudet nærmere
- øker kunnskapen om kvaliteten i kommunenes helse- og omsorgstjeneste, blant annet ved hjelp av indikatorer for kvalitet
- vurderer tiltak som kan bedre samarbeidet mellom sykehusene og kommunene, blant annet når det gjelder kvaliteten på informasjonen som utveksles, og bruken av individuell plan
- følger opp om planlagte tiltak i tilstrekkelig grad bidrar til å styrke kompetansen i kommunehelsetjenesten
- bidrar til å styrke kommunenes arbeid med pasienter under psykisk helsevern eller rusomsorg. Dette innebærer blant annet å
  - vurdere tiltak som sikrer at denne pasientgruppen får et egnet tilbud fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten
  - vurdere om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten er tilstrekkelig klargjort for denne pasientgruppen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i sin innstilling til at forvaltningsrevisjonsrapporten var en viktig tilbakemelding til Stortinget på om de helsepolitiske målene bak samhandlingsreformen oppnås.

Komiteen uttalte blant annet at det gir grunn til bekymring når omtrent halvparten av helseforetakene opplever at kommunene i liten grad har bygd opp helsetjenester som har bidratt til å avlaste dem i perioden etter innføringen av reformen. Komiteen mente at det er viktig å få klarhet i om dette er et bilde på en overgangsprosess der tilbudene gradvis faller på plass, eller om det er snakk om et varig fenomen.

Når det gjelder kommunalt døgntilbud for øyeblikkelig hjelp (ØHD), sa komiteen seg enig i at en forutsetning for at dette tilbudet skal bli benyttet i et omfang som er i tråd med intensjonene, er at fastlegene og legevakslegene har tillit til at pasientene som blir innlagt, får et like godt tilbud der som på sykehus. Komiteen understreket at det

også var en forutsetning for å sette i verk samhandlingsreformen. Komiteens flertall mente at det gir grunn til bekymring når ca. 40 prosent av fastlegene oppgir manglende kjennskap til hvilke behandlinger som blir utført ved ØHD, og at ØHD-tilbudet ikke er tilpasset innbyggernes behov, som årsaker til at de ikke henviser til tilbudet.

Komiteen merket seg at samlet gjennomsnittlig liggetid for utskrivningsklare pasienter gikk ned med 52 prosent i perioden 2010–2014. Komiteen ga uttrykk for at spørsmålet som må undersøkes, er hvilket tilbud pasienten er utskrevet til, og om dette ivaretar forutsetningen om like god eller bedre kvalitet. Komiteen mente blant annet at det ga grunn til bekymring når 64 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen svarer at pasienter ofte skrives ut så tidlig at det er vanskelig for kommunen å tilby et godt tjenestetilbud. Ettersom 97,4 prosent av utskrivning fra sykehus skjer til eget hjem, mente komiteen at man ikke kan se bort fra at en strengere utskrivningspraksis kan føre til at flere som skulle vært fulgt opp behandlingsmessig, blir overlatt til seg selv. Det er i så fall ikke i samsvar med grunnlaget for innføringen av samhandlingsreformen, ifølge komiteen.

Til undersøkelsens omtale av reinnleggelser bemerket komiteen at den anser frekvensen av reinnleggelser som et sentralt og objektivt mål for kvalitet, og at en frekvensøkning på over 10 prosent burde gi grunnlag for bekymring for kvalitetsutviklingen sett fra pasientens perspektiv.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens påvisning av at kommunene ikke har styrket kapasiteten og kompetansen innenfor rus- og psykiatriområdet i takt med nedbyggingen av døgnplasser i spesialisthelsetjenesten fra 2010 til 2014. Komiteen understreket at både kommunene og spesialisthelsetjenesten har ansvar for å tilby tjenester til personer med psykiske lidelser eller rusproblemer, selv om denne gruppen har stått utenfor samhandlingsreformens økonomiske insentivordninger.

Komiteen kommenterte også undersøkelsens konklusjon om at statlige myndigheter ikke har god nok informasjon om kvaliteten på de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Komiteen viste til at Helsedirektoratet i 2013 fikk i oppdrag å utvikle kvalitetsindikatorer for bedre å kunne måle kvaliteten i helsetjenestene, men at dette arbeidet ikke så ut til å ha gitt konkrete resultater. Ifølge komiteen svekker dette muligheten for at ansvarlige statlige myndigheter kan følge utviklingen i kvaliteten på den kommunale helsetjenesten og vurdere nye tiltak etter behov.

Komiteen noterte seg at departementet ga Forskningsrådet i oppdrag å gjennomføre en forskningsbasert evaluering av samhandlingsreformen, kalt EVASAM. Formålet med denne evalueringen var å hente inn kunnskap, slik at måloppnåelsen kunne vurderes både løpende i gjennomføringsperioden (2012–2015) og samlet ved utgangen av perioden. Følgeevalueringen skulle også gi et grunnlag for framtidige justeringer i virkemiddelbruk, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Helse- og omsorgsdepartementet.

---

### **Departementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 14. mars 2019 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:5 (2015–2016) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 12. april 2019.

## **Samhandling mellom aktørene i helse- og omsorgssektoren**

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at sluttrapporten for den forskningsbaserte følgeevalueringen av samhandlingsreformen, EVASAM, ble framlagt i 2016, og at den har gitt nyttig kunnskap i departementets videre arbeid med samhandling mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten.

Departementet viser videre til at det gjennom flere meldinger til Stortinget er lagt til rette for en arbeidsdeling mellom kommuner og sykehus som er i tråd med samhandlingsreformen. Særlig viktig er Meld. St. 26 (2014–2015), som ifølge departementet har tatt samhandling ett steg videre ved å rette innsatsen mot de områdene der reformen sviktet. Samhandling vil også være et viktig tema i Nasjonal helse- og sykehusplan (2020–2023), som etter planen skal legges fram høsten 2019.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det etter Riksrevisjonens undersøkelse er satt i verk en rekke tiltak for å bedre den helhetlige samhandlingen mellom aktørene i helse- og omsorgssektoren.

Når det gjelder elektronisk meldingsutveksling viser departementet til at det er utarbeidet standarder for flere typer meldinger, for eksempel henvisning, epikriser, rekvisisjoner og svar, og pleie- og omsorgsmeldinger (innleggelsesrapport, utskrivningsrapport, helseopplysninger m.m.). Departementet opplyser at i 2018 kunne tilnærmet alle kommuner sende og motta meldinger/rapporter om pasienter fra helseforetak og private sykehus. Departementet påpeker at det har vært en jevn økning i antall meldinger, og at det i 2018 ble utvekslet totalt 211 millioner meldinger over helsenettet.

Departementet viser også til at standardisert melding for helsefaglig dialog skal innføres. Standarden understøtter kommunikasjon mellom for eksempel henvisende instans og spesialisthelsetjenesten og mellom fastleger og pleie- og omsorgstjenesten. Denne meldingsstandard vil ifølge departementet kunne erstatte telefon og brev og redusere antall unødvendige henvisninger til sykehus.

Kjernejournal gir helsepersonell tilgang til viktige pasientopplysninger uavhengig av om de jobber som fastlege, på sykehus eller ved legevakt. Departementet viser til følgende utvikling når det gjelder kjernejournalen:

- I 2017 ble kjernejournal innført i den akuttmedisinske kjeden og for innbyggere.
- I 2018 ble det gjennomsnittlig gjort om lag 14 000 oppslag i kjernejournal per uke, og det tilsvarer en økning på 82 prosent sammenlignet med gjennomsnittlig antall oppslag per uke i 2017.
- Direktoratet for e-helse fikk i 2018 i oppdrag å starte utprøving og innføring av kjernejournal i resten av den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Innføring av kjernejournal i kommunene forutsetter at kommunene gjør nødvendige forberedelser.
- Det pågår et viktig arbeid med å øke tilgangen til og bedre datakvaliteten i kjernejournalen.

Departementet understreker at bærekraften i dagens løsninger med meldingsutveksling og dokumentdeling vil bli utfordret på sikt. Det har derfor over tid vært arbeidet parallelt med mer langsiktige løsninger som skal sørge for bedre mulighet for tettere samhandling om pasienten. Det langsiktige målet er én innbygger – én journal. Departementet nevner i den forbindelse blant annet at

- de første virksomhetene i Helse Midt-Norge RHF etter planen vil ta Helseplattformen i bruk i slutten av 2021
- Direktoratet for e-helse i perioden 2016–2018 gjennomførte en konseptvalgutredning for å løse dagens store behov for bedre løsninger for klinisk dokumentasjon og pasientadministrasjon i kommunal helse- og omsorgstjeneste, og for samhandlingen med øvrig helsetjeneste. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det våren 2019 ble besluttet å sette i gang forprosjektet «Helhetlig samhandling og felles kommunal journal» etter at kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) var gjennomført.<sup>3</sup>

Departementet viser ellers til at den nasjonale styringen av e-helseområdet skal være innrettet slik at digitaliseringen av helse- og omsorgssektoren skjer gjennom effektiv utnyttelse av sektorens samlede ressurser. I 2018 utarbeidet Direktoratet for e-helse, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, et forslag til ny e-helseorganisering med tilhørende styrings- og finansieringsmodell. Det ble ifølge departementet gitt følgende anbefalinger, som følges opp i Helse- og omsorgsdepartementet i 2019:

- Myndighetsrollen til Direktoratet for e-helse tydeliggjøres.
- Dagens leveranseoppgaver overføres til en nasjonal tjenesteleverandør med utgangspunkt i Norsk Helsenett SF.

### **Kompetanse og ledelse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene**

Når det gjelder kompetansen i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, viser departementet til at det er bred politisk enighet om at tjenestene har endrede kompetansebehov. Alle tiltak knyttet til kompetanseheving, rekruttering og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene er ifølge departementet samlet i Kompetanseløft 2020. Kompetanseløft 2020 følger opp Meld. St. 26 (2014–2015) *Framtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, regjeringens plan for omsorgsfeltet, *Omsorg 2020*, og Prop. 15 S (2015–2016) *Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)*. Departementet uttaler at en rekke tiltak er gjennomført, under gjennomføring eller ferdigstilt. Departementet har påbegynt arbeidet med å videreføre Kompetanseløft 2020 etter 2020.

Departementet opplyser om følgende satsinger:

- Om lag 48 000 ansatte i omsorgstjenestene fullførte en grunn-, videre- eller etterutdanning med tilskudd fra Kompetanseløft 2020 de to første årene i planperioden 2016–2020.
- Kommunene økte årsverksinnsatsen i omsorgstjenestene med i underkant av 5000 årsverk i 2017. 50 prosent av disse hadde høyere utdanning og 80 prosent hadde helse- og sosialfaglig utdanning.
- Antall årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten økte med om lag 975 i perioden 2013–2017.
- I 2018 var det nærmere 16 000 årsverk i kommunalt psykisk helse- og rusarbeid – 2000 flere årsverk enn i 2016. I perioden 2013–våren 2019 har 350 kommuner og bydeler fått tilskudd til 590 psykologstillinger. I statsbudsjettet for 2019 er det bevilget 205 millioner kroner til det øremerkede rekrutteringstilskuddet, som tilsvarer om lag 120 nye årsverk.
- I 2019 bevilget regjeringen 10 millioner kroner til lønnstilskudd til sykepleiere i kommunale helse- og omsorgstjenester som vil ta videreutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie. Et forslag om innhold i ny masterutdanning i avansert klinisk allmennsykepleie ble sendt på høring 1. april 2019.

3) Helse- og omsorgsdepartementet opplyste om dette i e-post 20. august 2019.

- Det er lagt til rette for økt kompetanse i kommunene gjennom innføring av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven. Det er også innført krav om å være spesialist i allmenntilleggsmedisin eller å være under spesialisering for å arbeide som fastlege.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser videre at Kunnskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet sammen har etablert et nytt styringssystem for de helse- og sosialfaglige utdanningene, RETHOS. Hensikten med systemet er at utdanningssektoren skal utdanne kandidater som møter brukernes og tjenestenes behov for kompetanse. Helse- og omsorgstjenesteloven skal ifølge departementet gjennomgås og revideres i RETHOS, slik at utdanningen tilpasses dagens og morgendagens behov.

Helse- og omsorgsdepartementet er opptatt av å styrke ledelsen i kommunale helse- og omsorgstjenester, og viser til følgende tiltak:

- De regionale helseforetakene går sammen med KS om å utvikle et felles topplederprogram for ledere i spesialisthelsetjenesten og i kommunale helse- og omsorgstjenester.
- Nasjonal lederutdanning for primærhelsetjenesten ved BI er gratis for ledere i den kommunale og fylkeskommunale helse- og omsorgssektoren, og er styrket med 12,2 millioner kroner, til en samlet bevilgning på 22,2 millioner kroner i 2019.
- Myndighetskrav til ledelse gjennom forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring er oppdatert, slik at ledere i hele helse- og omsorgstjenesten har fått tydelige krav for å sikre at virksomheten yter faglig forsvarlige tjenester og arbeider systematisk med kvalitetsforbedring.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser også at Statistisk sentralbyrå har fått i oppdrag å utarbeide analyser og framskrivninger av ressursbehov og tilgang på personell i helse- og omsorgssektoren. Framskrivningene skal ferdigstilles og publiseres våren 2019<sup>4</sup> og skal ligge til grunn for beslutninger om innretning og dimensjonering av framtidige helse- og omsorgstjenester.

### **Kommunalt døgntilbud for øyeblikkelig hjelp**

Departementet opplyser at kommunene totalt sett utnytter kommunalt døgntilbud for øyeblikkelig hjelp (ØHD) bedre i 2017 enn i tidligere år. Ifølge departementet var beleggsprosenten høyere for store enheter, sykestuer og tilbud med lokalisering tilknyttet lokalt medisinsk senter, distriktsmedisinsk senter, helsehus o.l., samt tilbud som har vært i drift noen år. Analysen indikerer imidlertid at det fortsatt er rom for økt bruk av tilbudet, og departementet følger nøye med på utviklingen, blant annet gjennom den årlige rapporteringen fra Helsedirektoratet.

Departementet opplyser at 11 prosent av innleggelsene i ØHD ble henvist av lege i akuttmottak i 2017, mot 6 prosent i perioden 2013–2014. Ifølge en rapport fra Helsedirektoratet kan satsingen på høyere kompetanse i akuttmottak de siste årene ha bidratt til at flere pasienter blir diagnostisert og ferdigbehandlet i mottaket. Når pasienten deretter henvises til for eksempel ØHD, unngår man innleggelser i sykehus. Ifølge departementet sendes kun 15 prosent av pasientene videre fra ØHD til spesialisthelsetjenesten, noe som kan bety at omfanget av innleggelser i spesialisthelsetjenesten reduseres som følge av ØHD-tilbudet. For å bedre henvisningsraten fra fastleger ble henvisning til ØHD inkludert i refusjonsordningen for fastleger i 2017.

4) SSB-rapport 2019/12. *Framskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*. Publisert 9. mai 2019.



Departementet opplyser at plikten til kommunalt døgntilbud for øyeblikkelig hjelp ble utvidet til å gjelde pasienter med psykisk helse- og/eller rusmiddelproblemer fra 2017. Departementet uttaler at siden plikten så langt bare har virket i to år, er det for tidlig å oppsummere effekten av endringen.

Departementet nevner også at det er noe blandede erfaringer når det gjelder henholdsvis samarbeid om ØHD mellom helseforetak og kommuner og bruken av samarbeidsavtaler, og at temaet vil bli omtalt nærmere i ny nasjonal helse- og sykehusplan.

### **Kunnskap om tjenestene**

Departementet opplyser at mer bruk av kvalitetsindikatorer og data fra helse- og kvalitetsregistre skal bidra til mer kunnskapsbasert praksis og kvalitetsforbedring av den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Departementet viser til at Stortinget vedtok etableringen av et kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) i 2016. Den neste versjonen av KPR vil ifølge departementet omfatte data fra omsorgstjenestene, allmennlegetjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Departementet mener registeret vil gi kunnskap til å utvikle bedre og mer effektive tjenester i form av bedre kvalitet på diagnostikk og behandling, og et styrket kunnskapsgrunnlag for forebyggende arbeid.

Departementet gir uttrykk for at kvalitetsindikatorer er et viktig verktøy for å måle kvaliteten i tjenestene og viser til at det har vært en klar økning i antall nasjonale kvalitetsindikatorer de senere årene. Per mars 2019 var det ifølge departementet etablert i alt 177 nasjonale kvalitetsindikatorer, hvorav 31 gjelder den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Resultatene publiseres ca. fire ganger årlig på [helsenorge.no](http://helsenorge.no).

### **Koordinerte tjenester**

Departementet opplyser at det våren 2018 ble startet opp pilotprosjekter med primærhelseteam i 9 kommuner med tilsammen 85 fastleger. Videre ble det høsten 2018 startet pilotprosjekter med oppfølgingsteam som tar utgangspunkt i kommunenes koordineringsfunksjon overfor personer med store, sammensatte behov.

Ett viktig tiltak for bedre koordinerte tjenester til pasienter med sammensatte behov er individuell plan (IP). Departementet erkjenner at bruken av IP og koordinerende enhet ikke er så utbredt som man kunne ønske. Ifølge departementet finner mange kommuner og sykehus det vanskelig å innfri den lovpålagte retten til individuell plan, og mange brukere med de mest sammensatte behovene får i dag ikke gode nok tjenester.

Departementet viser til flere tiltak som skal vurderes for å gi bedre koordinerte tjenester:

- lovendringer for å styrke og harmonisere de ulike tjenestenes plikt til å utarbeide individuell plan og krav til koordinator under de ulike tjenestelovene
- lovfesting av plikt for kommunen til å utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha koordineringsansvar for hjelpetjenester til barn og unge
- om det skal tas inn en bestemmelse i de lovpålagte samarbeidsavtalene mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten om samarbeid om barn og unge som har behov for tjenester fra begge nivåer
- om ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler bør omfatte flere sektorer enn helse- og omsorgstjenestene for barn og unge som har behov for tjenester fra flere sektorer

## Psykisk helse og rus

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at pasienter med psykiske lidelser og/eller rusmiddelavhengighet er en høyt prioritert gruppe for regjeringen. Derfor ble prioriteringsregelen («den gylne regel») gjeninnført ved regjeringsskiftet 2013. Regelen innebærer at veksten på disse to områdene skal være større enn veksten i somatisk sektor for spesialisthelsetjenestens vedkommende. Departementet understreker at nedbyggingen av døgnplasser i spesialisthelsetjenesten ikke innebærer en kapasitetsreduksjon i spesialisthelsetjenestens tjenestetilbud, men en tilpasning til kunnskap om hva som er effektiv og god behandling av psykisk sykdom. Det er ifølge departementet svært få pasienter som har behov for, eller nytte av, langvarig døgnopphold på institusjon.

Når det gjelder aktivt oppsøkende behandlingsteam – for eksempel ACT- og FACT-team<sup>5</sup> – viser departementet til at erfaringene tilsier at slik oppsøkende og pasienttilpasset behandling er riktig behandling for mange med alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelavhengighet. Evalueringen av ACT-team viser inntil 70 prosent mindre tvangsbruk, bedre livskvalitet og halvparten så mange liggedøgn i spesialisthelsetjenesten. Ifølge departementet har det vært en betydelig økning i antall FACT-team siden utgangen av 2017. I 2018 ble det gitt tilskudd til etablering og drift av 8 ACT-team, 38 FACT-team og 21 forprosjekter (ACT- eller FACT-team). Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (ROP) har fått i oppdrag av Helsedirektoratet å gjennomføre en evaluering av FACT-team som etter planen skal foreligge i 2019.

Departementet viser videre til opptrappingsplanen for rusfeltet, jf. Prop. 15 S (2015–2016), hvor hovedvekten av tiltakene i planen retter seg mot kommunale tjenester. Foreløpig er det bevilget mer enn 1,8 milliarder kroner til opptrappingsplanen. Departementet opplyser at den første evalueringsrapporten viser at kombinasjonen av økte bevilgninger og oppmerksomhet om planen har bidratt til at kommunene utvikler tjenester i tråd med målene for planen.

I forbindelse med at betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og TSB (tværfaglig spesialisert rusbehandling) ble innført fra 1. januar 2019, er 185 millioner kroner flyttet fra de regionale helseforetakenes budsjetter til kommunerammen i budsjettet for 2019. Hensikten med betalingsplikten er at pasienter innenfor rus og psykisk helse raskere skal få et tilbud der de bor.

Departementet opplyser at regjeringen vil legge fram en egen opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse i 2019.<sup>6</sup> Med opptrappingsplanen vil regjeringen bidra til at flere skal få oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at de som trenger det, skal få et godt behandlingstilbud.

Departementet viser videre til at regjeringen jobber for en videre utbredelse av rask psykisk helsehjelp, et kommunalt lavterskeltilbud for personer med mild til moderat angst, depresjon, begynnende rusproblemer og/eller søvnvansker. Tilbudet skal være lett tilgjengelig og gratis, og målet er å gi direkte hjelp uten lang ventetid til flere personer, for å forhindre at problemene utvikler seg. Tidligere var aldersgrensen for rask psykisk helsehjelp 18 år, men departementet opplyser at den nå er senket til 16 år. I 2018 var tilbudet tilgjengelig i om lag 50 kommuner.

- 5) Ifølge Helsedirektoratets nettsider er ACT (Assertive Community Treatment) en modell for å gi oppsøkende, samtidige og helhetlige tjenester til mennesker med alvorlige psykiske lidelser. FACT (Flexible Assertive Community Treatment) kan ifølge direktoratet oversettes til fleksibel aktiv oppsøkende behandling. Kilde: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/lokalt-psykisk-helse-og-rusarbeid/act-og-fact-team>
- 6) Prop. 121 S (2018–2019) *Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024)* ble levert til Stortinget 7. juni 2019.

Etablering av pakkeforløp på psykisk helse- og rusområdet er ifølge departementet et hovedgrep for å oppnå bedre forutsigbarhet for brukerne, bedre brukerinnflytelse, bedre samhandling, raskere gjennomføring av utredning og kortere ventetid til behandling. Pakkeforløpet starter i kommunen, og alle pasienter som henvises til psykisk helsevern og TSB, skal henvises til pakkeforløp.

Departementet opplyser at det er stilt følgende styringskrav i oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene for 2019: «Omstilling av spesialisthelsetjenester som berører kommunene skal ikke gjennomføres før dialog, og før kommunene er i stand til å håndtere de nye oppgavene. Dette gjelder særlig ved betalingsplikten for kommunene for utskrivningsklare pasienter innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling som ble innført 1. januar 2019.» Ifølge departementet er det en forutsetning at omstillingen gir brukerne et kontinuerlig og like godt eller bedre tjenestetilbud enn før.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet de siste årene har satt i verk flere tiltak for å styrke kvaliteten og ressursutnyttelsen i helse- og omsorgstjenesten, men at det fortsatt er behov for å gjøre mer for å sikre koordinerte tjenester til pasienter med sammensatte behov. Riksrevisjonen merker seg at det har vært en positiv utvikling når det gjelder samhandlingen mellom forvaltningsnivåene, blant annet ved økt bruk av elektronisk meldingsutveksling og dokumentdeling. Samtidig understreker Helse- og omsorgsdepartementet at bærekraften i dagens løsninger på sikt vil bli utfordret, og at videre innretning og utvikling av samarbeidet vil være et tema i den kommende nasjonale helse- og sykehusplanen. For å nå målet om at alle pasienter skal ha én journal på tvers av forvaltningsnivåene, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at departementet sikrer at løsningene som velges, resulterer i en mest mulig sømløs oppfølging av den enkelte pasient.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:4 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivitet i bygg

---

## Innledning

Målet med undersøkelsen var å belyse i hvilken grad sentrale statlige virkemidler for energieffektivisering bidrar til redusert energibruk i bygg, og hva som er de mulige årsakene til at virkemidlene eventuelt har begrenset effekt.

Dokument 3:4 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med energieffektivitet i bygg ble sendt til Stortinget 24. november 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 26. april 2016, jf. Innst. 245 S (2016–2017). Saken ble behandlet av Stortinget 24. mai 2016.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Olje- og energidepartementet vurderer om Enovas støtteordninger gir faktisk redusert energibruk i bygg, og forbedrer rapporteringen om dette
- Olje- og energidepartementet i samråd med Kommunal og moderniseringsdepartementet
  - vurderer innretningen av Enovas boligprogrammer og Husbankens grunnlånsordning
  - intensiverer informasjonsarbeidet om energieffektivisering, særlig overfor husholdningene, borettslag og sameier
  - fortsetter arbeidet for å styrke samordningen mellom virkemiddelaktørene
  - intensiverer arbeidet med å skaffe seg kunnskap om hvorvidt energikravene i byggt teknisk forskrift fungerer og blir etterlevd. Dette er særlig viktig ettersom det i dag pågår et arbeid med å endre det gjeldende regelverket.

I behandlingen av Dokument 3:4 (2015–2016) viste Kontroll -og konstitusjons-komiteen til Riksrevisjonens bekymring om funn som viser at de juridiske virkemidlene ikke fungerer for energieffektivisering i eksisterende bygg. Uklarheter om hvilke tiltak som omfattes av begrepet *hovedombygginger*, bidrar til at regelverket i liten grad får anvendelse på disse byggene. Komiteen viste videre til at Enova mangler støtteordninger for boligeiere som ønsker å gjennomføre enkelttiltak for å redusere energibruken i boligen. Det er nesten ingen boligselskaper (borettslag og sameier) som har fått tilsagn om støtte til oppgradering for å redusere energibruken. Komiteen var derfor enig med Riksrevisjonens anbefaling om at Olje- og energidepartementet vurderer om Enovas støtteordninger fungerer og faktisk fører til redusert energibruk i bygg. Komiteen understreket at arbeidet med samordning mellom virkemiddelaktørene må prioriteres, og at departementene også må gi bedre informasjon om hvordan virkemidlene virker sammen, slik at de blir oversiktlige.

---

## Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 26. mars 2019 Olje- og energidepartementet om å gjøre rede for tiltak og virkemidler som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens

anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet ble også bedt om å redegjøre for resultatene på området. Departementet svarte i brev av 14. juni 2019. Fra 1. mai 2018 overtok Klima- og miljødepartementet eierskapet av Enova. Olje- og energidepartementet har derfor innhentet innspill både fra Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### **Olje- og energidepartementets arbeid for å sikre at Enovas tiltak bidrar til energieffektivisering i bygg**

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at Enovas framtidige rolle ble behandlet i Meld. St. 25 (2015–2016) om energipolitikken fram mot 2030, og at det som en følge av dette ble opprettet en ny styringsavtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova for perioden 2017–2020. I denne sammenhengen ble også Enovas vedtekter endret for å reflektere den nye målstrukturen. Enova og Klima- og energifondets formål er å bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp. Formålet har følgende delmål:

- 1) reduserte klimagassutslipp som bidrar til å oppfylle Norges klimaforpliktelse for 2030
- 2) *økt innovasjon innen energi- og klimateknologi tilpasset omstillingen til lavutslippssamfunnet*
- 3) styrket forsyningssikkerhet gjennom fleksibel og effektiv effekt- og energibruk

For avtaleperioden 1. januar 2017–31. desember 2020 legges det til grunn at følgende nivå indikerer god måloppnåelse:

- klimaresultater tilsvarende 0,75 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i ikke-kvotepiktig sektor
- energieresultater tilsvarende 4 TWh
- effektresultater tilsvarende 400 MW
- innovasjonsresultater tilsvarende utløst innovasjonskapital på 4 milliarder kroner

Om Enovas boligprogrammer opplyser Olje- og energidepartementet at Enova har gjort endringer i programtilbudet, og at det er lansert et nytt tilbud som skal stimulere til innovative løsninger i energitjenestemarkedet for bygg, og støtte til å ta i bruk beste tilgjengelige teknologi ved rehabilitering og oppgradering. Enovatilskuddet, som er Enovas støttetilbud til energi- og klimatiltak i private husholdninger, har fått flere tiltak enn i undersøkelsesperioden for Dokument 3:4 (2015–2016), blant annet et rettighetsbasert tiltak til støtte for oppgradering av eksisterende bygg. I 2018 ble det utbetalt støtte på til sammen 275 millioner kroner for 14 500 tilskudd til denne ordningen. I 2015 ble det utbetalt 65 millioner kroner til 4575 tiltak under denne ordningen.

Olje- og energidepartementet opplyser at Enovas resultatmåling fremdeles baserer seg på at støttemottakeren rapporterer resultatet på tre tidspunkt: Ved kontraktsinngåelse, ved sluttrapportering til Enova og som hovedregel tre år etter sluttrapportering. Departementet påpeker at hensikten med måleindikatorerne er at de skal utgjøre ett av flere grunnlag for styringsdialogen mellom departementet og Enova. Måleindikatorerne er ikke egnet til og har ikke til hensikt å reflektere utviklingen på makronivå.

### **Innretningen av Husbankens grunnlån**

Olje- og energidepartementet viser til at Husbankens grunnlån har blitt evaluert, og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2018 sendte forslag til ny forskrift om lån fra Husbanken på høring. Forslaget innebærer at lån fra Husbanken fortsatt skal finansiere tiltak for energieffektivisering i eksisterende boligmasse der potensialet

er størst. For nye boliger er det vurdert som lite hensiktsmessig å stimulere til ytterligere energieffektivisering enn byggt teknisk forskrift. Bakgrunnen for dette er skjerping av energikravene i 2016.

### **Informasjon om og samordning av støtteordninger for energieffektivisering**

Departementet gir uttrykk for at Enovas arbeid med kommunikasjon er målrettet og effektivt, og at tjenesten *Enova Svarer* hadde 80 000 henvendelser i 2018, mot 54 000 i 2014. Direktoratet for byggkvalitet gir veiledning om regelverket. Dette skjer både gjennom verktøy og veivisere på direktoratets nettsider, ved besvarelse av henvendelser og i form av innlegg på konferanser og samlinger.

Samordningen mellom virkemiddelaktørene har ifølge Olje- og energidepartementet blitt bedre. Samordningen var et tema i Meld. St. 25 (2015–2016) om energipolitikken fram mot 2030, og dette ble fulgt opp ved føringer for koordinering i styringsavtalen. Den nye styringsavtalen viser at Enova skal ivareta driften og utviklingen av energimerkeordningen. Det er dermed lagt til rette for en bedre samordning mellom energimerkeordningen for bygg og Enovas virkemidler.

### **Krav til energieffektivitet i eksisterende bygg**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt et forslag til endring av plan- og bygningsloven kapittel 31 om krav til eksisterende byggverk. Olje- og energidepartementet opplyser at forslaget klargjør hvilke krav som gjelder ved arbeid på eksisterende byggverk. Det foreslås å tydeliggjøre dagens hovedregel om hva slags arbeid som utløser krav i lovgivningen, og de foreslåtte endringene kan bidra til bedre byggkvalitet også innenfor energieffektivitet.

---

## **Riksrevisjonens vurdering**

Styringsavtalen mellom departementet og Enova er endret fra 2017. Det tidligere målet om energiresultat er nå delt inn i klimaresultater, effektresultater og innovasjonsresultater, i tillegg til energiresultat. Riksrevisjonen har merket seg at Enova fortsatt ikke etterprøver om de beregnede energiresultatene faktisk realiseres.

Riksrevisjonen merker seg at Enovatilskuddet nå ser ut til å ha en innretning som i større grad treffer eksisterende boligbygg, ved at flere tiltak er blitt inkludert i ordningen, blant annet et rettighetsbasert tiltak med støtte til oppgradering av eksisterende bygg. Tilskuddet er blitt utbetalt til et betydelig større antall boligprosjekter. Videre er det gjennomført evalueringer av Husbankens grunnlån og sendt forslag til forskrift på høring. Det er vurdert som lite hensiktsmessig å stimulere til ytterligere energieffektivisering i nye boliger, da energikravene i dem er skjerpet i de byggt tekniske forskriftene. Riksrevisjonen merker seg også at tjenesten *Enova Svarer* blir brukt mer i 2018 enn på tidspunktet på undersøkelsen.

Det er i tillegg sendt et forslag til endring av plan- og bygningsloven om klargjøring av hvilke krav som gjelder til eksisterende byggverk, noe som kan bidra til bedre byggkvalitet også innenfor energieffektivitet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det skjedd forbedringer i myndighetenes arbeid med energieffektivisering av bygg. Riksrevisjonen understreker betydningen av at arbeidet med energieffektivisering i bygg fortsetter. Riksrevisjonen vil følge dette området i sine årlige risikovurderinger.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:3 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder*

---

## Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder. Undersøkelsen belyste myndighetenes oppfølging av forurensningsnivåene i 14 norske kommuner og byområder, som hadde en samlet befolkning på 1,9 millioner. Disse var omfattet av undersøkelsen fordi de hadde så høye konsentrasjonsnivåer av svevestøv (PM<sub>10</sub>) og/eller nitrogendioksid (NO<sub>2</sub>) at de var pålagt å overvåke forurensningsnivåene.

Dokument 3:3 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder* ble overlevert Stortinget 4. november 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 15. mars 2016, jf. Innst. 212 S (2015–2016). Stortinget behandlet saken 5. april 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at den lokale luftkvaliteten ikke var i tråd med fastsatte mål, og at målstrukturen på området var uoversiktlig. Undersøkelsen viste videre svakheter ved kommunenes etterlevelse og Miljødirektoratets oppfølging av forurensningsforskriften, og at sentrale transportpolitiske virkemidler ikke i stor nok grad ble brukt for å sikre god luftkvalitet. Fordelingen av ansvar og oppgaver på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer gjorde det også krevende å nå målene for lokal luftkvalitet.

Riksrevisjonen anbefalte i Dokument 3:3 (2015–2016) at Klima- og miljødepartementet

- forenkler målstrukturen
  - sørger for at Miljødirektoratet forsterker sin veiledning og oppfølging av kommunene som forurensningsmyndighet
  - i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen gjør det klarere for kommunene hvilke tiltak som er tilgjengelige og praktisk gjennomførbare, og hvilken effekt de vil ha på den lokale luftkvaliteten
1. og Samferdselsdepartementet går gjennom oppgave- og ansvarsfordelingen mellom aktuelle sektorer og forvaltningsnivåer med sikte på en mer effektiv virkemiddelbruk og måloppnåelse

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 212 S (2015–2016) til at den deler Riksrevisjonens oppfatning av at det er alvorlig at både grenseverdier og nasjonale mål overskrides i mange kommuner.

Komiteen merket seg at ansvaret for å følge opp lokal forurensning er spredt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Den viste til at Stortinget under behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. Innst. 450 S (2012–2013), pekte på at både statlige og lokale myndigheter har et stort ansvar for å legge til rette for tiltak som samlet forbedrer både luftkvalitet og framkommelighet.

Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens bemerkning om hvorvidt fordelingen av roller og ansvar mellom sektorer og forvaltningsnivåer kan åpne for et spill som lett kan føre

til pulverisering av ansvar og manglende evne til å beslutte og å sette i verk effektive tiltak. Komiteen mente at det er behov for å gå gjennom organisering og ansvar for å sikre effektiv virkemiddelbruk og måloppnåelse.

Komiteen pekte også på at målstrukturen for lokal luftkvalitet gir ulike mål med ulik status, og var enig i Riksrevisjonens vurdering om at dette skaper et uoversiktlig bilde. Dette er krevende for lokale myndigheter å forholde seg til, og ifølge komiteen viser det at det er behov for å forenkle målstrukturen.

Komiteen sa seg enig i at vanskelige målkonflikter kan oppstå i forbindelse med å sikre god luftkvalitet i byområder. Likevel presiserte komiteen at befolkningens krav på ren luft, også i byene, er et overordnet miljøgode i arbeidet for en god folkehelse. Når lovverket fastsetter bindende grenseverdier for svevestøv og nitrogendioksid, må disse følges. Komiteen ba om at de juridisk bindende grenseverdiene følges opp i praksis.

---

### Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mars 2019 Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk etter at Stortinget behandlet saken i april 2016, og resultatene av disse.

Departementet svarte i brev av 2. mai 2019, der departementet blant annet framhevet at luftkvaliteten i byene er forbedret de seneste årene. Departementet påpeker at kjøretøy med forbrenningsmotor er en av de viktigste årsakene til dårlig luftkvalitet i byområdene. For å stimulere til at flere velger kollektivløsninger, sykler og går, har regjeringen økt investeringene til både jernbaneforvaltning og til byvekstavtaler, bymiljøavtaler og belønningsordninger. I tillegg viser departementet til en ambisiøs politikk for å legge til rette for en rask omstilling til null- og lavutslippskjøretøy i transportsektoren. Videre redegjør departementet i brevet for oppfølgingen av Riksrevisjonens konkrete anbefalinger.

#### Tiltak for å forenkle målstrukturen for lokal luftkvalitet

Forurensningsforskriften fastsetter juridisk bindende grenseverdier for konsentrasjoner av blant annet svevestøv (PM<sub>10</sub> og PM<sub>2,5</sub>) og nitrogendioksid (NO<sub>2</sub>). For de tre komponentene har regjeringen i tillegg fastsatt nasjonale mål. De nasjonale målene er ikke rettslig bindende, men angir ifølge Klima- og miljødepartementet ambisjonsnivået for luftkvaliteten i Norge. Det er videre utarbeidet luftkvalitetskriterier, som er Folkehelseinstituttets og Miljødirektoratets anbefalte konsentrasjonsnivåer av ulike luftforurensningskomponenter basert på eksisterende kunnskap om helseeffekter.

Departementet viser til at de nasjonale målene må veies opp mot andre politiske mål på miljøområdet og innenfor transportsektoren. Blant annet kan det være en målkonflikt mellom reduksjon av klimagassutslipp og lokal luftkvalitet, og mellom luftkvalitet og trafiksikkerhet.

Klima- og miljødepartementet framhever at faglig forsvarlige forenklinger av målstrukturen er gjennomført. Høsten 2016 innførte regjeringen nye nasjonale mål for luftkvalitet med sikte på å forenkle målstrukturen. Etter dette korresponderer nasjonale mål med luftkvalitetskriteriene. Det nasjonale målet for nitrogendioksid (NO<sub>2</sub>) sammenfaller også med den juridisk bindende grenseverdien.

For svevestøv (PM<sub>10</sub> og PM<sub>2,5</sub>) er det fortsatt et gap mellom den juridisk bindende grenseverdien og luftkvalitetskriteriene. Gapet er imidlertid redusert etter at



grenseverdiene for svevestøv ble skjerpet fra 1. januar 2016. I tillegg er en videre skjerping under utredning, jf. oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet til Miljødirektoratet, Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet om revisjon av grenseverdiene for svevestøv av 14. mai 2018. Oppdraget om å utrede grenseverdiene for svevestøv hadde i utgangspunktet frist 1. juni 2019, men fristen har blitt utsatt til 1. november 2019, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 23. august 2019. Departementet opplyser at det deler direktoratenes vurdering av at det er viktig at en eventuell ytterligere skjerping av grenseverdiene for svevestøv baseres på et solid faglig fundert grunnlag.

Departementet viser videre til at Miljødirektoratet, Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet har utredet nye grenser for luftkvalitetssoner i *retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging* (T-1520). Retningslinjen fra 2012 inneholder anbefalte luftforurensningsgrenser ved planlegging av ny eller utvidelse av eksisterende virksomhet eller bebyggelse og inkluderer definerte grenser for luftkvalitetssoner – gul og rød sone. I gul sone bør kommunene vise varsomhet med å tillate etablering av bebyggelse som er følsom for luftforurensning. Områder i rød sone er lite egnet for følsom bebyggelse på grunn av høye luftforurensningsnivåer. Eksempler på følsom bebyggelse er helseinstitusjoner, barnehager, lekeplasser og utendørs idrettsanlegg.

Etatenes forslag til nye grenser for luftkvalitetssoner sikrer ifølge departementet en harmonisering med grenseverdiene, luftkvalitetskriteriene og de nasjonale målene. Etatene har imidlertid anbefalt å vente med å gjennomføre de nye grensene til en helhetlig gjennomgang av retningslinje T-1520 er gjennomført. På bakgrunn av denne vurderingen har etatene fått i oppdrag å gå gjennom og evaluere T-1520 innen 1. desember 2020 og foreslå en revisjon av retningslinjen, inkludert konsekvensutredning innen 1. desember 2021, jf. oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet til Miljødirektoratet, Vegdirektoratet og Folkehelseinstituttet, 22. mars 2019.

Klima- og miljødepartementet peker på at til tross for forenklinger består målstrukturen fremdeles av flere nivåer og midlingstider<sup>7</sup>. Departementet vurderer det likevel slik at det er vanskelig å fullt ut harmonisere de ulike nivåene. Nivåene i forurensningsforskriften (grenseverdi, målsetningsverdi, øvre og nedre vurderingsterskel, alarmterskel, informasjonsterskel) er forankret i EUs luftkvalitetsdirektiv og kan dermed ikke fjernes eller forenkles. Luftkvalitetskriteriene er nødvendige for å kunne gjøre vurderinger av helseeffekter, og de nasjonale målene er med på å målrette arbeidet for å sikre trygg luft. Grensene for luftkvalitetssoner i T-1520 er nødvendig for å sikre god luftkvalitet der folk oppholder seg.

#### **Tiltak for å forsterke oppfølgingen overfor kommunene**

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratets arbeid med å veilede kommunene som forurensningsmyndighet retter seg mot kommunenes oppgaver etter de *juridisk forpliktende grenseverdiene* etter forurensningsforskriften, og ikke etter de nasjonale målene. Samtidig er det ifølge departementet nær sammenheng mellom dem.

Departementet viser til at en tett oppfølging av kommunene er viktig. Som en følge av Riksrevisjonens undersøkelse og en dom i EFTA-domstolen har Miljødirektoratet fulgt opp kommunene tettere. Miljødirektoratet følger skriftlig opp kommuner som bryter eller står i fare for å bryte grenseverdiene, og kommuner som er pålagt å overvåke

7) En midlingstid kan for eksempel være 24 timer eller ett år, og det er en tallverdi for luftkvalitet oppgitt som et gjennomsnitt over ulike tidsperioder.

luftkvaliteten. Kommunene veiledes også gjennom skriftlige veiledere og møter om pliktene i forurensingsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet. Klima- og miljødepartementet opplyser videre at det har satt i gang et arbeid gjennom Miljødirektoratet for å foreslå endringer i forurensingsforskriftens kapittel 7, blant annet med formål om å tydeliggjøre plikter og myndighetsfordeling. Forslaget fra direktoratet ble levert 28. juni 2019 og er under behandling i departementet, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 23. august 2019. I tillegg har Miljødirektoratet lagt mer vekt på veiledning om og saksbehandling av kommunenes tiltaksutredninger, for å sikre at de er i tråd med kravene i forurensingsforskriften.

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet i det kommende året vil legge vekt på å forbedre og gjøre veiledningen mer målrettet. Revisjon og digitalisering av veiledere er ifølge departementet en del av et større digitaliserings- og forenklingsarbeid som på sikt vil bidra til at kommunene kan gjennomføre pliktene sine på en mer effektiv måte.

Klima- og miljødepartementet viser også til at det statlige og tverrfaglige samarbeidet om lokal luftkvalitet er blitt sterkere. Departementet opplyser i den sammenheng om ulike verktøy og tjenester som har blitt gjort tilgjengelige for kommunene. Departementet viser blant annet til at den første versjonen av et nasjonalt beregningsverktøy for lokal luftkvalitet (NBV) ble klart i 2017. Verktøyet skal gjøre det enklere for kommuner og anleggseiere å etterleve kravene i regelverket om lokal luftkvalitet. Løsningen ble utviklet for 14 kommuner og byområder på oppdrag fra Miljødirektoratet og Vegdirektoratet, i samarbeid med Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet.

Disse etatene har sammen med Meteorologisk institutt også etablert «Luftsamarbeidet» for ytterligere å samordne det statlige ansvaret knyttet til luftkvalitetsmåledata, luftkvalitetsvarsler, beregningsverktøy og informasjon. Samarbeidet muliggjør bedre tilrettelegging av tjenester og verktøy for publikum og lokale og regionale myndigheter, og en samordnet og effektiv ressursbruk.

En landsdekkende varslingstjeneste for lokal luftkvalitet, *Luftkvalitet i Norge* (luftkvalitet.miljostatus.no), ble åpnet for kommunene i november 2018, og for publikum i januar 2019. Tjenesten er ifølge departementet unik i europeisk sammenheng og viser varsling av lokal luftkvalitet to døgn framover i tid i kart og grafer, og den formidler kvalitetssikret informasjon til publikum. Tjenesten forenkler kommunenes arbeid med å informere publikum om hvordan luftkvaliteten er der de bor og ferdes, og gir spesifikke helse råd til ulike sårbare grupper. Kommuner og andre interessenter har også blitt involvert i utviklingen av varslingstjenesten.

Klima- og miljødepartementet opplyser videre at «Luftsamarbeidet» nå arbeider med å utvikle en fagbrukertjeneste med utgangspunkt i behovene til fagbrukere og saksbehandlere i forvaltningen. Denne tjenesten skal gi støtte til kommunenes arbeid med å sette inn treffsikre, langsiktige tiltak for bedret luftkvalitet. Langsiktige tiltak reduserer antall hendelser der det blir nødvendig å sette i verk strakstiltak.

Miljødirektoratet og Vegdirektoratet arrangerer også to ganger i året *Bedre byluftforum* som retter seg mot kommuner, forsknings- og konsulentmiljøet. De siste årene har de to direktoratene også arrangert egne møter mellom stat og kommune for å sikre godt samarbeid og god veiledning, og sørge for medvirkning fra kommunalt nivå.

## **Arbeidet med å klargjøre for kommunene hvilke tiltak som er egnet for å sikre god lokal luftkvalitet**

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet er opptatt av god veiledning for å klargjøre kommunenes handlingsrom når det gjelder lokal luftkvalitet. Direktoratet arbeider også med å forsterke og digitalisere veiledningen.

Departementet viser videre til at Miljødirektoratet legger opp til å styrke fylkesmannens arbeid med luftkvalitet. Direktoratet utvikler også rutiner for god koordinering mellom kommunene og konsesjonsmyndighet for industri i saker hvor konsesjonspliktig industri bidrar til dårlig luftkvalitet. Videre har Miljødirektoratet satt i gang oppdatering av kunnskapsgrunnlaget for verdsettingsfaktorer, som har stor betydning for de samfunnsøkonomiske vurderingene av lokal luftkvalitet.

Klima- og miljødepartementet påpeker at i tillegg til å sørge for god veiledning er det avgjørende å sikre at kommunene har en bred og sammensatt virkemiddelpakke. Departementet viser til at regjeringen har innført en rekke nye virkemidler på området og opprettholdt de eksisterende. Virkemidlene departementet nevner, er

- adgang til å etablere lavutslippssoner for biler
- adgang til å innføre piggdekkgebyr
- midlertidig trafikkregulering/forbud mot bruk av bestemte kjøretøygrupper
- tids- og miljødifferensierte bompengetakster i bomringer i byområder
- midlertidige beredskapstakster i byområder
- miljøfartsgrenser
- adgang til å avvise skip i havn på dager med høy forurensning
- adgang til å stille miljøkrav til drosjer
- miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy

Noen nye virkemidler som også kan ha en effekt på lokal luftkvalitet, er ifølge departementet til vurdering av regjeringen. Disse inkluderer en utredning av satellittbasert veipricing for tunge kjøretøy, et prøveprosjekt med dynamiske fartsgrenser i byene og krav om nullutslippstransport i leveranser til det offentlige.

## **Gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordeling mellom aktuelle sektorer og forvaltningsnivåer**

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet i 2017 fikk i oppdrag å vurdere myndighetsfordeling, oppgavefordeling og ansvarsfordeling når det gjelder lokal luftkvalitet. Direktoratet leverte rapporten *Myndighetsfordeling og roller – lokal luftkvalitet* i februar 2018. Rapporten belyste blant annet hvorvidt eventuelle endringer i utformingen eller praktiseringen av forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet kunne bidra til å styrke gjennomføringsevnen på området. Miljødirektoratet konkluderer i rapporten med at kommunen fortsatt bør være forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet, men at kommunene i større grad bør ta i bruk tilgjengelige virkemidler. Departementet støtter denne vurderingen.

Departementet viser videre til at Miljødirektoratet gjennom arbeidet med rapporten avdekket behov for endringer i forskriften for blant annet å klargjøre eksisterende plikter og gjøre dagens myndighetsfordeling tydeligere. Direktoratet ble derfor bedt om å utarbeide et forslag til endringer i forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet 9. november 2018. Som nevnt i punkt 2.2 har Miljødirektoratet utarbeidet et forslag som er under behandling i departementet.

Miljødirektoratet anbefaler videre i rapporten å gjøre en helhetlig vurdering av hvordan virkemidlene som har betydning for lokal luftkvalitet, fungerer sammen – etter at de nylig introduserte virkemidlene har fått virke en tid.

Miljødirektoratet peker også på behovet for en helhetlig gjennomgang av kravene til overvåking av luftkvalitet i forskriften. Direktoratet anbefaler imidlertid at en slik vurdering avvantes til det landsdekkende beregningsverktøyet *urban European Monitoring and Evaluation Programme* (uEMEP)<sup>8</sup> er ferdig.

---

## Status og utvikling på området

Ifølge Klima- og miljødepartementet har det generelt vært en positiv utvikling i den lokale luftkvaliteten i Norge, både når det gjelder svevestøv ( $PM_{10}$  og  $PM_{2,5}$ ) og nitrogen dioksid ( $NO_2$ ). Departementet opplyser at det for første gang i 2018 ikke var noen brudd på grenseverdiene i forurensningsforskriften, heller ikke for  $NO_2$ .

Dokumentasjon fra departementet viser at gjennomsnittlig årlig konsentrasjonsnivå av nitrogen dioksid har blitt redusert i seks byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen). Oslo og Bergen hadde brudd på forurensningsforskriftens grenseverdi for årlig gjennomsnittskonsentrasjon i perioden 2014–2017. Oslo brøt grenseverdien hvert år i perioden, og Bergen brøt den i 2014 og 2016. I 2018 var det imidlertid ingen byer som brøt denne grenseverdien.<sup>9</sup> Oslo hadde også brudd på grenseverdien for *time*konsentrasjon av nitrogen dioksid i 2015 og 2016.<sup>10</sup>

Departementet viser også til at nivåene av svevestøv er blitt lavere de siste 20 årene, og at de i stor grad påvirkes av meteorologiske forhold som varierer fra år til år. Dokumentasjonen fra Klima- og miljødepartementet viser at fire kommuner<sup>11</sup> overskred gjeldende grenseverdi for gjennomsnittlig konsentrasjonsnivå per døgn i perioden 2016–2018.<sup>12</sup> Tre av de fire kommunene som overskred grenseverdien for svevestøv, er kommuner som har begynt å måle den lokale luftkvaliteten de senere årene.

Departementet har ikke oversendt dokumentasjon over måloppnåelsen for det nasjonale målet for svevestøv. Offentlig tilgjengelig statistikk viser at fire kommuner overskred det nasjonale målet for  $PM_{10}$ , og to kommuner overskred det nasjonale målet for  $PM_{2,5}$  i 2016 og/eller 2017.<sup>13,14</sup>

De nasjonale målene angir gjennomsnittlige årlige konsentrasjoner av nitrogen dioksid ( $NO_2$ ) og svevestøv ( $PM_{10}$  og  $PM_{2,5}$ ). Målene ble revidert i 2016 og sammenfaller nå med Folkehelseinstituttets anbefalinger for årlige gjennomsnittskonsentrasjoner av  $NO_2$ ,  $PM_{10}$  og  $PM_{2,5}$ . Folkehelseinstituttets anbefalinger er satt så lavt at de aller fleste kan utsettes for disse forurensningsnivåene uten at det oppstår skadevirkninger på helsen. For  $NO_2$  samsvarer forurensningsforskriftens grenseverdi for årlige gjennomsnittskonsentrasjoner med både det nasjonale målet og Folkehelseinstituttets

- 8) uEMEP er et overvåkingsprogram under konvensjonen for langtransportert luftforurensning som på sikt skal levere tjenester for hele landet slik som nasjonalt beregningsverktøy for lokal luftkvalitet (NBV).
- 9) Dataene for  $NO_2$  i 2018 er imidlertid foreløpige, med unntak av Oslo hvor dataene er ferdig kvalitetssikret. Dataene for 2018 omfatter 12 byområder.
- 10) Det går ikke fram av miljøstatus.no hvilke byområder som brøt grenseverdien for timekonsentrasjoner av  $NO_2$  i 2017 og 2018. <https://www.miljostatus.no/tema/luftforurensning/lokal-luftforurensning/> [Hentedato 12. juni 2019].
- 11) Departementet har sendt dokumentasjon på nivået av svevestøv ( $PM_{10}$ ) i ti kommuner i perioden 2013–2017 og foreløpige tall for 14 kommuner i 2018. Totalt er det ett eller flere datapunkter for 17 kommuner.
- 12) All dokumentasjon gjelder sammenligning av svevestøvnivået med forurensningsforskriftens grenseverdi for gjennomsnittlige døgnkonsentrasjoner (maksimalt 30 dager i året med et gjennomsnittlig konsentrasjonsnivå av  $PM_{10}$  på  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).
- 13) <https://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/indikator/4.4.1> [Hentedato 12. juni 2019].
- 14) <https://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/indikator/4.4.2> [Hentedato 12. juni 2019].

anbefalinger. Når det gjelder timekonsentrasjon av NO<sub>2</sub> og døgnkonsentrasjon av PM<sub>10</sub>, tillater forurensningsforskriften fremdeles et høyere konsentrasjonsnivå enn det Folkehelseinstituttet anbefaler.

Siden Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder ble publisert i 2015, har antall kommuner med målestasjoner for luftkvalitet økt fra 14 til 24 kommuner i 2017. De aller fleste av disse kommunene overvåker konsentrasjonsnivået av både nitrogendioksid (NO<sub>2</sub>) og svevestøv (PM<sub>10</sub> og PM<sub>2,5</sub>).<sup>15</sup>

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har satt i verk flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 212 S (2015–2015). Riksrevisjonen registrerer at den lokale luftkvaliteten har blitt bedre, men at det fremdeles er behov for å følge utviklingen tett og sette i verk tiltak i de kommunene som bryter grenseverdiene i forurensningsforskriften.

Riksrevisjonen registrerer videre at målstrukturen har blitt noe forenklet, og at grenseverdiene for svevestøv ble skjerpet i 2016.

Riksrevisjonen merker seg at Miljødirektoratet har hatt en tettere veiledning og oppfølging av kommunene blant annet som en følge av Riksrevisjonens undersøkelse. Videre har det statlige og tverrfaglige samarbeidet om lokal luftkvalitet blitt sterkere, og ulike verktøy og tjenester har som en følge av dette blitt gjort tilgjengelige for kommunene. Samtidig merker Riksrevisjonen seg at kommunene, ifølge Miljødirektoratet, i større grad bør utnytte virkemidlene sine. Riksrevisjonen vil i den forbindelse påpeke betydningen av at statlige myndigheter viderefører og forsterker arbeidet med å veilede og følge opp kommunenes arbeid med å forbedre luftkvaliteten. Riksrevisjonen peker også på betydningen av at statlige myndigheter vurderer nye virkemidler for å bedre luftkvaliteten.

Samlet sett vurderer Riksrevisjonen de tiltakene som er satt i verk, som positive. Det er fortsatt behov for at Klima- og miljødepartementet følger opp at målene for den lokale luftkvaliteten nås.

Saken er avsluttet.

15) Miljødirektoratet (2018) *Svar på oppdrag om myndighetsfordeling og roller – lokal luftkvalitet*.

## **Oppfølging av Dokument 3:12 (2014–2015)**

### *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene*

---

#### **Innledning**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse hvordan styringen bidrar til effektiv bruk av pleiepersonalet i helseforetakene, for å nå Stortingets mål om effektiv ressursutnyttelse.

Dokument 3:12 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene* ble sendt til Stortinget 29. september 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 24. mai 2016, jf. Innst. 317 S (2015–2016). Stortinget behandlet saken 6. juni 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at ledelsens styringsinformasjon ikke gir et godt nok grunnlag for å sikre effektiv bruk av pleieressurser, og at planleggingen av bemanningen ikke tilpasses godt nok til variasjoner i pasientbelegget. Videre viste undersøkelsen at mer samarbeid mellom sengeposter kan gi mer effektiv bruk av pleieressurser.

I behandlingen av Dokument 3:12 (2014–2015) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at de vil slutte opp om ønsket om at helseforetakene bruker pleieressursene effektivt, og at ledelsens styringsinformasjon skal gi et bedre grunnlag for effektiv styring, jf. Innst. 317 (2015–2016). Videre uttalte komiteen at det er en viktig oppgave å bevisstgjøre ledelsen på at de kan dimensjonere bemanningen ut fra pasientbelegget hvis de samtidig ivaretar individuelle og lokale forhold.

---

#### **Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 25. april 2019 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 31. mai 2019.

Departementet viser til at saken er fulgt opp blant annet gjennom eierkrav i et felles foretaksmøte i de regionale helseforetakene i januar 2016, hvor foretaksmøtet la til grunn at de regionale helseforetakene følger opp forhold som er omtalt i Dokument 3:12 (2014–2015). Videre var dette også tema på et felles oppfølgingsmøte med de regionale helseforetakene i 2016.

Departementet svar viser at det er gjennomført ulike typer tiltak for å oppnå en mer effektiv bruk av pleiepersonalet i alle helseregionene. De fleste tiltakene for å oppnå en mer effektiv bruk av pleieressursene er satt i verk lokalt i helseforetakene. Med unntak av i Helse Nord har også de regionale helseforetakene vært pådrivere i forbedringsarbeidet. For eksempel har Helse Midt-Norge RHF utviklet et regionalt ressursstyringsstyringssystem for å gi ledere et verktøy som har enklest mulig

brukergrensesnitt, og som sikrer at planlegging av aktivitet og bemanning kan optimaliseres.

I svaret sitt viser departementet til en rekke eksempler på tiltak som helseforetakene i alle regionene har gjennomført, eller som er under utvikling for å oppnå en mer aktivitetsbasert bemanning. Mange helseforetak har utviklet bedre analyseverktøy, slik at lederne får muligheter for planlegging og styring. Mange helseforetak har også gått over til årsplaner i planleggingen for å legge til rette for mer langsiktig planlegging. Videre har flere helseforetak gjennomført ulike opplæringstiltak for å øke ledernes kompetanse i bemanningsplanlegging.

Departementets svar tyder på at de iverksatte tiltakene har bidratt til bedre styring av pleieressursene. Helseforetakene i Helse Sør-Øst rapporterer for eksempel om større variasjoner i planlagt bemanning nå enn tidligere, slik at bemanningen er bedre tilpasset aktiviteten. Videre går det fram at bemannings- og aktivitetsplanlegging i Helse Midt-Norge er mer tilpasset aktiviteten gjennom døgnet, uka, sesongen og året, at det har vært en reduksjon i variasjonen i arbeidsproduktivitet mellom likeartede sengeposter, og at tiltakene for å styre bemanningen har bidratt til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for å fordele de økonomiske rammene. I Helse Vest blir det vist til at helseforetakene har levert en betydelig vekst i aktiviteten i perioden fra 2015 til og med 2018, uten en tilsvarende økning i pleiegruppen.

Departementets svar viser videre at mange helseforetak har satt i verk tiltak for å styrke samarbeidet mellom kliniske enheter for å håndtere uforutsett fravær og variasjon i pasientbelegget. Ved flere klinikker skjer planlegging og bruk av personell på sengeposter og poliklinikker nå samlet for å sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse i helger. Videre har flere helseforetak innført daglige møter mellom lederne av sengepostene der pasientbelegg og bemanning drøftes. På den måten kan enheter med kapasitet hjelpe enheter med overbelegg og/eller fravær. Flere helseforetak har også opprettet bemanningssenter som ved behov skal bistå de kliniske enhetene med personell. I svarbrevet går det fram at personalet i både Helse Sør-Øst, Helse Vest og Helse Midt-Norge brukes mer fleksibelt enn tidligere. Når det gjelder foretaksgruppen i Helse Nord, påpekes det at Universitetssykehuset Nord-Norge HF har rettet økt oppmerksomhet mot samarbeid på tvers av enheter.

Departementets svar viser at noen helseforetak har arbeidet mer aktivt enn andre med de temaene undersøkelsen belyste. Flere helseforetak kan vise til en rekke konkrete gjennomførte forbedringstiltak når det gjelder utvikling av styringsindikatorer, en mer aktivitetsbasert bemanningsplanlegging, kompetanseutvikling blant ledere og mer samarbeid mellom sengeposter. Andre helseforetak kan ikke vise til at de har gjennomført tilsvarende tiltak.

Departementets svar viser at spesielt Helse Vest RHF har stilt krav i styringsdokumentene for å oppnå bedre bemanningsplanlegging. Senest i styringsdokumentet for 2019 ble helseforetakene bedt om innen 1. juni 2019 å levere en forpliktende plan for å nå ulike krav til planlegging av bemanning og aktivitet for hele helseforetaket til Helse Vest RHF. Her stilles det krav til at helseforetakene må medvirke til å gjennomføre «avansert oppgaveplanlegging» for alle yrkesgrupper og å gjennomføre «samskapt planlegging» på sengeposter, poliklinikker og dagbehandling. Dette skal legge til rette for god styrings- og ledelsesinformasjon om aktivitet og bemanning. På den måten kan den faglige kapasiteten brukes bedre og behandle flere pasienter innen samme ressursramme gjennom bedre planlegging og skjerming av pasientrettet arbeid. I departementets tilbakemelding går det fram at alle helseforetakene i Helse Vest RHF har gjennomført en rekke forbedringstiltak i styringen av pleieressursene

etter 2015. Det går samtidig fram av svarbrevet at det er utfordringer med å endre driften av sykehusene. Det kan for eksempel være vanskelig å få tilslutning til andre modeller for arbeidsplanlegging enn de som tradisjonelt har vært brukt.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at de regionale helseforetakene og helseforetakene har fulgt opp saken med mange konkrete og relevante tiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering har tiltakene bidratt til en mer effektiv bruk av personalressursene ved at fordeling av pleieressurser mellom kliniske enheter ser ut til å være mer tilpasset behovet. Tilpasning av bemanningen til behovet er også viktig for å sikre god kvalitet på helsetjenestene.

Videre ser bedre styringsdata og en mer langsiktig planlegging ut til å sikre at bemanningen blir bedre tilpasset systematiske variasjoner i aktiviteten gjennom uka og året, og at arbeidsbelastningen for de ansatte blir jevnere. Utvikling av analyseverktøy og opplæring av ledere synes å være en forutsetning for denne forbedringen. Videre merker Riksrevisjonen seg at flere helseforetak har positive erfaringer med økt samarbeid mellom kliniske enheter.

Riksrevisjonen merker seg at noen regioner har kommet lengre enn andre i arbeidet med å sikre en bedre styring av pleieressursene, og at det kan være krevende å gjennomføre endringer i driften. Dette viser etter Riksrevisjonens vurdering at både de regionale helseforetakene og helseforetakene bør fortsette arbeidet med å sikre at ledere på ulike nivåer i helseforetakene har nødvendig kompetanse, hjelpemidler og styringsinformasjon for å oppnå en effektiv bruk av pleiepersonalet gjennom en bedre bemanningsplanlegging. Videre bør det legges til rette for å spre erfaringer fra enheter som har lyktes i forbedringsarbeidet, til andre enheter.

Saken er avsluttet.



# Oppfølging av Dokument 3:11 (2014–2015)

## Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid

---

### Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad kommunenes og fylkes-kommunenes folkehelsearbeid er systematisk og langsiktig, og i hvilken utstrekning de statlige virkemidlene understøtter folkehelsearbeidet lokalt og regionalt.

Dokument 3:11 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid* ble sendt til Stortinget 29. juni 2015. Komiteen ga sin innstilling 1. mars 2016, jf. Innst. 187 S (2015–2016), og saken ble behandlet i Stortinget 7. april 2016.

Riksrevisjonen anbefalte at Helse- og omsorgsdepartementet skulle

- legge til rette for økt kunnskap om folkehelse og hva som er effektive folkehelse tiltak, både gjennom forskning og ved formidling av erfaringsbasert kunnskap i kommunene
- bidra med tettere oppfølging og tiltak som støtter opp under det lokale og regionale folkehelsearbeidet, særlig overfor kommuner som er kommet kort i det systematiske arbeidet
- styrke arbeidet med å forankre folkehelse på tvers av sektorer, blant annet gjennom å synliggjøre helsekonsekvenser og legge til rette for at sektormyndigheter utenfor helse i større grad deltar i folkehelsearbeidet

I behandlingen av Dokument 3:11 (2014–2015) viste et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det var en forutsetning for folkehelseloven at statlige helsemyndigheter skulle bidra til gode nøkkeldata og kunnskapsbasert informasjon til kommuner og fylkeskommuners folkehelsearbeid. Flertallet mente at kommunenes innsats er avgjørende for å nå de nasjonale målene for folkehelse, og at det er alvorlig at de fleste kommuner foreløpig ikke har etablert systematisk folkehelsearbeid. Videre slo flertallet fast at folkehelsearbeidet ikke er godt nok forankret i sektorer utenfor helse, og at en bredere forankring på tvers av sektorer hos statlige myndigheter ville klart bidratt til økt satsing på tvers av sektorer også på lokalt og regionalt nivå.

---

### Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 13. mars 2019 Helse- og omsorgsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak det hadde satt i verk for å følge opp Stortingets vedtak, kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:11 (2014–2015). Departementet svarte i brev av 24. april 2019.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at regjeringen har lagt vekt på å styrke kunnskapsgrunnlaget, bistå i innføringen av folkehelseloven i kommunene og styrke arbeidet med å forankre folkehelse på tvers av sektorer. Departementet viser også til Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga – gode liv i eit trygt samfunn* for en mer samlet redegjørelse for regjeringens oppfølging og videreutvikling av folkehelsearbeidet framover.

### **Kunnskap om folkehelse og effektive folkehelse tiltak i kommunene**

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at Folkehelseinstituttet har opprettet et senter for evaluering av folkehelse tiltak for å styrke kunnskapen om effektive folkehelse tiltak og formidling av slik kunnskap.

Departementet viser til at utvikling og styrking av tiltaksforskning er det høyest prioriterte forskningsområdet i Norges forskningsråds program for bedre helse og livskvalitet. Sentrale elementer i programmet er utvikling, iverksetting og evaluering av tiltak som kan bidra til bedre folkehelse, og forskning som utføres i, for og med kommunene. Strukturelle føringer i utlysningene har stimulert til økt bruk av helsedata, samarbeid med kommuner og brukermedvirkning.

Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) ble etablert i 2017 og vil på sikt inneholde opplysninger om alle innbyggere som har mottatt helse- og omsorgstjenester fra sin kommune. KPR har som formål å gi sentrale og kommunale myndigheter grunnlag for planlegging, styring, finansiering og evaluering av kommunale helse- og omsorgstjenester. KPR vil bli en viktig datakilde også i folkehelsearbeidet. Videreutviklingen av KPR vil blant annet omfatte data fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Folkehelsearbeidet i kommunene er ifølge departementet styrket gjennom Program for folkehelsearbeid, som startet i 2017. Programmet er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS. Nasjonale myndigheter skal bistå kommunesektoren med data om helse og påvirkningsfaktorer, faglig støtte og rådgivning. Fra 2019 deltar alle fylker i programmet. Ifølge departementet viser Sintefs følgeevaluering at programmet fører til økt samarbeid i kommunene, både gjennom styrking av allerede eksisterende samarbeid og gjennom etablering av nye arenaer.

På oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet har Helsedirektoratet gjennomført prosjektet *Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse* (2015–2018). Utprøving av ulike metoder for medvirkning har vært sentralt. Om lag 40 kommuner i åtte fylker har deltatt i arbeidet.

Helse- og omsorgsdepartementet tok våren 2013 initiativ til HelseOmsorg21, som er en nasjonal forsknings- og innovasjonsstrategi for helse og omsorg. HelseOmsorg21-rådet, med representanter fra næringsliv, tjenestene, forskningsmiljøer, brukere og andre, har ifølge departementet blitt en viktig arena for å utvikle et mer helhetlig kunnskapssystem. Rådet opprettet Kommunenes strategiske forskningsorgan i 2017. Erfaringene med Kommunenes strategiske forskningsorgan og Program for folkehelsearbeid i kommunene vil være viktig å bygge videre på i arbeidet for å styrke kunnskapsutviklingen rundt det kommunale folkehelsearbeidet og i den videre oppfølgingen av HelseOmsorg21-strategien.

### **Støtte til det lokale og regionale folkehelsearbeidet**

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at Folkehelseinstituttet har utviklet folkehelseprofilene, som er et viktig verktøy for kommunene, bydelene i de fire største byene og fylkeskommunene i deres arbeid med å skaffe oversikt over lokale folkehelseutfordringer. Folkehelseprofilene bygger på bearbejdede data fra en rekke kilder. Profilene ble lansert i 2012 og benyttes i stort omfang, med nedlasting over 60 000 ganger årlig.

I tillegg vil folkehelseundersøkelsene i fylkene være en viktig kilde til informasjon framover, ifølge departementet. Folkehelseundersøkelsene har som hovedmål å skaffe fylkeskommuner og kommuner et bedre grunnlag for planlegging av folkehelse tiltak. Målet er at alle fylkeskommuner, i samarbeid med Folkehelseinstituttet, gjennomfører

slike folkehelseundersøkelser hvert fjerde år. Undersøkelsene skal gi data til de fleste kommunene og skal også kunne sammenstilles på nasjonalt nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet peker også på at Ungdata, som er benyttet av 412 kommuner siden 2010, gir verdifull informasjon om ungdommers liv. Det er samlet inn data om mer enn 500 000 ungdommer i alderen 13–19 år. Det ble i 2017 utviklet et eget spørreskjema rettet mot 10–12-åringer, Ungdata junior. Som en del av kunnskapsstøtten til program for folkehelsearbeid i kommunene gjennomfører OsloMet i samarbeid med de regionale kompetansesentrene Ungdata junior i flere kommuner over hele landet.

### **Arbeidet med å forankre folkehelse på tvers av sektorer og kommunenes innsats for et systematisk folkehelsearbeid**

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Helsedirektoratet har utviklet et indikatorsystem som gjør det mulig å følge med på innsats og utvikling i folkehelsearbeidet og på hvordan vedtatt politikk etterleves. På bakgrunn av indikatorsettet utarbeider Helsedirektoratet jevnlig en folkehelsepolitisk rapport som inneholder status, utviklingstrekk og analyser på områder som har betydning for folkehelsen og sosial ulikhet i helse. Ifølge departementet ligger det til rette for at de tverrsektorielle indikatorene som er utarbeidet, også i større grad kan brukes til å oppfylle utredningsinstruksen og folkehelseovens krav om å vurdere konsekvenser for befolkningens helse der det er relevant. Indikatorene viser viktige sammenhenger og konsekvenser av politikkkutforming i mange sektorer og hvilken betydning det kan ha for befolkningens helse, livskvalitet og ulikhet. Ifølge departementet gir dette et bedre grunnlag for å nå målet om en samfunnsutvikling som fremmer helse og utjevner sosiale helseforskjeller.

Etter § 22 i folkehelseoven har statlige myndigheter ansvar for å vurdere konsekvenser for befolkningens helse i sin virksomhet der det er relevant. Bestemmelsen er ment å befestе og tydeliggjøre det ansvaret statlige myndigheter har for å bidra til folkehelsen i tråd med de pliktene som følger av utredningsinstruksen. Dette forutsetter ifølge departementet imidlertid at de har kunnskap og kompetanse til å vite hva som innvirker på befolkningens helse. Regjeringen vil derfor ta initiativ til en helhetlig veiledning til utredningsinstruksen om virkninger på folkehelsen og helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser. Dette vil også utgjøre en del av kunnskapsgrunnlaget som må ligge til grunn for beslutninger om prioritering av tiltak som har konsekvenser for folkehelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler videre at «Folkehelsepolitisk rapport 2017» viser en tydelig utvikling mot at kommuner nå i stor grad har etablert et oversiktsdokument over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. I 2014-målingen svarte under 40 prosent av kommunene at de hadde et oversiktsdokument, mens andelen i 2017 var nærmere 90 prosent. Rundt 70 prosent av landets kommuner oppgir at folkehelseoversikten har ligget til grunn for prioriteringer i kommunens planstrategi. Det er ifølge rapporten grunn til å mene at kommunene i større grad enn tidligere orienterer seg mot en systematisk tilnærming til folkehelsearbeidet, og at de fleste kommuner synes å bruke oversiktsdokumentet.

---

### **Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at det er satt i verk flere tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget på folkehelseområdet, og at det er en positiv utvikling i andelen kommuner som har etablert et oversiktsdokument over helsetilstand. Riksrevisjonen konstaterer

samtidig at det fortsatt vil være behov for at departementet følger opp at nye tiltak får den ønskede effekten.

Riksrevisjonen ser positivt på at regjeringen vil ta initiativ til en helhetlig veiledning til utredningsinstruksen om virkninger på folkehelsen og helseeffekter i samfunns-økonomiske analyser.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:9 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*

---

## Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere kvaliteten av forvaltningen av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og å vurdere måloppnåelsen og bærekraften i styresettprosjekter som er støttet av Norge.

Dokument 3:9 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland* ble sendt til Stortinget 21. mai 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 24. november 2015, jf. Innst. 74 S (2015–2016). Saken ble behandlet i Stortinget 9. februar 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse konsentrerte seg særlig om fire samarbeidsland: Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Uganda og Zambia. Undersøkelsen viste flere tilfeller av god forvaltningspraksis og god måloppnåelse i prosjektene. Hovedinntrykket fra undersøkelsen var likevel at det var flere svakheter ved forvaltningen av bistanden til godt styresett og antikorrupsjon. Bistanden var lite strategisk innrettet på overordnet nivå, blant annet når det gjaldt hvordan midlene ble fordelt til ulike tilskuddsmottakere. Videre kom det fram av undersøkelsen at et flertall av prosjektene var dårlig planlagt, og dette førte til svekkete muligheter for å måle resultatene av prosjektene. Blant annet manglet det gode analyser av samfunnsmessige forhold som kunne påvirke prosjektenes muligheter for å lykkes, god målstruktur og klare kriterier for måloppnåelse. Undersøkelsen viste også at flertallet av de undersøkte prosjektene hadde dårlig måloppnåelse, særlig på bruker- og samfunnsnivå, og svak eller usikker bærekraft.

Undersøkelsen avdekket videre at rapporteringen fra prosjektene ofte var mangelfull, og at mange avtaler ikke ivaretok kravene til rapportering i økonomibestemmelsene. Det ble blant annet rapportert ut fra andre mål enn det som var avtalt, og rapportene gjorde rede for gjennomførte aktiviteter framfor å angi hvilke resultater som var oppnådd. Videre gjorde de som hadde ansvar for tilskuddsforvaltningen, i liten grad egne, dokumenterte vurderinger av prosjektenes framdrift og resultater. Revisjonen påpekte også at departementet ikke hadde noen egen substansiell, systematisk og dokumentert vurdering av måloppnåelse for avsluttede prosjekter. Dette ga et dårlig grunnlag for læring, erfaringsoverføring og forbedringsarbeid med sikte på mer effektiv og resultatorientert bistand.

Riksrevisjonen anbefalte Utenriksdepartementet å

- vurdere å utforme en strategi som tar utgangspunkt i sentrale mål og virkemidler på området
- styrke kunnskapsgrunnlaget for styresetts- og antikorrupsjonsbistand i de viktigste mottakerlandene, blant annet med analyser av politisk økonomi
- forbedre forvaltningspraksis med å sikre god målstruktur for prosjektene, klare kriterier for bekreftelse av at målene nås, og bedre rapportering fra mottakerne i samsvar med dette

- styrke grunnlaget for egen læring ved å innføre en strukturert, systematisk og dokumentert vurdering av måloppnåelse i enkeltprosjekter, slik flere andre land og givere har gjort

Ved behandling av Dokument 3:9 (2014–2015) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen ga sin støtte til Riksrevisjonens anbefaling om at Utenriksdepartementet forbedrer sin forvaltningspraksis med gode og klare kriterier for målstruktur og bedre rapportering fra mottakerne av tilskudd om at målene nås. Komiteen viste blant annet til at prosjektene ofte rapporterte om andre mål enn de opprinnelige. Videre merket komiteen seg Riksrevisjonens påpekning av at bistanden bør konsentreres til færre prosjekter og antall land, og anså det som positivt at departementet legger opp til et tettere samarbeid med de landene som prioriteres. Komiteen påpekte viktigheten av at planlagte bistandsprosjekter og andre givernes prosjekter er samordnet. Videre anså komiteen det som positivt at departementet vurderte å utarbeide strategier for hvert enkelt land, og at det ville bli utarbeidet analyser av politisk økonomi for de viktigste mottakerlandene.

Komiteen viste deretter til at departementet i løpet av 2015 ville revidere regelverket for tilskuddsordninger, og at dette arbeidet skulle resultere i strengere krav til kvalitetssikring i hele prosjektsyklusen som mottar støtte. Komiteen merket seg også at departementet hadde arbeidet med å revidere samlingen av avtalemaler, slik at kontrollen med og oppfølging av avtalene blir styrket. Komiteen var videre opptatt av at departementet ville bedre informasjonsdelingen internt for å sikre læring knyttet til hva som virker, og hva som ikke virker. Komiteen understreket at det er viktig å lære av suksessfaktorer i prosjekter med god måloppnåelse og bærekraft, og sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om at Utenriksdepartementet må ha gode rutiner for å systematisere erfaringene og evaluere enkeltprosjektene.

---

### Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2019 Utenriksdepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:9 (2014–2015), og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 8. mai 2019 og ettersendte dokumentasjon fra to bistandsprosjekter som Riksrevisjonen hadde etterspurt.

### Utenriksdepartementets strategiske tilnærming til bistand til godt styresett og antikorrupsjon

Utenriksdepartementet har ikke utarbeidet en egen strategi for bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Utenriksdepartementet viser til at bærekraftsmål 16 om fredelige, rettferdige og inkluderende samfunn angir retningen for norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon. De til sammen 17 bærekraftsmålene utgjør en viktig del av 2030-agendaen som Norge har sluttet opp om gjennom FN-resolusjonen *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, som ble vedtatt på FNs generalforsamling høsten 2015. Det går fram av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* at godt styresett er viktig for utvikling, og at målet er å fremme demokratiske kjerneverdier, som åpenhet og ansvarlighet. Dette omfatter blant annet støtte til styrking av offentlig forvaltning, gjennomføring av valg og andre demokratiske prosesser, og styrking av menneskerettsinstitusjoner. I tillegg vektlegges betydningen av samarbeid med regionale organisasjoner og mekanismer i meldingen. Videre viser departementet til at den

overordnede visjonen for arbeidet med godt styresett er reflektert i omtalen av regionbevilgningene i de årlige budsjettproposisjonene. Innsatsen under disse bevilgningene omfatter tiltak som bidrar til stabilisering, demokratisering og inkluderende økonomisk vekst med sikte på bærekraftig utvikling.

Konsentrasjon av bistanden er et viktig strategisk tiltak. Utenriksdepartementet viser til at bistanden nå er konsentrert om fem satsningsområder (utdanning, helse, klima og bærekraftig energi, jobbskaping, humanitær bistand og innsats i sårbare områder). Når det gjelder geografisk konsentrasjon, ble 12 fokusland for norsk bistand innført med Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Fokuslandene var land der Norge ønsket å ha et særlig bredt og langsiktig engasjement, og der norske myndigheter hadde særlig god landkunnskap og mulighet for tett oppfølging med myndighetene. I Meld. St. 24 (2016–2017) gikk regjeringen bort fra fokuslandkonseptet og erstattet fokuslandene med 20–25 partnerland som norsk bistand skulle konsentreres om.

I Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i utviklingspolitikken* reduserte regjeringen antall partnerland til 16.<sup>16</sup> Disse landene er fordelt på to hovedkategorier: 1) land for langsiktig utviklingspartnerskap (ti land), og 2) land med behov for stabilisering og konfliktforebygging (seks land). I disse partnerlandene vil Norge ha en omfattende og helhetlig tilnærming til utviklingsarbeidet. Utenriksdepartementet opplyser i den forbindelse at det arbeider med å utvikle flerårige strategier for Norges utviklingspolitiske engasjement i de 16 partnerlandene. Strategiene skal blant annet omfatte innsatsen for godt styresett og antikorrupsjon. Disse landstrategiene skal ifølge departementet sammenfatte politiske føringer og operasjonaliseringen av disse slik de går fram av de årlige budsjettproposisjonene og øvrige styringsdokumenter. Ifølge departementet skal strategiene etter planen fullføres og offentliggjøres høsten 2019.

### **Analyser av politisk økonomi og kontekstanalyser**

Utenriksdepartementet har fått utarbeidet politiske og økonomiske analyser for 11 land som er sentrale i Norges utviklingssamarbeid.<sup>17</sup> Analysene ble ferdigstilt i 2017 og 2018. På spørsmål om hvordan disse analysene brukes i det praktiske arbeidet med bistand til godt styresett og antikorrupsjon, opplyser Utenriksdepartementet at analysene, sammen med en rekke andre rapporter, brukes i arbeidet med å utvikle landstrategier for Norges partnerland. Departementet opplyser videre at det har konkludert med at de politiske og økonomiske analysene har vært nyttige, men at de har gitt begrenset merverdi. For flere aktuelle land mottar departementet relevant og pålitelig informasjon om styresett og korrupsjon fra andre, fortrinnsvis internasjonale, kilder. Arbeidet med de politiske og økonomiske analysene vil derfor ikke videreføres.

Dokument 3:9 (2014–2015) fant at bistandsforvaltningen i flertallet av de undersøkte prosjektene gjennomførte svake kontekstanalyser i forberedelsesfasen. Kontekstanalyser vil si vurderinger av politiske, økonomiske og juridiske forhold og prosesser i mottakerlandet som påvirker prosjektets muligheter for å lykkes. Politiske og økonomiske analyser kan brukes som en kilde i slike vurderinger. Riksrevisjonen har gjort en stikkprøvegjennomgang av dokumentasjon fra bistandsprosjekter til godt styresett for å danne seg et inntrykk av endringer i Utenriksdepartementets forvaltningspraksis. To prosjekter, ett i Afghanistan<sup>18</sup> og ett i Uganda<sup>19</sup>, er undersøkt.

16) Disse landene er Afghanistan, Colombia, Etiopia, Ghana, Indonesia, Malawi, Mali, Mosambik, Myanmar, Nepal, Niger, Palestina, Somalia, Sør-Sudan, Tanzania og Uganda.

17) Norsk utenrikspolitisk institutt utarbeidet analysene. Landene er: Afghanistan, Etiopia, Haiti, Malawi, Mali, Mosambik, Myanmar, Nepal, Somalia, Sør-Sudan og Tanzania.

18) Norsk støtte til menneskerettighetsinstitusjonen *Afghanistan Independent Human Rights Commission* (prosjektnummer AFG-14/005). Prosjektet mottok 16 millioner kroner i perioden 2015–2018.

19) Norsk støtte til et prosjekt for offentlig finansforvaltning (FINMAP III) (prosjektnummer UGA-13/0035). Prosjektet mottok 15 millioner kroner i perioden 2016–2018.

Begge disse prosjektene er videreføringer av prosjekter som var omfattet av undersøkelsen om bistand til godt styresett og antikorrupsjon.

Gjennomgangen viser at det er variasjon mellom de to prosjektene når det gjelder kontekstanalysenes grundighet og fullstendighet. I det ene prosjektet gjennomførte Norad en forhåndsvurdering som inneholder en forholdsvis grundig kontekstanalyse. Her pekes det på flere politiske faktorer som kan påvirke prosjektet, blant annet hvordan handlinger fra øverste nivå i staten kan undergrave prosjektets formål. Det vurderes også hvorvidt prosjektet vil gi en merverdi til andre prosjekter som Norge støtter. I det andre prosjektet er kontekstanalysen mindre omfattende, selv om de juridiske og politiske forutsetningene for prosjektet er drøftet på overordnet nivå. Felles for prosjektene er likevel at det ikke går tydelig fram av den mottatte dokumentasjonen hvordan politiske og økonomiske faktorer som kan påvirke måloppnåelsen negativt, vil tas hensyn til i prosjektene.

### **Tiltak for å styrke forvaltningen av bistand til godt styresett og antikorrupsjon**

Utenriksdepartementet opplyser at det har iverksatt en rekke tiltak på overordnet nivå for å styrke bistandsforvaltningen. I 2014 ble seksjon for tilskuddsforvaltning opprettet med det formål å legge til rette for en enhetlig og regelbasert forvaltning av tilskudd i departementet. I 2015 innførte departementet nye maler for ordningsregelverk for tilskuddsordninger og for bistandsavtaler. Fra og med Prop. 1 S (2018–2019) er strukturen i departementets budsjett lagt om, blant annet for å tydeliggjøre de utviklingspolitiske prioriteringene. Som følge av omleggingen planlegger departementet å revidere alle ordningsregelverkene. Veilederen i tilskuddsforvaltning skal også oppdateres. Departementet opplyser videre at det har lagt vekt på å forbedre resultatorienteringen i enkeltprosjekter gjennom opplæring av medarbeidere og kvalitetssikring av prosjektene. I 2015 startet departementet arbeidet med å innføre et elektronisk saksbehandlingssystem for tilskuddsforvaltning. Denne tilskuddsportalen bygger på gjeldende retningslinjer og maler, og sørger for at alle vurderinger, dokumentasjon og korrespondanse gjennom hele prosjektforløpet arkiveres automatisk. Portalen tas gradvis i bruk i Utenriksdepartementet, i Norad og ved ambassadene.

Departementet viser videre til at konsentrasjon også har vært et viktig tiltak for å styrke bistandsforvaltningen. Antall land som mottar bistand, er ifølge departementet redusert til 85, og siden 2013 er antall bistandsavtaler redusert fra over 7000 til under 3000. Dette gjelder de budsjettpostene som er omfattet av geografisk konsentrasjon.<sup>20</sup> Konsentrasjonen har ifølge departementet bidratt til å frigi ressurser og kapasitet til bedre å følge opp prosjekter og partnere, og effektivisere forvaltningen.

Riksrevisjonen har analysert Norads statistikk over norsk bistand for å undersøke utviklingen innenfor bistand til godt styresett og antikorrupsjon. Ifølge bistandsstatistikken gikk 3,04 milliarder kroner til godt styresett og antikorrupsjon i 2018.<sup>21</sup> Dette er en liten nedgang siden 2013, da 3,14 milliarder kroner gikk til dette formålet. Andelen av den totale norske bistanden som går til godt styresett og antikorrupsjon, har også gått noe ned siden 2013, og utgjorde 7,8 prosent i perioden 2015–2018, mot 10 prosent i perioden 2004–2014.<sup>22</sup>

20) Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet, s. 92. Støtte gitt over budsjettpostene 150.70 *Nødhjelp og humanitær bistand*, 151.70 *Fred og forsoning* og 170.70 *Sivilt samfunn* skal fremdeles være unntatt fra konsentrasjonsprinsippet.

21) Tall hentet fra Norads database *Norsk bistand i tall* 20. mai 2019. Bistand til godt styresett og antikorrupsjon er her definert som sektor (OECD DAC-kode) 151 *Government and civil society, general*.

22) Tall hentet fra Norads database *Norsk bistand i tall* og Dokument 3:9 (2013–2014), s. 35.



Statistikken viser at antallet bistandsavtaler til godt styresett og antikorrupsjon over alle budsjettposter gikk ned fra 1761 i 2013 til 1507 i 2018.<sup>23</sup> Antallet avtaler varierer noe fra år til år og var lavest i 2017, med 1271 avtaler. En betydelig andel av bistanden til godt styresett og antikorrupsjon er ikke geografisk spesifisert, men går for eksempel til globale programmer. Dette gjaldt 24 prosent av bistanden i perioden 2015–2018. For den delen av bistanden til godt styresett og antikorrupsjon som er geografisk spesifisert, har antallet mottakerland gått ned fra 97 i 2013 til 86 i 2018. Antallet avtaler per land for de 15 landene som mottok mest støtte i perioden 2013–2018, varierte i 2018 fra 17 i Kosovo og Somalia til 68 i Nepal. Dette er en økning fra 2013, da tallet varierte fra 12 i Sudan til 62 i Tanzania. I 2018 var det mer enn 20 avtaler i 24 prosent av landene som mottok bistand til godt styresett og antikorrupsjon.

Riksrevisjonens gjennomgang av de to godt styresett-prosjektene i Afghanistan og Uganda viser at begge prosjektene har systematiske og gjennomarbeidede resultatrammeverk med et målhierarki. Tilskuddsmottakerne har rapportert om sine aktiviteter til giverne til avtalt tid. Likevel var det ut fra rapporteringen vanskelig å se hva resultatene av de gjennomførte aktivitetene var. Dette var dels fordi det var svært mange mål. I det ene prosjektet har tilskuddsmottakeren i tillegg ikke rapportert om de avtalte indikatorene. Flere av indikatorene ville være vanskelige å måle i praksis. Årsrapportene i dette prosjektet er imidlertid mer oversiktlige enn tidligere, og evalueringer konkluderer med at prosjektet har oppnådd gode resultater. I det andre prosjektet har tilskuddsmottakeren rapportert om de fleste avtalte indikatorene. En midtveisevaluering fra 2017 konkluderte likevel med at resultatmålingen burde forbedres, særlig når det gjelder prosjektets effekter for samfunnet.

#### **Utenriksdepartementets arbeid med å styrke læringen fra tidligere prosjekter**

Utenriksdepartementet opplyser at de har arbeidet kontinuerlig med å styrke den institusjonelle læringen. Det viser til at resultater fra evalueringer og gjennomganger brukes til å endre innretning, systemer og praksis i bistandsforvaltningen. Videre har departementet styrket opplæringsinnsatsen, blant annet gjennom kurs for ledere med forvaltningsansvar. Samtidig erkjenner departementet at det er nødvendig å kontinuerlig forbedre arbeidet med institusjonell læring. Departementet viser til at OECDs utviklingskomité's gjennomgang av norsk bistand («Peer Review») fra 2019, påpeker at departementet og Norad i for liten grad bruker prosjektinformasjon og evalueringer systematisk til å styrke forvaltningen.

Departementet opplyser at det vil legge mer vekt på å tydeliggjøre de samlede resultatene av flere bistandsprosjekter innenfor samme tematiske område. I 2017 begynte departementet å utvikle en resultatportal som har som formål å systematisere og synliggjøre resultatene av bistanden. Når tilskuddsportalen og resultatportalen er ferdige, vil de til sammen kunne dokumentere hele prosjektets forløp og dets resultater, og dermed være et godt utgangspunkt for styrket kvalitetssikring og læring.

På spørsmål fra Riksrevisjonen om eksempler på hvordan departementet har gjort bruk av læring fra tidligere godt styresett-prosjekter, viser departementet til to eksempler fra henholdsvis Afghanistan og Tanzania. Departementet viser til at Norges engasjement i Afghanistan bygger på kontinuerlige erfaringer og lærdommer siden 2001. Departementet opplyser at det har gjort tilpasninger underveis i tråd med anbefalingene som har kommet i Afghanistanutvalgets rapport om Norges helhetlige innsats i Afghanistan i perioden 2001–2014 (NOU 2016: 8), den politiske og økonomiske landanalysen fra 2017 og en lang rekke norske og internasjonale gjennomganger og evalueringer. Departementet understreker at flere av evalueringene

23) Tall hentet fra Norads database *Norsk bistand i tall* 20. mai 2019. Styresettbistand er definert som sektor (OECD DAC-kode) 151 *Government and civil society, general*.

konkluderer med at norsk bistand til Afghanistan har vært hensiktsmessig innrettet. Eksempelen fra Tanzania er fra et nasjonalt program for bedre offentlig finansforvaltning som den norske ambassaden støtter. I 2017 ble programmet utvidet til å omfatte også lokale myndigheter. En gjennomgang etter det første året viste at innkrevningen av skatter og avgifter var lav på lokalt nivå fordi myndighetene manglet digitalt utstyr til å håndtere innbetalinger. For å bøte på dette ble det besluttet at hele utbetalingen i 2018 skulle øremerkes til innkjøp av nødvendig digitalt utstyr og opplæring i bruken av det.

Riksrevisjonens gjennomgang av to godt styresett-prosjekter viser at flere funn fra tidligere evalueringer er fulgt opp i begge prosjektene, selv om utfordringer består. I Norads forhåndsvurdering av det ene prosjektet så man særskilt på funnene fra den forrige evalueringen av prosjektet og ga anbefalinger til den neste fasen. I dette prosjektet ble det viktigste innsatsområdet i den nye fasen bestemt på bakgrunn av evalueringen. Også i det andre prosjektet ble aktiviteter og temaer justert på bakgrunn av evalueringen. En utfordring som er påpekt i flere evalueringer over tid i begge prosjektene, er at prosjektene bør prioritere bedre hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. I det ene prosjektet er det videre påpekt at prosjektets aktiviteter fortsatt bør rettes mer inn mot de faktorene som påvirker om reformene lykkes, og at systemet for resultatmåling bør bedres. Fra Norads side er det også påpekt at prosjektet ikke har tatt hensyn til de tverrgående temaene miljø og likestilling. Disse aspektene synes ikke å være forbedret som følge av innspillene. Revisjonen merker seg ellers at begge de undersøkte prosjektene gjennomføres som samarbeid mellom tilskuddsmottakeren og flere andre givere. Dette innebærer at innretningen på prosjektet bestemmes i samhandling med alle de involverte partnerne, og ikke av Norge og tilskuddsmottakeren alene.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har satt i verk flere tiltak som imøtekommer kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 74 S (2015–2016) og Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet en overordnet strategi for innretningen av bistand til godt styresett og antikorrupsjon, men at departementet viser til at bærekraftmål 16 om fredelige, rettferdige og inkluderende samfunn angir retningen for denne formen for norsk bistand. Den overordnede visjonen for bistand til godt styresett og antikorrupsjon er også reflektert blant annet i de årlige budsjettproposisjonene. I tillegg arbeider Utenriksdepartementet med å utvikle flerårige strategier for Norges utviklingspolitiske engasjement i utvalgte partnerland. Dette vil blant annet tydeliggjøre en strategisk tilnærming til bistanden til godt styresett og antikorrupsjon. Riksrevisjonen ser positivt på dette.

Riksrevisjonen merker seg videre at departementet anser konsentrasjon av bistanden som et viktig tiltak for å styrke bistandsforvaltningen. Riksrevisjonen merker seg at det nå er færre land som mottar bistand til godt styresett og antikorrupsjon, og en nedgang i antall bistandsavtaler. Riksrevisjonen konstaterer likevel at antallet bistandsavtaler til dette formålet fortsatt er høyt i en rekke mottakerland.

Utenriksdepartementet viser til at departementet har utarbeidet politiske og økonomiske analyser for 11 utvalgte samarbeidsland, og at departementet også mottar relevant og pålitelig informasjon om styresett fra andre kilder. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet bruker kunnskap fra foreliggende analyser når det vurderer og bestemmer innretningen på prosjekter til godt styresett og

antikorrupsjon. Selv om stikkprøvegjennomgangen av to prosjekter som Riksrevisjonen har gjennomført, er begrenset, viser den at det fortsatt varierer hvor grundig saksbehandlerne har vurdert forhold som kan påvirke måloppnåelsen i prosjektene.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har satt i verk tiltak for å bedre rapporteringen om resultatene av bistanden, blant annet opplæring av medarbeidere, oppdaterte maler og kvalitetssikring av prosjekter. Riksrevisjonen merker seg også at departementet er i ferd med å utvikle en resultatportal som har som formål å systematisere og synliggjøre resultatene av bistanden. Stikkprøvegjennomgangen av to prosjekter viser likevel at det fortsatt er rom for å forbedre resultatmålingen i prosjektene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor fortsatt behov for at Utenriksdepartementet retter oppmerksomhet mot dette.

Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet har arbeidet kontinuerlig med å styrke den institusjonelle læringen. Riksrevisjonen er enig med Utenriksdepartementet i at det fremdeles er behov for forbedring, og merker seg i den forbindelse at OECDs utviklingskomité mener departementet og Norad i for liten grad bruker prosjektinformasjon og evalueringer systematisk til å styrke forvaltningen. Videre viser stikkprøvegjennomgangen som Riksrevisjonen har gjennomført, at selv om flere av anbefalingene fra forhåndsvurderinger og evalueringer er tatt til følge i prosjektene, er det også flere sentrale anbefalinger som ikke er fulgt opp. Riksrevisjonen vil derfor understreke at det er viktig at Utenriksdepartementet fortsetter å prioritere arbeidet med institusjonell læring.

Det vises ellers til Dokument 3:10 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*, som ble levert til Stortinget 7. mai 2019. Denne handler også om forvaltning av bistand, måling av resultater og behovet for å styrke kunnskapsgrunnlaget.

Saken er avsluttet.

## Oppfølging av Dokument 3:6 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områder på norsk kontinentalsokkel

### Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse utnyttelsen av oljeressursene i modne områder<sup>24</sup> på norsk kontinentalsokkel og å vurdere hvordan Olje- og energidepartementets forvaltning har bidratt til økt utvinning.

Dokument 3:6 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for økt oljeutvinning fra modne områder på norsk kontinentalsokkel ble sendt til Stortinget 15. april 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 3. november 2015, jf. Innst. 34 S (2015–2016). Saken ble behandlet av Stortinget 26. november 2015.

For å sikre en langsiktig og god ressursforvaltning anbefalte Riksrevisjonens at Olje- og energidepartementet

- vurderer hvordan Oljedirektoratets oppfølging av felt kan gjøres mer effektiv
  - Direktoratet kan styrke oppfølgingen av rettighetshaverne med systematiske gjennomgåelser av drift og videreutvikling ved ulike tidspunkter i feltenes levetid.
  - Det kan i noen tilfeller være behov for mer utøvelse av myndighet.
- stiller klarere krav til rettighetshaverne om samordning der det er rasjonelt, og til Oljedirektoratet om å prioritere at det foreligger områdeplaner som gjør det mulig å foreslå og følge opp samordning
- vurderer på hvilken måte Petoro ytterligere kan bidra til størst mulig verdiskaping for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

I behandlingen av Dokument 3:6 (2014–2015) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det er etablert klare rammer for utbygging og drift knyttet til oljeutvinning på norsk kontinentalsokkel for å sikre god langsiktig forvaltning av petroleumsressursene og at andre samfunnshensyn blir ivaretatt. Dette innebærer at man fra utbygging av feltene og fram til avvikling må ta hensyn til langsiktige, helhetlige og effektive løsninger, blant annet effektiv ressursutnyttelse i modne områder.

Komiteen viste til at den gjennomsnittlige utvinningsgraden for olje på norsk sokkel var om lag 47 prosent. Komiteens flertall mente at det må være et mål å øke utvinningsgraden ytterligere. Flertallet viste til at arbeidet med økt utvinning på norsk sokkel har gitt gode resultater. Det skyldes et strategisk og langsiktig samarbeid mellom partene på sokkelen og myndighetene, hvor blant annet teknologiutvikling har vært viktig.

Flertallet viste til at det har vært tverrpolitisk enighet i Norge om at økt utvinning skal være en av bærebjelkene i norsk petroleumspolitik. Både myndighetene og selskapene på sokkelen må arbeide målrettet for å realisere prosjekter for økt utvinning. Flertallet understreket spesielt verdien av utbygging av såkalte tidskriske

24) Modne områder er områder på norsk kontinentalsokkel som kjennetegnes av kjent geologi og god infrastruktur for å drive petroleumsvirksomhet.

prosjekter for økt utvinning, hvor investeringsbeslutningen må fattes mens infrastrukturen i modne felt fortsatt er operasjonell.

---

## Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2019 Olje- og energidepartementet om å gjøre rede for tiltak og virkemidler som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet ble også bedt om å redegjøre for resultatene på området. Departementet svarte i brev av 13. mai 2019.

### **Olje- og energidepartementets arbeid for å sikre bedre utnyttelse av lønnsomme, tidskritiske ressurser**

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at det er etablert en klar og tydelig ansvarsfordeling mellom myndighetene og oljeselskapene for å nå målene i petroleumspolitikken. Staten har som eier av olje- og gassressursene valgt å sikre seg sterkere styringshjemler for petroleumsvirksomheten enn for annen næringsvirksomhet. Samtidig har selskapene det fullstendige ansvaret for den operasjonelle aktiviteten. Det er avgjørende at de beslutningene som er best for samfunnet, i størst mulig grad også er best for selskapene. Etter departementets syn har den norske forvaltningsmodellen vist seg å være solid over tid og har levert gode resultater i form av verdiskapning, og dette er en viktig årsak til at norsk sokkel har en utvinningsgrad som er verdensledende for felt til havs.

Olje- og energidepartementet kan stille vilkår når det godkjenner petroleumaktivitet. Etter departementets vurdering utøves det i dag tilstrekkelig myndighet, og det skjer der det er nødvendig. Den faglige dialogen myndighetene har med selskapene i ulike sammenhenger, fører erfaringsmessig til at rettighetshaverne i stor grad tar hensyn til innspill fra myndighetene i sine beslutninger om driften av feltene på sokkelen.

Olje- og energidepartementet viser til at det i perioden 2015–2018 er behandlet og godkjent 22 nye eller endrede planer for utbygging og drift (PUD). Hoveddelen av de nye utbyggingene er satellittfelt som er knyttet opp mot eksisterende infrastruktur. Departementet viser videre til at det har tildelt utvinningstillatelser i modne områder for å stimulere til leting og utvinning av lønnsomme ressurser før etablert infrastruktur blir stengt ned.

Departementet har også bidratt til utvikling av ny teknologi for å kunne øke utvinningen på norsk sokkel gjennom Norges forskningsråds programmer. I perioden 2013–2018 er over 200 millioner kroner innvilget til prosjekter for økt utvinning. Over halvparten av prosjektene i programmet PETROMAKS2 og om lag 40 prosent av prosjektene i programmet DEMO2000 er knyttet til økt utvinning.

### **Oljedirektoratets oppfølging av felt**

Olje- og energidepartementet peker på at Oljedirektoratet har en viktig rolle for å nå målet om å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv gjennom å være en aktiv pådriver overfor selskapene for å få realisert mest mulig av ressurspotensialet på sokkelen og sikre at gode helhetlige løsninger velges. Direktoratet legger gjennom sin faglige dialog med selskapene til rette for at de forholdene som myndighetene er opptatt av, blir utredet og vurdert av selskapene på et hensiktsmessig tidspunkt. Oljedirektoratet la i *Ressursrapporten 2017* særlig vekt på potensialet som ligger i bruk av avanserte utvinningsmetoder, og på utvinning fra tette reservoarer. Studien brukes i direktoratets oppfølgingsarbeid.

De siste årene har Oljedirektoratet gjennomført flere justeringer i organisering og arbeidsmetoder, som bidrar til en styrket og mer effektiv saksbehandling og mulighet til å påvirke selskapenes beslutninger. Direktoratet har lagt særlig vekt på å etablere bedre metoder for å identifisere og prioritere prosjekter der det er fare for at verdier kan gå tapt. Dette har bidratt til at den løpende oppfølgingen av felt i drift nå gjøres enda mer systematisk. Det er også innført rutiner for jevnlige gjennomganger av funn- og feltporteføljen på sokkelen for å redusere risikoen for at ressurser går tapt. Funn, felt eller områder med betydelige verdier, som står foran tidskritiske eller viktige beslutninger, eller som er strategisk viktige, får høyest prioritet i direktoratets oppfølgingsarbeid.

Olje- og energidepartementet framhever at myndighetene ved godkjenning av PUD eller innvilgelse av PUD-fritak vurderer operatørens planer for god ressursutnyttelse på feltene. Oljedirektoratet gjorde større endringer i veilederen for selskapenes årlige statusrapport til myndighetene i 2016. Direktoratet legger nå større vekt på kartlegging av tidskritiske prosjekter på feltene. Siden 2014 har myndighetene gjennomført årlige møter med alle operatørene for felt i drift for å få en samlet oversikt over hvilke planer selskapene har for å videreutvikle feltet.

### **Samordning og områdevurderinger**

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at vurdering av områdeløsninger skal inngå i PUD. PUD-veilederen gjør det klart at områdevurderingen bør rette oppmerksomhet mot hvordan den planlagte utbyggingen kan bidra til en videre utvikling av forekomster i det nærliggende området. Områdestudier kan gi myndighetene et bedre grunnlag for å følge opp arbeidet som selskapene i et område utfører. Oljedirektoratet formaliserte høsten 2017 retningslinjene for sitt arbeid med interne områdestudier.

### **Petoros bidrag til størst mulig verdiskapning for Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)**

Olje- og energidepartementet legger vekt på at SDØE-ordningen er et virkemiddel for å sikre staten en høy andel av verdiskapningen på sokkelen. Modne olje- og gassfelt står for om lag 85 prosent av SDØE-porteføljens verdi. Departementet er opptatt av at Petoro skal yte en særlig innsats for å videreutvikle de modne feltene med størst verdi. Departementet viser til at oppfølging av de modne feltene har vært et av hovedområdene i Petoros strategi siden 2010. Selskapet legger ned en betydelig innsats for å bidra til realisering av tiltak for økt produksjon og økt utvinnsgrad i prioriterte felt. Eksterne vurderinger på oppdrag fra Olje- og energidepartementet har konkludert med at Petoro har bidratt til å skape betydelig merverdi for staten gjennom selskapets virksomhet i rettighetshavergruppene. Olje- og energidepartementet har økt de øremerkede midlene til reservoartekniske studier, slik at Petoro kan være en aktiv pådriver for å videreutvikle prioriterte modne felt.

### **Status og utvikling på området**

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at Oljedirektoratets siste prognose viser at et felt gjennomsnittlig produserer 12 år lengre enn det som oppgis i PUD. På mange felt på norsk sokkel, og alle feltene som er omfattet av Riksrevisjonenes rapport, vil det totale ressursuttaket gjennom levetiden bli høyere enn forventet på utbyggingstidspunktet. Olje- og energidepartementet framhever at reservetilveksten på norsk sokkel er i henhold til ambisjonen om en tilvekst på 1200 millioner Sm<sup>3</sup> i perioden 2014–2023. Oljedirektoratet har beregnet at potensialet for økt utvinning på de 27 største oljefeltene på norsk sokkel er på 320–860 millioner Sm<sup>3</sup>. Olje- og energidepartementet mener at utviklingen har vært god ut fra de utfordringene

næringen har hatt siden 2014. Utvinningen fra feltene må imidlertid økes ytterligere, og rettighetshaverne må beslutte nye tiltak for at målet om reservetilvekst skal nås.

En gjennomgang av offentlig informasjon om feltene i utvalget, brevet fra Olje- og energidepartementet og tilleggsinformasjon fra Olje- og energidepartementet, viser at:

- Fire av feltene som var inkludert i undersøkelsen (Snorre, Gullfaks, Troll og Ekofisk), har levert én eller flere endrede PUD etter 2014. Olje- og energidepartementet forventer at operatøren for Balder legger fram endret PUD i 2019.
- Det har i perioden 2015–2018 vært gjort investeringer på om lag 150 milliarder kroner på feltene i utvalget. Det er fortsatt forventet betydelige framtidige investeringer. Gyda-feltet har levert avslutningsplan.
- Oljedirektoratet har hatt særlig oppmerksomhet på videreutviklingen av Snorre-feltet, der direktoratet blant annet har gjennomført egne reservoarsimuleringer for å kunne utfordre rettighetshaverne.
- Oljedirektoratet har også fulgt utviklingen av Troll-feltet tett for å sikre utvinning av oljeforekomsten og har bedt operatøren om å legge fram en helhetlig plan for utbygging og drift.
- For å bidra til økt utvinning har departementet
  - holdt tilbake en langvarig forlengelse av utvinningstillatelsene for Snorre i påvente av en investeringsbeslutning og stilt konkrete vilkår ved godkjenning av endret PUD
  - stilt vilkår ved godkjenning av endret PUD for Gullfaks i 2015
- Feltene Snorre, Edvard Grieg og Balder har hatt en reservetilvekst i perioden 2015–2018 som er større enn 10 prosent. For Ekofisk og Troll er reservetilveksten under 1 prosent.

Gjennomsnittlig utvinningsgrad i Nordsjøen er ifølge svarbrevet fra Olje- og energidepartementet beregnet til 48,9 prosent i 2018. Utvinningsgraden økte fra 47,2 prosent i 2017, i hovedsak som følge av at Johan Sverdrup fase 2 ble inkludert i reservene. Olje- og energidepartementet framhever at *gjennomsnittlig* utvinningsgrad er en lite egnet indikator for å måle «kvaliteten av arbeidet» til operatører eller myndigheter, fordi det blant annet er stor variasjon mellom egenskapene til feltene og hva som inngår i beregningene over tid. Olje- og energidepartementet mener derfor at det er viktig at oppmerksomheten rettes mot utvikling av lønnsomme ressurser og ikke utvinningsgrad alene.

---

### Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet opplyser at Oljedirektoratet retter stor oppmerksomhet mot tidskritiske ressurser i modne felt, har forbedret sin systematikk i oppfølgingen av felt i drift og har gjennomført justeringer i arbeidsmetoder som bidrar til styrket og mer effektiv saksbehandling og oppfølging av selskapene. Direktoratet har også formalisert retningslinjene for egne områdestudier. Videre har Olje- og energidepartementet øremerket større midler i oppdragsbrevet for at Petoro ytterligere kan bidra til å sikre størst mulig verdiskapning fra modne felt med stor verdi.

Olje- og energidepartementet legger i sitt svarbrev vekt på den etablerte ansvarsdelingen mellom kommersielle selskaper og myndighetene, og viser til at det i dag utøver tilstrekkelig myndighet der det er nødvendig. Riksrevisjonen merker seg at for enkelte modne felt i Nordsjøen har Olje- og energidepartementet stilt vilkår i forbindelse med myndighetsgodkjenninger som vil bidra til bedre ressursutnyttelse.

Riksrevisjonen merker seg videre at viktige felt i modne områder har økt reservene av olje og gass etter 2014.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Olje- og energidepartementet styrket arbeidet med å sikre at samfunnsøkonomisk lønnsomme oljeressurser blir utvunnet i tide, slik at verdier ikke går tapt. Riksrevisjonen understreker betydningen av at dette arbeidet følges opp videre for fortsatt å sikre en langsiktig og god ressursforvaltning på norsk sokkel.

Saken er avsluttet.



978 82 8229 467 6 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)


Trykte eksemplarer kan bestilles fra  
Departementenes sikkerhets-  
og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
tlf. 22 24 99 60

ISBN: 978-82-8229-467-6

Foto: Statens vegvesen/Tor Arvid A. Gundersen  
og Unsplash/redcharlie



Flisa Trykkeri AS 2019



Riksrevisjonen  
Storgata 16  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00  
postmottak@riksrevisjonen.no

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

-6 882 744 1 785 549 637 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651