

# Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2021–2022)



Forsidebilde: Mikael Damkier/Scanstockphoto

ISBN-978-82-8229-522-2

# Til Stortinget

Riksrevisjonen skal bidra til forbedringer i forvaltningen, blant annet ved å undersøke om det Stortinget har bestemt gjennomføres på en effektiv måte.

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokumentet inneholder oppfølging av undersøkelser som tidligere har vært oversendt Stortinget som del av Dokument 3-serien. Hensikten med oppfølgingen er å belyse forbedringer i forvaltningen.

Riksrevisjonen, 12. oktober 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss  
Riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Konklusjoner .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Undersøkelser som følges videre .....</b>	<b>8</b>
2.1	Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom .....	8
2.1.1	Opprinnelig undersøkelse .....	8
2.1.2	Barne- og familiedepartementets oppfølging .....	9
2.1.3	Status og utvikling på området.....	15
2.1.4	Riksrevisjonens vurdering .....	15
2.2	Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet	17
2.2.1	Opprinnelig undersøkelse .....	17
2.2.2	Samferdselsdepartementets oppfølging .....	18
2.2.3	Status og utvikling på området.....	19
2.2.4	Riksrevisjonens vurdering .....	21
2.3	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten.....	23
2.3.1	Opprinnelig undersøkelse .....	23
2.3.2	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	25
2.3.3	Riksrevisjonens vurdering .....	28
2.4	Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane.....	30
2.4.1	Opprinnelig undersøkelse .....	30
2.4.2	Samferdselsdepartementets oppfølging .....	31
2.4.3	Riksrevisjonens vurdering .....	36
<b>3</b>	<b>Undersøkelser som ikke følges videre .....</b>	<b>38</b>
3.1	Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO <sub>2</sub> -håndtering.....	38
3.1.1	Opprinnelig undersøkelse og oppfølgingsundersøkelser .....	38
3.1.2	Olje- og energidepartementets oppfølging.....	39
3.1.3	Status og utvikling på området.....	40
3.1.4	Riksrevisjonens vurdering .....	41
3.2	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet.....	43
3.2.1	Opprinnelig undersøkelse .....	43
3.2.2	Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging.....	44
3.2.3	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging .....	47
3.2.4	Departementenes arbeid med å styrke det tverretatlige samarbeidet .....	49
3.2.5	Riksrevisjonens vurdering .....	51
3.3	Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten .....	53
3.3.1	Opprinnelig undersøkelse .....	53
3.3.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging og status på området .....	55
3.3.3	Riksrevisjonens vurdering .....	57

3.4	Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak .....	59
3.4.1	Opprinnelig undersøkelse .....	59
3.4.2	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging .....	60
3.4.3	Status og utvikling på området.....	66
3.4.4	Riksrevisjonens vurdering .....	67
3.5	Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål.	69
3.5.1	Opprinnelig undersøkelse .....	69
3.5.2	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	70
3.5.3	Riksrevisjonens vurdering .....	76
3.6	Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV .....	78
3.6.1	Opprinnelig undersøkelse .....	78
3.6.2	Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging.....	79
3.6.3	Riksrevisjonens vurdering .....	83
3.7	Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk .....	85
3.7.1	Opprinnelig undersøkelse .....	85
3.7.2	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging .....	86
3.7.3	Riksrevisjonens vurdering .....	90

# 1 Konklusjoner

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at de er behandlet i Stortinget. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt videre.

Dokument 3:1 (2021–2022) omhandler oppfølgingen av 11 forvaltningsrevisjoner.

To av de elleve forvaltningsrevisjonene har vært fulgt opp tidligere. Undersøkelsen om barnefattigdom, Dokument 3:11 (2013–2014), ble gjennomført i 2014, og ble fulgt opp i 2018. Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering (Dokument 3:14 (2012–2013)), ble gjennomført i 2012 og fulgt opp første gang i 2018.

En av oppfølgingene er gjennomført som en utvidet undersøkelse, hvor Riksrevisjonen har innhentet informasjon utover departementets svar. Det gjelder Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet, Dokument 3:11 (2016–2017).

Fire av sakene har Riksrevisjonen besluttet å følge videre, mens syv saker ikke følges videre.

Følgende fire undersøkelser følges videre av Riksrevisjonen:

- [Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom](#) - Dokument 3:11 (2013–2014):  
Riksrevisjonen mener at den negative utviklingen i antallet barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt gjør at området fortsatt krever stor oppmerksomhet. Riksrevisjonen vil følge saken videre.
- [Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet](#) - Dokument 3:11 (2016–2017):  
Riksrevisjonen mener at togtilbudet har blitt mindre attraktivt fordi forutsigbarheten for de aller fleste reisende har blitt dårligere i perioden fra 2016 til 2019. Riksrevisjonen vil følge saken videre.
- [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten](#) - Dokument 3:4 (2017–2018):  
Riksrevisjonen mener det fortsatt er svakheter i tilgangen til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis til spesialisthelsetjenesten. Riksrevisjonen vil følge med på om samhandlingen styrkes og kvaliteten i henvisningene blir bedre. Riksrevisjonen vil følge saken videre.
- [Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane](#) - Dokument 3:7 (2017–2018):  
Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet fremdeles har for lite styringsinformasjon for å styre og følge opp målet og effekten av tiltak for godsoverføring fra sjø til vei og bane. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Følgende syv undersøkelser følges ikke videre og sakene avsluttes:

- [Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO2-håndtering](#) - (Dokument 3:14 (2012–2013) og Dokument 3:1 (2017–2018))
- [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#) - Dokument 3:15 (2015–2016)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten](#) - Dokument 3:6 (2016–2017)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak](#) - Dokument 3:9 (2016–2017)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål](#) - Dokument 3:3 (2017–2018)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV](#) - Dokument 3:5 (2017–2018)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av korleis verjemålsreforma er sett i verk](#) - Dokument 3:6 (2017–2018)

I disse syv sakene har forvaltningen iverksatt tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonene og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i sin behandling av disse.

Riksrevisjonen forutsetter at departementene følger opp videre at de iverksatte tiltakene gir resultater og får ønsket effekt.

## 2 Undersøkelser som følges videre

### 2.1 Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

#### 2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som er iverksatt i kommunene, bidrar til å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge.

[Dokument 3:11 \(2013–2014\) Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom](#) ble sendt til Stortinget 25. juni 2014. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. oktober 2014, jf. [Innst. 32 S \(2014–2015\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 16. desember 2014.

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

I oppfølgingen i 2018 merket Riksrevisjonen seg at Barne- og likestillingsdepartementet hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. [Innst. 32 S \(2014–2015\)](#). I forbindelse med regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015–2017) var det blant annet satt i verk tiltak på tvers av departementsområder for å bedre samarbeidet og samhandlingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet hadde samordnet tilskuddsordningene mot barnefattigdom, og det var utarbeidet felles retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Riksrevisjonen registrerte videre at det siden 2014 hadde vært en økning i antallet kommuner som mottar tilskuddsmidler fra nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, og at tilskuddet var styrket fra om lag 115 millioner kroner til om lag 270 millioner kroner i perioden 2014–2018. Ifølge departementet viste evalueringen av tiltaket at kommunene som søker tilskudd, vier barnefattigdom større oppmerksomhet, og at kommunene som har de høyeste andelen barn i lavinntektsfamilier, i snitt mottar de høyeste tilskuddene.

Samtidig merket Riksrevisjonen seg at andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, hadde økt fra 8,6 prosent i 2013 til 10,3 prosent i 2016. Videre merket Riksrevisjonen seg at Barne- og likestillingsdepartementet kun hadde evaluert effekten av noen av de iverksatte tiltakene. Riksrevisjonen vurderte derfor at det var for tidlig å vurdere hvilke effekter ytterligere tiltak hadde hatt for å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Det var heller ikke avklart i hvilken form arbeidet mot barnefattigdom skulle koordineres videre etter at perioden for strategien mot barnefattigdom utløp i 2017. Riksrevisjonens



vurderte at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet fra Barne- og likestillingsdepartementet, og konkluderte med at saken skulle følges videre.

I sin innstilling til oppfølgingen av saken registrerte kontroll- og konstitusjonskomiteen at andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, hadde økt, og at bare en del av de iverksatte tiltakene var evaluert. Komiteen merket seg at regjeringens strategi mot fattigdom, Barn som lever i fattigdom (2015–2017), gikk ut i 2017, samtidig som stadig flere barn vokser opp i fattigdom i Norge. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering om at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet, og var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge saken videre.

## 2.1.2 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. april 2021 Barne- og familiedepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak og virkemidler som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Dokument 3:11 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom* og Dokument 3:1 (2018–2019) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Departementet ble særlig bedt om å vurdere effektene av tiltakene og virkemidlene.

Departementet viser i sitt svarbrev av 20. mai 2021 til at koordineringsansvaret for innsatsen mot fattigdom er delt mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for fattigdomsområdet generelt og arbeidsmarkedspolitikken, mens Barne- og familiedepartementet har det overordnede sektorovergripende ansvaret for barnefattigdom. Sosial ulikhet og fattigdom er relevant for flere departementer. Dette gjelder eksempelvis

- Finansdepartementet; gjennom skattepolitikken og den overordnede økonomiske politikken
- Kunnskapsdepartementet; gjennom skole- og barnehagepolitikken og integreringspolitikken
- Kulturdepartementet; gjennom kultur- og frivillighetspolitikken
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet; gjennom den boligsosiale politikken
- Helse- og omsorgsdepartementet; gjennom helse- og omsorgspolitikken

Den statlige innsatsen på barnefattigdomsområdet handler ifølge departementet hovedsakelig om å sikre at barn og unge har gode levekår og muligheter til å delta på viktige arenaer i oppveksten. En stor del av virkemiddelbruken er rettet mot å legge til rette for økt deltakelse for målgruppen på arenaer som barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og fritidsaktiviteter. Den har også som mål å utjevne sosiale helseforskjeller og å sikre barn og unge gode boforhold. Innsatsen er i mindre grad rettet mot å gjøre noe med årsakene til økningen i barnefattigdom. Dersom man ønsker å redusere andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, må innsatsen rettet mot barna ses i sammenheng med øvrig politikk, sosial utjevning og tiltak på arbeidslivs- og velferdsområdet. I tillegg vil andelen påvirkes av innvandringspolitikken.

## **Om lavinntektsmålet og økningen i antall og andel barn i vedvarende lavinntektsfamilier**

Departementet påpeker at Norge ikke har en offisiell fattigdomsgrense. Det vanligste er å måle risikoen for fattigdom blant barn relativt opp mot utviklingen i det generelle inntektsnivået. Statistisk sentralbyrå (SSB) måler dette gjennom andel og antall barn som lever i vedvarende lavinntektsfamilier. Dette beregnes ut fra antall barn i husholdninger som har en samlet inntekt etter skatt over en treårsperiode på under 60 prosent av mediangjennomsnittet i samme periode.

Ifølge departementet er det flere svakheter ved å benytte lavinntektsmålet for å måle utviklingen av barnefattigdom. En svakhet er at det ikke fanger opp endringer i forbruksbehovet hos barnefamilier eller verdien av offentlige tjenester. Lavinntektsmålet sier videre ikke noe om hva som er gode tiltak for å motvirke fattigdom eller hvilke utfordringer familiene har. Det fanger heller ikke opp virkningen av kompensierende tiltak, for eksempel tiltak som skal bidra til at barn kan delta i sosiale aktiviteter eller moderasjonsordninger i barnehage og skolefritidsordning.

I svarbrevet viser departementet til at utfordringene med barnefattigdom ofte henger sammen med lav inntekt og lav levestandard, noe som begrenser barn og unges mulighet til å delta i samfunnet på samme måte som de fleste andre barn. Barn og unge i lavinntektsfamilier har dårligere boforhold, færre venner og deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter sammenlignet med andre barn. Videre viser departementet til forskning som dokumenterer at denne gruppen har dårligere fysisk og psykisk helse, svakere skoleprestasjoner og større risiko for å ikke fullføre videregående opplæring.

Departementet viser videre til tall fra SSB som dokumenterer at den økende forekomsten av barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, hovedsakelig skyldes en økning i antall barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn, og hvor foreldrene ofte har svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. En viktig årsak til dette er at mange har ankommet Norge som flyktninger, hvor risikoen for fattigdom tradisjonelt har vært høy. Av alle barn med innvandrerbakgrunn, tilhørte 39,1 prosent en familie med vedvarende lavinntekt i 2019. Dette er vesentlig høyere enn barn uten innvandrerbakgrunn, der 5,7 prosent tilhørte en familie med vedvarende lavinntekt. I 2019 var andelen barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn 58,8 prosent.

## **Effekten av strategien Barn som lever i fattigdom (2015–2017)**

Departementet opplyser at strategien ble lansert i 2015, med mål om å dempe negative konsekvenser av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt og å forebygge at barnefattigdom skulle gå i arv. Strategien var et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet. Det var ikke en målsetting med strategien å redusere andelen barn som, etter definisjonen, lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Strategien inneholdt 64 tiltak på 7 innsatsområder.

Etter departementets vurdering har tiltakene i strategien bidratt til å kompensere for de negative konsekvensene av å vokse opp i en familie med lavinntekt. Departementet viser til at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2018 la fram rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*.<sup>1</sup> Rapporten oppsummerte kunnskap og erfaringer fra arbeidet. 33 av de 64 tiltakene i strategien ble vurdert innenfor de ulike innsatsområdene. Tiltakene ble valgt ut fordi de hadde gode resultater, var viktige for målgruppen og/eller det var særlige utfordringer ved dem. En hovedkonklusjon fra rapporten var at barns medvirkning ble stadig bedre ivaretatt innenfor fattigdomsfeltet. Videre ble det konkludert med at strategien har ført til større oppmerksomhet på fattigdom som levekårsproblem og mer kunnskap om konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

I svarbrevet gir departementet en nærmere vurdering av hvorvidt tiltakene under seks av sju innsatsområder i strategien har bidratt til å dempe de negative konsekvensene av å vokse opp i en vedvarende lavinntektsfamilie og forebygge at barnefattigdom går i arv.<sup>2</sup> Under følger en oversikt over de mest relevante innsatsområdene.

### *Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole*

Gode barnehager og skoler er grunnleggende for å sikre like muligheter og gode levekår for alle. Skolen skal gi alle barn gode læringsmuligheter, men barn fra lavinntektsfamilier skårer dårligere på skolerresultater og har større risiko for å ikke fullføre videregående utdanning.

Departementet opplyser at tiltakene under dette innsatsområdet var tiltenkt å ha en kompenserende og en forebyggende effekt. Noen av de sentrale tiltakene var *gratis kjernetid i barnehager* og *forsøk med gratis deltids plass i SFO*. Tiltakene er vurdert som viktige for å sikre at barn og unge i lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på viktige oppvekstarenaer som barnehage og SFO.

Departementet viser til at flere av tiltakene har hatt positiv effekt. Et eksempel på dette er nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage for barn fra lavinntektsfamilier. En evaluering av ordningen tyder på at tiltaket har bidratt til å gi barna bedre språkkunnskaper og har vært positivt for barnas senere skoleprestasjoner. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav familieinntekt og lav yrkesdeltakelse blant mødrene.<sup>3</sup> Et annet eksempel på tiltak med positiv effekt er øremerket tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage.

### *Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett*

Departementet viser til at dette innsatsområdet først og fremst vurderes som kompenserende, ved at tiltakene er rettet mot å sikre at barn og unge fra lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på kultur- og fritidsaktiviteter og andre sosial aktivitet. Dette innsatsområdet inkluderer tiltak som blant

<sup>1</sup> Bufdir. (2018) *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*.

<sup>2</sup> Departementet gav ikke en vurdering av tiltakene under innsatsområdet forskning og statistikk.

<sup>3</sup> Drange, N. (2018). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo. Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn* (SSB-rapport 2018/34). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

annet *nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet og fritidsaktiviteter for alle.*

Departementet opplyser at evalueringer av flere av tiltakene viser at innsatsene har bidratt til at flere barn og unge har fått mulighet til å delta i sosiale aktiviteter. Blant tiltakene trekker departementet fram *fritidserklæringen*, som har vært viktig for å styrke samarbeidet mellom staten, KS og frivillige organisasjoner. Det er innvilget 307 tiltak gjennom *nasjonal tilskuddsordning* i 2021. Tiltakene bidrar til at målene i regjeringens fritidserklæring nås, og har stimulert til ulike satsinger som retter seg mot kommuner, lokale lag og foreninger.

### *Et godt helsetilbud til alle barn og unge*

Departementet oppgir at tiltakene under dette innsatsområdet har vært viktige for å kompensere for de negative konsekvensene av å vokse opp i en lavinntektsfamilie for barnets fysiske og psykiske helse, men også for å forebygge at lavinntekt og utenforskap går i arv. Eksempler på tiltak er *styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten og styrke kommunale psykiske helse- og rustjenester.*

Videre opplyser departementet at arbeidet med å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten er viktig i et folkehelseperspektiv og for å motvirke ulikheter i helse blant barn og unge. Departementet viser også til tiltak knyttet til rekruttering av psykologer. I 2013 hadde 95 kommuner og bydeler rekruttert psykolog. Ved utgangen av 2019 hadde 381 kommuner og bydeler denne kompetansen. Antallet psykologer i norske kommuner økte fra 130 til over 617 i løpet av seks år. Fra 2020 ble det innført et krav om at alle kommuner skal ha psykologkompetanse.

### *Ansvars- og kompetansedeling – stat, kommune og frivillig sektor*

Departementet viser i svarbrevet til at barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, ofte i kombinasjon med andre utfordringer, har behov for en offentlig sektor som kan samarbeide på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. Tiltak som skal bidra til sterkere samarbeid og bedre koordinering av innsatsen på tvers av sektorene, vurderes derfor som viktige for både den kompenserende og den forebyggende innsatsen på barnefattigdomsområdet. Dette innsatsområdet omfatter tiltak som å stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap på fattigdomsfeltet og å forenkle tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Departementet opplyser at i 2016 gikk Bufdir og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tilskuddsordningene mot barnefattigdom for å se på mulighetene for å samordne disse. Resultatet var at det ble identifisert støtte til kompenserende tiltak, og 10 millioner kroner ble overført fra Arbeids- og velferdsdirektoratets daværende ordning til nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom fra og med 2017.

Videre skriver departementet at siden strategiperioden utløp, har det blitt gjort flere grep for å styrke samarbeidet og samordne innsatsen for å motvirke barnefattigdom på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette inkluderer sammenslåing av ulike tilskudds- og støtteordninger, med mål om å øke ressurseffektiviteten, forenkle og øke mulighetene for en helhetlig

tilnærming til målgruppen. Etter departementets vurdering kan dette styrke den samlede måloppnåelsen for ordningene.

Departementet opplyser at i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er det fremmet en proposisjon med forslag om endring i til sammen 14 lover.<sup>4</sup> Proposisjonen inneholder forslag om blant annet å harmonisere og styrke reglene om samarbeid og individuell plan, innføre en samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester, innføre en rett til barnekoordinator i kommunene og utvide helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom mer samarbeid mellom velferdstjenestene.

### **Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier**

Strategien *Barn som lever i fattigdom* utløp i 2017. I etterkant av strategiperioden vurderte departementet at det fortsatt var behov for en styrket innsats rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier. I 2020 la regjeringen derfor fram *Like muligheter i oppveksten – regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Departementet opplyser at det kortsiktige målet for samarbeidsstrategien er å øke deltakelsen blant barn og foreldre på alle viktige arenaer i barnas oppvekst og å dempe levekårsulempene forbundet med en oppvekst i lav inntekt. Det langsiktige målet er å forebygge at fattigdom går i arv fra foreldre til barn. Det er også et mål å samordne innsatsen i offentlig sektor bedre, samt å utvide samarbeidet med frivillighet, næringsliv og sosiale entreprenører på fattigdomsfeltet.

I strategien kommer det fram at Barne- og familiedepartementet skal ha det overordnede ansvaret for koordineringen og oppfølgingen av strategien, i samarbeid med de øvrige departementene.

### **Vurdering av tiltak iverksatt for å motvirke konsekvensene av barnefattigdom blant innvandrere**

Departementet opplyser at det er sammensatte årsaker til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Men en gjennomgående faktor er foreldre som mangler den formelle kompetansen som trengs for å få arbeid. Videre er sosialt og kulturelt utenforskap, kort botid og språklige utfordringer forhold som kan bidra til lavinntekt. Innvandrerforeldre kan også møte på ulike barrierer knyttet til barnas deltakelse i det norske samfunnet.

Departementet skiller mellom innsats og tiltak rettet mot foreldre med innvandrerbakgrunn og innsats og tiltak rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn. Departementet viser til at innsats rettet mot å øke voksne innvandreres tilknytning til og deltakelse i arbeidslivet har stor betydning for barns livssituasjon. Selv om mange av disse tiltakene kan vise til gode resultater, er det etter departementets vurdering fortsatt behov for å

<sup>4</sup> Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjeneste-lovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*

styrke innsatsen for å øke arbeidstilknytningen til foreldre med innvandrerbakgrunn, og særlig blant mødre. Videre viser departementet til regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap (2019–2022)* og integreringsreformen. Begge skal bidra til at personer med innvandrerbakgrunn kvalifiserer seg for arbeidslivet, og gjennom dette motvirke fattigdom blant barnefamilier med innvandrerbakgrunn.

Når det gjelder innsats rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn, så opplyser departementet at det siden 2013 er iverksatt en rekke tiltak som vurderes å bidra, enten direkte eller indirekte, til å motvirke konsekvensene av barnefattigdom blant innvandrere. Eksempler på dette er nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge og øremerket tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn. Evalueringer fra Fafo og SSB viser at gratis kjernetid har positiv effekt på både bruk av barnehage og resultater i skolen blant barn med innvandrerbakgrunn. Mange av disse tiltakene bidrar også til å forebygge framtidig lavinntekt og utenforskap blant barn og unge med innvandrerbakgrunn. Ettersom barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barn i lavinntektsfamilier, vil disse barna være en viktig målgruppe når tiltakene retter seg mot barn fra familier med lav inntekt.

### **Vurdering av NAVs arbeid med kartlegging og individuell vurdering av barn i familier som trenger sosialhjelp**

Riksrevisjonens undersøkelse viste at barns behov ikke ble kartlagt godt nok av NAV-kontorene ved søknader om økonomisk stønad. Departementet viser til at det er kommunene som utmåler og tildeler økonomisk stønad etter *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven). Statsforvalterne har tilsynsansvaret med de kommunale tjenestene i NAV-kontorene og skal også veilede kommunene i å etablere internkontrolltiltak og gi opplæring til kommunene og NAV-kontorene i lov, forskrifter og god forvaltningsikk.

Departementet viser til at det er satt i verk en rekke tiltak på området. NAV-kontorene som fikk påvist avvik av tilsynsmyndighetene, ble fulgt opp, og Statsforvalterne gjennomførte, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, landsomfattende opplæring og kompetansehevende tiltak for kommunene. I tillegg ble det gjennomført en systematisk gjennomgang av rundskriv knyttet til sosialtjenesteloven.

### **Hvordan departementet sikrer at kommunene har iverksatt tiltak som treffer målgruppen**

Departementet opplyser at tilskuddsordninger, veiledningsmateriell og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kommunemonitor er de viktigste virkemidlene for å sikre at kommunene iverksetter tiltak som treffer målgruppen. Ifølge departementet handler en stor del av dette om kommunenes innsats for å inkludere barn og unge i lavinntektsfamilier i sosiale aktiviteter på fritiden. I tillegg er samarbeidsgruppen for fritidserklæringen, hvor KS deltar, en viktig arena for informasjonsutveksling, diskusjon og stimulering til nye inkluderingstiltak.

På bakgrunn av funn i Riksrevisjonens undersøkelse om barnefattigdom fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2014 i oppdrag fra departementet

å utvikle indikatorer på barnefattigdom i kommunene. Indikatorene skulle hjelpe kommunene med å identifisere barn som er rammet av fattigdomsproblematikk, og utvikle mer effektive tiltak. Departementet opplyser at dette resulterte i nettstedet barnefattigdom.no. Dette nettstedet presenterer årlig oppdatert statistikk på ulike indikatorer knyttet til barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Indikatorene viser omfanget av barn som bor i husholdninger med lavinntekt, og hvilke husholdningstyper som er særlig utsatt i kommunene. Departementet oppgir at nettstedet videreutvikles kontinuerlig, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet oppgir at nettsiden jevnt over har hatt gode besøkstall siden lanseringen i 2016.

### 2.1.3 Status og utvikling på området

I undersøkelsesperioden har det blitt mer barnefattigdom i Norge. I 2013 var det 84 000 barn som levde i en familie med vedvarende lavinntekt. Dette tallet økte til 115 000 barn i 2019, noe som tilsvarte 11,7 prosent av alle barn mellom 0–17 år.<sup>5</sup>

Blant barna som lever i familier med vedvarende lavinntekt, er barn med innvandrerbakgrunn overrepresentert. I 2019 hadde 58,8 prosent av barna i familier med vedvarende lavinntekt enten innvandret selv eller var barn av foreldre som hadde innvandret. Tilsvarende andel for barn uten innvandrerbakgrunn var 5,8 prosent.<sup>6</sup>

### 2.1.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt tiltak for å følge opp Riksrevisjonens vurderinger i treårsoppfølgingen av [Dokument 3:11 \(2013–2014\) Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom](#).

Riksrevisjonen merker seg at strategien *Barn som lever i fattigdom* er etterfulgt av strategien *Like muligheter i oppveksten – regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for koordineringen og oppfølgingen av strategien, i samarbeid med de øvrige departementene. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at koordineringsansvaret mellom departementene er avklart i den nye strategien.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er iverksatt tiltak for å bidra til bedre kartlegging og individuell vurdering av barns behov i familier som søker om sosialhjelp. Tiltakene inkluderer blant annet kompetanseheving for kommunene og gjennomgang av rundskriv knyttet til sosialtjenesteloven.

Videre registrerer Riksrevisjonen at strategien *Barn som lever i fattigdom - regjeringens strategi (2015–2017)* i 2018 ble evaluert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Rapporten oppsummerte kunnskap og erfaringer fra arbeidet. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at strategien er evaluert i sin helhet.

<sup>5</sup> Barn i lavinntektsfamilier (bufdir.no) [Hentdato 11. august 2021]

<sup>6</sup> [ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt](#) [Hentdato 6. april 2021].

Det vurderes som positivt at iverksatte tiltak bidrar til å kompensere for konsekvensene av lavinntekt for barna det gjelder, slik evalueringer viser. Utviklingen innen barnefattigdom medfører at innsatsen for å begrense konsekvensene av lavinntekt blir desto viktigere. Riksrevisjonen vurderer at tiltakene som har gitt økte muligheter for deltakelse i barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, er spesielt viktige.

Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt spesifikke tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier blant innvandrere. Barn i innvandrerfamilier utgjør en stor andel av barna som vokser opp i lavinntektsfamilier, og det er i denne gruppen det har vært størst økning siden 2013. Riksrevisjonen støtter departementets vurdering om at det fortsatt er behov for en styrket innsats for å øke arbeidstilknytningen til foreldre med innvandrerbakgrunn. Dersom antall og andel barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt, skal reduseres, må innsatsen ses i sammenheng med for eksempel skole- og utdanningspolitikk, sosial utjevning og tiltak på arbeidslivs- og velferdsområdet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at iverksatte tiltak bidrar til å kompensere for konsekvensene av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. Samtidig er det bekymringsfullt at 115 000 barn i 2019 (tilsvarende 11,7 prosent av alle barn) lever i familier med vedvarende lavinntekt. Utviklingen innen barnefattigdom gjør at området fortsatt krever stor oppmerksomhet.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.



## 2.2 Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet

### 2.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Økt bruk av jernbanetransport er viktig for å nå målet om et mer effektivt og miljøvennlig transportsystem. For at toget skal benyttes, må togtilbudet være attraktivt sammenlignet med alternative transportformer. I perioden 2005–2016 ble sju store investeringsprosjekter på til sammen over 20 milliarder kroner ferdigstilt. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan de store investeringene i jernbanen bidrar til et attraktivt togtilbud, særlig i form av reduserte reisetider, bedret forutsigbarhet og økt antall avganger for de reisende, jf. [Dokument 3:11 \(2016–2017\) Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet](#).

Dokument 3:11 (2016–2017) ble oversendt Stortinget 8. juni 2017 og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 28. november 2017, jf. [Innst. 39 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken 18. januar 2018.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Betydelige effekter av investeringene oppnås først gjennom større endringer i ruteplanen, og slike endringer gjennomføres sjelden.
- Endringene i togtilbudet har ikke medført at antall reisende med tog har økt mer enn antall reisende med bil.
- Arbeidet med signalanlegg og andre nødvendige tiltak for å ta ut effekt, har ikke vært en integrert del av investeringsprosjektene.
- Styringen har i liten grad vært innrettet mot å ta ut effekter av investeringene.

I Dokument 3:11 ga Riksrevisjonen følgende anbefalinger til Samferdselsdepartementet:

- sørge for at ruteplanleggingen forbedrer togtilbudet i takt med at infrastrukturens kapasitet blir utvidet
- sikre at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF er godt koordinert slik at forhold som påvirke mulighetene for å ta ut effekter av investeringene, er en integrert del av prosjektene
- sørge for at de store investeringsprosjektene har klare, tidsfastsatte og etterprøvbare mål for hvordan togtilbudet kan forbedres

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga en enstemmig innstilling i saken der den støttet Riksrevisjonens anbefalinger, jf. [Innst. 39 S \(2017–2018\)](#).

Komiteen merket seg at statsråden i hovedsak sa seg enig med Riksrevisjonens anbefalinger, og at anbefalingene ville bli fulgt opp i etatsstyringsdialogen med Jernbanedirektoratet, i eierstyringen av Bane NOR SF og ved langtidsplanlegging av sektoren.

I sin innstilling viste komiteen til Riksrevisjonens hovedfunn om at betydelige effekter av investeringene først blir oppnådd gjennom større endringer i ruteplanene, og at slike endringer gjennomføres sjelden. Komiteen understreket i den forbindelse at det er viktig at disse større endringene i ruteplanene (grunnruteendringer) blir gjennomført hyppigere. Den neste

grunnruteendringen er planlagt i 2027, noe komiteen mente er altfor langt fram i tid.

Komiteen viste også til de øvrige funnene i undersøkelsen og sa seg enig i at det er viktig at investeringene i jernbanen fører til en merkbar forbedring i togtilbudet til de reisende så raskt som mulig. Komiteen viste til at Stortinget, gjennom klimameldingen og klimaforliket, har vedtatt at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport. Komiteen mente at det derfor er helt nødvendig at investeringene fører til at jernbanen blir mer attraktiv, slik at flere velger å reise med tog.

Komiteen understreket at arbeidet med å få på plass velfungerende signalanlegg er svært viktig, og sa seg enig med Riksrevisjonen i at dette burde følges opp slik at det samlede togtilbudet blir bedre.

## 2.2.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba departementet gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen gitt i Dokument 3:11 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Riksrevisjonens brev av 9. juni 2021. Departementet svarte i brev av 17. august 2021.

Departementet viser til at undersøkelsen i Dokument 3:11 (2016–2017) ble gjennomført før jernbanereformen<sup>7</sup> trådte i kraft, og at store utbyggingsprosjekter i dag er regulert gjennom avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF.

Samferdselsdepartementet redegjør i svarbrevet for at Jernbanedirektoratet bruker effektpakker i utviklingen av togtilbudet. En effektpakke inneholder alle tiltak som må til for å realisere en effekt på togtilbudet for de reisende og/eller vareeier.<sup>8</sup> De viktigste tiltakene er infrastruktur, rutemodellen, togmateriell og offentlig kjøp av transporttilbudet. Målet med denne tilnærmingen er å gi det togtilbudet kundene er opptatt av, uavhengig av hva slags type tiltak som skal til for å oppnå tilbudsforbedringen, eller hvor disse tiltakene ligger geografisk.<sup>9</sup>

For å få en bedre oversikt over mulighetene for å forbedre togtilbudet trinnvis har direktoratet utarbeidet en tilbudsbok. Tilbudsboken beskriver mulige tilbudsforbedringer som følge av enkeltvise infrastrukturtiltak. Samferdselsdepartementet opplyser at ingen av disse er av et omfang som gir grunnlag for en grunnruteendring, slik Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité etterlyser i Innst. 39 S (2017–2018). Departementet opplyser at det likevel er identifisert noen gevinster som kan tas ut, blant annet i form av hyppigere avganger.

Tilbudsboken er også gjort kjent for togoperatørene for å gjøre dem bedre rustet til å se hvilke tilbudsforbedringer som kan la seg realisere, og for at de

<sup>7</sup> Jf. Meld. St. 27 (2014–2015) På rett spor – Reform av jernbanesektoren/Innst 386 S (2014–2015).

<sup>8</sup> Jf. Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, side 42.

<sup>9</sup> Jf. Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, side 42.

kan foreslå endringer dersom de ser seg tjent med å kjøre et togtilbud ut over det avtalefestede tilbudet.

Samferdselsdepartementet redegjør i svarbrevet for at det i Nasjonal transportplan og Stortingets behandling av denne<sup>10</sup> legges opp til en modell der Bane NOR SF gis større frihet til å styre driften innenfor rammene av sin portefølje. Dette innebærer at Bane NOR SF får større ansvar for å levere de bestilte effektene og for trinnvise utbedringer. Ifølge departementet må det utvikles nye systemer for å oppnå effekter. Innretningen på disse systemene ikke vil være klar før detaljene i det nye avtalesystemet er klart.

### 2.2.3 Status og utvikling på området

Riksrevisjonen har fulgt opp denne saken med å gjøre nye analyser av reisetid, frekvens og forutsigbarhet for årene 2017, 2018 og 2019. Forutsigbarheten og frekvensen for 2020 er i stor grad påvirket av koronapandemien, og 2020 er derfor ikke analysert.

#### Nye analyser for 2017, 2018 og 2019

I Dokument 3:11 (2016–2017) ble de store jernbaneinvesteringenes bidrag til et attraktivt togtilbud undersøkt. Med attraktivt togtilbud menes særlig i hvilken grad investeringene har bidratt til kortere reisetider, bedre forutsigbarhet og flere avganger (høyere frekvens) for de reisende.

Forutsigbarhet for de reisende er et mål på i hvilken grad togene går i samsvar med oppsatt rutetabell, og er i undersøkelsen brukt som et mål på jernbanens driftsstabilitet sett fra passasjerenes ståsted. Et tog anses å ikke være forutsigbart (forsinket) dersom det kommer til stasjonen mer enn fire minutter etter tiden i rutetabellen. I denne undersøkelsen regnes også innstilte tog som forsinket.<sup>11</sup> Unntaket er tog som er innstilt på grunn av planlagte arbeider i sporet. En økning i forutsigbarheten for de reisende innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Minste reisetid er målt som den raskeste tiden et tog i vanlig rute bruker mellom stasjonene. En reduksjon i denne parameteren innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Antall avganger / frekvens er målt som antall tog som ankommer nærmeste by fra angitt sted i morgenrushet mellom kl. 7 og 9. En økning i antall avganger innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Kildene for analysene er registreringene i Tids- og årsaksregistreringssystemet (TIOS) og ruteplaner. TIOS-data har Bane NOR SF levert til oss, og disse er brukt til å beregne forutsigbarheten. Ruteplaner i pdf-format har vi fått fra Jernbanedirektoratet.

Analysene av frekvens og minste reisetid baserer seg i på manuell gjennomgang av ruteplanene for 2017, 2018 og 2019. For øvrig er metoden

<sup>10</sup> Jf. Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033/Innst. 653 S (2020–2021).

<sup>11</sup> På dette området skiller beregningene av forutsigbarhet seg fra jernbanemyndighetenes beregning av punktlighet. Punktlighetsberegningene vil ikke inkludere innstilte tog.

som er brukt i analysene for 2017, 2018 og 2019, lik metoden som ble brukt i Dokument 3:11 (2016–2017).

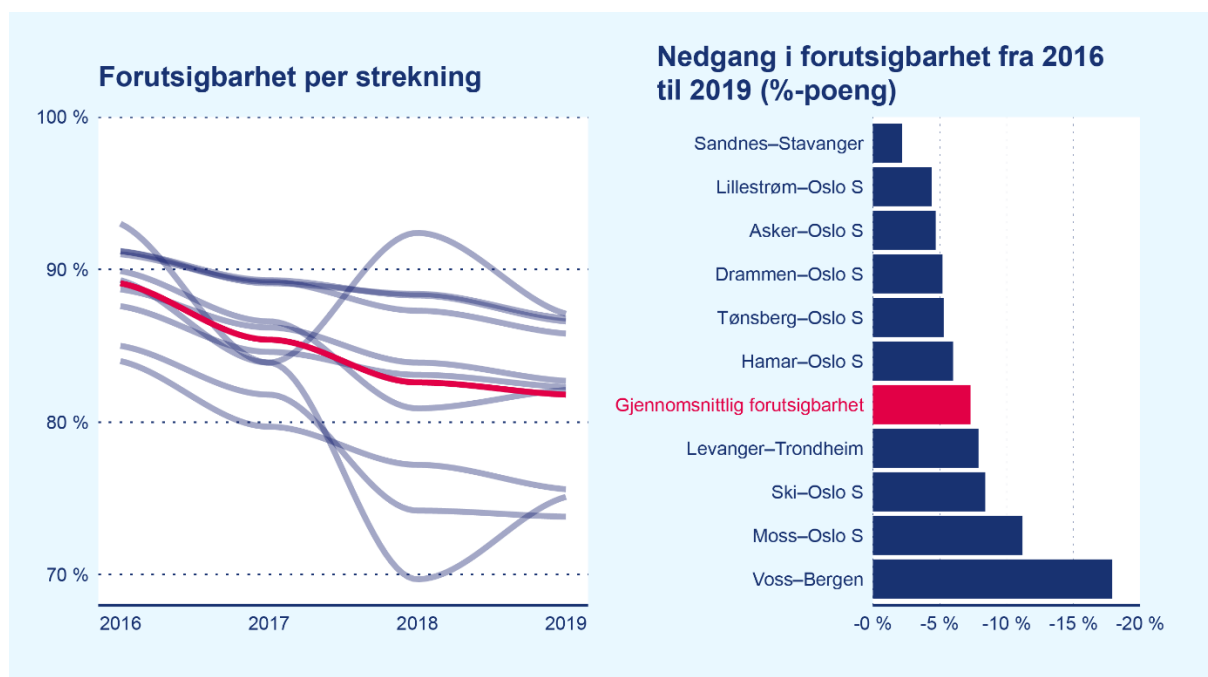
Resultatene av våre analyser av forutsigbarhet er diskutert med Bane NOR SF i møte 9. juni 2021.

### Resultater av analysene for 2017, 2018 og 2019

Analysene er gjennomført for de samme strekningene/relasjonene som ble analysert i Dokument 3:11. Resultatene av de nye analysene for 2017, 2018 og 2019 er satt sammen med resultatene som ble presentert i Dokument 3:11 (2016–2017). Analysene viser følgende hovedtrekk i utviklingen fra 2016–2019 for frekvens, reisetid og forutsigbarhet:

- Frekvensen er høyere og reisetiden kortere for strekningen Tønsberg–Oslo S.
- Frekvensen har økt for strekningen Asker–Oslo S.
- Reisetiden er redusert for strekningen Sandnes–Stavanger og Voss–Bergen, men er likevel høyere enn den var i 2005.
- Forutsigbarheten har en nedadgående trend for alle de undersøkte strekningene bortsett fra Sandnes–Stavanger der forutsigbarheten er omtrent den samme i 2016 og i 2019, se figur 1.

**Figur 1 Utvikling i forutsigbarhet 2016–2019 alle strekninger**



Kilde: Tids- og årsaksregistreringssystemet TIOS

Figur 1 viser at forutsigbarheten er dårligere på strekninger der det ikke har vært gjennomført store investeringer i perioden 2005–2016. Dette gjelder for eksempel Voss–Bergen, Levanger–Trondheim<sup>12</sup>, Moss–Oslo S og Ski–Oslo

<sup>12</sup> Det ble bygget en tunnel på strekningen i perioden, Gevingåsen tunnel. Tunnelen var kostnadmessig under den daværende grensen på 750 millioner kroner for ekstern kvalitetssikring i staten. Tunnelen er derfor ikke kategorisert som en stor investering i Dokument 3:11 (2016–2017).

S. Noe av den negative utviklingen på strekningene Moss–Oslo S og Ski–Oslo S kan skyldes byggearbeidene i forbindelse med Follobanen.

Selv om forutsigbarheten er dårligere der det ikke var gjennomført store investeringer i 2005–2016, er utviklingen i forutsigbarheten etter 2016 også negativ på strekninger der store investeringer er gjennomført. Dette innebærer at toget i 2019 i mindre grad går som oppsatt i rutetabellen enn det gjorde i 2016.

### **Samferdselsdepartementets kommentarer til Riksrevisjonens nye analyser**

Vi ba Samferdselsdepartementet om å kommentere våre nye analyser av forutsigbarhet, reisetider og frekvens for 2017, 2018 og 2019.

I sitt svarbrev av 17. august 2021 viser departementet til analysene og peker på at kundeopplevelsen med hensyn til reisetid og frekvens enten er forbedret eller har forblitt uforandret i perioden fra framleggelsen av Dokument 3:11 (2016–2017) til 2019 på de undersøkte strekningene.

Samferdselsdepartementet viser samtidig til at Riksrevisjonen i Dokument 3:11 (2016–2017) skriver at «det ikke kan dokumenteres at forutsigbarheten har blitt relativt bedre der det har vært gjennomført store investeringer, enn der det ikke har vært tilsvarende investeringer.» Departementet viser til at de oppdaterte analysene bekrefter at dette ikke har endret seg til det bedre siden 2016.

Departementet opplyser at det ikke er tatt i bruk ny infrastruktur siden 2016 på de fleste strekningene som er undersøkt. Departementet viser til at det meste av de økte bevilgningene de siste ti årene har gått til ny infrastruktur, og at vedlikeholdsetterslepet for eksisterende infrastruktur har blitt større, noe som har gitt redusert forutsigbarhet.

Samferdselsdepartementet viser til at eksisterende infrastruktur i årene framover vil erstattes ved at flere større prosjekter vil bli ferdigstilt og tatt i bruk. Dette gjelder blant annet sammenhengende dobbeltspor mellom Oslo og henholdsvis Moss, Tønsberg og Hamar. Flere større tiltak på Vossebanen og Trønderbanen vil også bli ferdigstilt og tatt i bruk. Det forventes at disse prosjektene vil gi bedre forutsigbarhet.

#### **2.2.4 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at togtilbudet har blitt forbedret i perioden fra 2016–2019 når det gjelder antall avganger og reisetid på noen strekninger der det har vært gjennomført store jernbaneinvesteringer i perioden 2005–2016.

Til tross for enkelte forbedringer i togtilbudet viser de oppdaterte analysene at utviklingen i forutsigbarheten for de reisende i perioden fra 2016 til 2019 er negativ på alle strekninger unntatt Sandnes–Stavanger. Dårligere forutsigbarhet medfører at togene oftere er forsinket eller blir brått innstilt.

Samferdselsdepartementet viser til at det meste av de økte bevilgningene de siste ti årene har gått til ny infrastruktur. Vedlikeholdsetterslepet for

eksisterende infrastruktur har blitt større, noe som har ført til redusert forutsigbarhet. Samtidig viser departementet til at flere større prosjekter bli ferdigstilt og tatt i bruk i årene framover. Riksrevisjonen merker seg at departementet forventer at disse prosjektene vil gjøre forutsigbarheten bedre for de reisende når de blir ferdigstilt.

Riksrevisjonen er positiv til at Jernbanedirektoratet bruker effektpakker i utviklingen av togtilbudet. En effektpakke består av alle brikkene som må på plass for å realisere en forbedring i togtilbudet. Dette er for eksempel infrastruktur, rutemodellen, togmateriell og offentlig kjøp av transporttilbudet.

Riksrevisjonen merker seg at Jernbanedirektoratet har utarbeidet en tilbudsbok for å få en bedre oversikt over mulighetene for å forbedre togtilbudet. Vi merker oss at tilbudsboken kan bidra til trinnvise forbedringer i togtilbudet gjennom at togoperatørene kan foreslå endringer dersom de ser seg tjent med å kjøre et togtilbud ut over det avtalefestede tilbudet.

Vår oppdaterte analyse av togtilbudet viser forbedringer på enkelte strekninger, men viser også at forutsigbarheten for de aller fleste reisende i perioden fra 2016 til 2019 har blitt dårligere. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette en utvikling som gjør toget mindre attraktivt for de reisende.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

## 2.3 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten

### 2.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om myndighetene legger til rette for en god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten, slik at ressursene på området utnyttes godt, jf.

[Dokument 3:4 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten.](#)

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Fastleger og sykehusleger samarbeider ikke godt nok om henvisningene, som ofte mangler nødvendig informasjon.
- Det er store variasjoner i antall henvisninger mellom kommuner og mellom fastleger.
- Unødvendige henvisninger og henvisninger med dårlig kvalitet fører til at ressursene i helsetjenesten ikke utnyttes på en måte som gir best nytte for pasientene.
- Uklare ansvarsforhold mellom primær- og spesialisthelsetjenesten gjør at pasienter med behov for psykisk helsehjelp ikke får et godt nok tilbud.
- Det er usikkert om fastlegeforskriften og henvisningsveilederen virker som forutsatt.

Dokument 3:4 (2017–2018) ble oversendt Stortinget 16. januar 2018, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. [Innst. 276 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken 15. mai 2018.

Nesten alle planlagte utredninger og behandlinger som gjennomføres i spesialisthelsetjenesten, starter med en henvisning fra primærhelsetjenesten, i all hovedsak fra fastlegene. Det betyr at fastlegenes henvisningspraksis påvirker sykehusenes aktivitet i betydelig grad.

I sin innstilling viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at norsk helsetjeneste er organisert etter LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå-prinsippet). Samhandlingsreformen, som ble innført i 2012, la opp til at en større del av pasienters utredning, behandling og oppfølging skal skje i primærhelsetjenesten. Pasienter skal ikke henvises til spesialisthelsetjenesten hvis de kan få helsehjelp på en forsvarlig og god måte i primærhelsetjenesten.

Komiteen understreket at selv om primærhelsetjenesten har ansvar for en større del av utredning og behandling, så skal pasienter som har behov for videre utredning og behandling i spesialisthelsetjenesten, raskt komme til spesialisthelsetjenesten. Komiteen mente det derfor er viktig med gode henvisninger, hvor det tydelig kommer frem hvorfor pasientene må behandles på et høyere nivå.

Komiteen viste til at mange av henvisningene fra fastlegene manglet tilstrekkelig informasjon, forhåndsundersøkelser og prøvetaking, noe som førte til at mange sykehusleger opplevde at feil pasienter ble prioritert i spesialisthelsetjenesten. Hver tredje sykehuslege erkjente at de jevnlig tok inn pasienter til utredning selv om det fremgikk av henvisningen at pasienten ikke burde vært henvist. Ifølge komiteen gir en slik unødvendig ressursbruk risiko for at pasienter som trenger spesialisthelsetjenester, ikke alltid kommer raskt nok inn til nødvendig utredning og behandling. Videre viste komiteen til at fastleger og sykehusleger ofte ikke samarbeidet godt nok om henvisningene, og at de i mange tilfeller hadde ulik forståelse av hva som er nødvendig informasjon i en henvisning. Fastlegene og sykehuslegene savnet verktøy for elektronisk dialog med den andre parten.

Komiteen registrerte at statsråden var enig med Riksrevisjonen i at helseforetakene må bidra til å sette fastlegene bedre i stand til å forbedre sin henvisningspraksis, og merket seg at dette var noe statsråden ville følge opp gjennom eierstyringen av de regionale helseforetakene.

Komiteen forutsatte ellers at statsråden og departementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger til Helse- og omsorgsdepartementet:

- Departementet bør vurdere hvordan statlige myndigheter bedre kan støtte kommunene i deres arbeid med å forbedre fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonen anbefaler at departementet
  - formidler til kommunene hva som ligger i deres sørge-for-ansvar i fastlegeforskriften
  - undersøker hvordan det bedre kan legges til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar på en god måte
  - tydeliggjør hvilke virkemidler kommunene kan ta i bruk i sin oppfølging av fastlegene
  - vurderer om kommunene har tilstrekkelige insentiver til å følge opp henvisningspraksisen
- Departementet bør tydeliggjøre overfor helseforetakene at de har et ansvar for å gjøre sin kunnskap om fastlegenes henvisningspraksis tilgjengelig. Det innebærer for eksempel at helseforetakene må
  - systematisere informasjon om kvaliteten på henvisningene fra fastlegene slik at den kan videreformidles til kommunene/fastlegene
  - utarbeide systemer for regelmessige tilbakemeldinger til fastlegen om egen og andres henvisningspraksis
- Departementet bør sørge for at ansvaret for pasienter innen psykisk helsevern avklares, og i den forbindelse
  - undersøke hvordan spesialisthelsetjenesten best kan gi opplæring og veiledning slik at kommunehelsetjenesten blir bedre i stand til å gi et godt tilbud til denne pasientgruppen
  - sikre at helseforetakene og kommunen avklarer hvilke tilstander som faktisk gir rett til spesialisthelsetjenester for denne pasientgruppen



### 2.3.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Vi ba Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og våre anbefalinger i Dokument 3:4 (2017–2018), og for hvilke resultater som er oppnådd på området, jf. Riksrevisjonens brev av 23. mars 2021. Departementet svarte i brev av 29. april 2021.

#### Fastlegeordningen og henvisningspraksis

Helse- og omsorgsdepartementet mener at dyktige og stabile leger er den grunnleggende forutsetningen for en fastlegeordning som leverer gode tjenester, og som har en faglig riktig henvisningspraksis. Departementet viser til at det har vært store utfordringer med rekruttering og fallende stabilitet i fastlegeordningen de siste årene. I mai 2021 la departementet fram en handlingsplan for allmennlegetjenesten for perioden 2020–2024, som styrker allmennlegetjenesten med 1,6 milliarder kroner i perioden. Departementet opplyser at dette er det viktigste grepet som er tatt for å sikre god henvisningspraksis.

Handlingsplanen har 17 tiltak fordelt på tre målområder. Det første målområdet handler om at fastlegeyrket skal være en attraktiv og trygg karrierevei. Her viser departementet til at

- basisfinansieringen for fastlegene er endret og styrket fra 1. mai 2021
- det i løpet av 2020 ble etablert fem ALIS-kontor rundt om i landet som skal bistå kommunene i å tilrettelegge for og følge opp leger i spesialisering
- Stortinget har bevilget midler til ALIS-avtaler, som er avtaler mellom kommuner med rekrutteringsutfordringer og leger i spesialisering i allmennmedisin om særskilte tiltak som skal bidra til økt trygghet i tiden spesialistutdanningen pågår
- Arbeids- og velferdsetaten gjennomgår attester og erklæringer med tanke på å forenkle, eller fjerne attester og erklæringer for å dempe fastlegenes arbeidsbelastning
- det er nedsatt en ekspertgruppe som skal kartlegge arbeidsbelastning på tvers av kommuner av ulik størrelse og sentralitet for å dempe vaktbelastningen som følger med legevakt for mange fastleger, og det er også etablert legevaktpiloter som prøver ut nye måter å organisere legevakt på

Det neste målområdet sikter seg mot at fastlegetjenestene skal ha god kvalitet. Her viser departementet til at

- Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utrede hvordan det systematiske arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet i allmennlegetjenesten kan styrkes
- det er satt i gang et omfattende arbeid med å utvikle det kommunale pasient- og brukerregisteret (KPR) med bedre data fra allmennlegetjenesten og å utvikle kvalitetsindikatorer
- kravet om spesialitet i allmennmedisin ble innført 1. mars 2017, og siden innføringen har andelen fastleger med spesialitet i allmennmedisin økt fra 61 prosent til 63 prosent i 2020.

- det er satt i verk tiltak med tanke på å bedre kvaliteten på legetjenester til brukere med omfattende behov

Det siste målområdet dreier seg om teambaserte tjenester, det vil si at fastlegen samarbeider med annet helsepersonell om å følge opp brukerne. Departementet opplyser at resultatene av forsøkene som nå gjennomføres, er lovende. Videre tiltak vil bli vurdert på bakgrunn av sluttevalueringen høsten 2021.

Departementet mener at det alt i alt er igangsatt et omfattende arbeid på allmennlegeområdet det siste året, med et stort oppfølgingsapparat i Helsedirektoratet og en ekstern følgeevaluering. Resultatene fra følgeevalueringen skal rapporteres årlig, og en sluttrapport skal leveres i mai 2025. Dette arbeidet vil ifølge departementet gi bedre styringsdata og et forsterket følge-med-apparat for departementet.

### **Samarbeidet mellom spesialisthelsetjenesten og allmennlegetjenesten om henvisningspraksis**

I svaret viser departementet til et overordnet grep i Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 (Meld. St. 7 (2019–2020)) som departementet mener er relevant for oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger. Det gjelder etablering av helsefelleskap mellom helseforetak og kommuner i hvert av de 19 helseforetaksområdene. Ifølge departementet er hensikten med helsefelleskapene at kommuner og sykehus, sammen med representanter for brukere og fastleger, skal planlegge og utvikle tjenester til pasienter med behov for tjenester fra begge nivåer. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utvikle kvalitetsindikatorer og styringsinformasjon for å understøtte helsefelleskapene. Departementet opplyser at det har lagt fram forslag om et nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak, som innebærer at kommuner og helseforetak må avtale hvordan de sammen skal planlegge og utvikle tjenester, jf. Prop. 102 L (2020–2021).

Departementet opplyser også at det flere steder i landet er etablert arenaer hvor leger fra sykehus og kommunal helse- og omsorgstjeneste kan møtes og drøfte blant annet forventninger til utredning, behandling og oppfølging av pasienter. Eksempler på dette er Møteplass Møre og Romsdal og Møteplass Oslo.

Departementet peker på følgende tiltak som blant annet skal bidra til å heve kvaliteten på henvisningene:

- De regionale helseforetakene har på oppdrag fra departementet utviklet en nasjonal indikator for andelen henviste pasienter i spesialisthelsetjenesten, innenfor fagområdene psykisk helsevern og ortopedi. Indikatoren gir informasjon om hvorvidt det er ulik henvisningspraksis i ulike områder, og gir grunnlag for å analysere variasjon nærmere og eventuelt følge opp de enhetene som har en praksis som avviker mye fra gjennomsnittet. Indikatoren publiseres av Helsedirektoratet og kan filtreres på helseforetak eller behandlingssted i spesialisthelsetjenesten, samt fylke og kommune.

- Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF koordinerer arbeidet med å innføre en meldingsstandard for dialog i helse- og omsorgstjenesten. Denne standarden understøtter blant annet elektronisk kommunikasjon mellom henvisende instans og spesialisthelsetjenesten – både før en eventuell henvisning og ved behov for tilleggsinformasjon ved vurdering av henvisning.
- I regi av Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF pågår det et arbeid med å innføre nye tekniske standarder for henvisning.
- Det pågår et arbeid i regi av EPJ-løftet, som er et samarbeid mellom staten og Legeforeningen, for å forbedre funksjonaliteter i fastlegenes elektroniske pasientjournaler.
- I 2019 ble det innført en ny samhandlingstakst for nødvendig dialog mellom fastlege og lege i spesialisthelsetjenesten.

Departementet viser ellers til at Helse Førde HF, kommunene i opptaksområdet og Høgskolen på Vestlandet etablerte «Samhandlingsbarometeret» i 2012. Dette er et nettsted gir kommuner og helseforetak tilgang på relevant styringsinformasjon om blant annet fastlegenes henvisningspraksis. Informasjonen er på kommunenivå, og løsningen er tilgjengelig for helseforetakene og kommunene i Helseregionene Nord og Vest.

### **Pasienter innen psykisk helsevern**

Departementet viser til at behovet for en tydeligere ansvars- og oppgavedeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene er omtalt i Nasjonal helse- og sykehusplan (2020–2023), og at flere av tiltakene i planen vil bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedelingen. Som eksempel på et slikt tiltak nevner departementet en analyse av befolkningens fremtidige behov for psykiske helse- og rustjenester som grunnlag for å planlegge og framskrive tjenestene.

Departementet opplyser videre at Helsedirektoratet arbeider med to veiledere som vil bidra til å avklare ansvarsforholdet mellom tjenestene. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å

- revidere veilederen Sammen om mestring – lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne
- utarbeide en nasjonal veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge

Departementet nevner i denne sammenhengen at Helsedirektoratet høsten 2019 fikk i oppdrag å beskrive modeller for dialog mellom kommune og spesialisthelsetjeneste (BUP). Målet er å avklare behovet for helsehjelp på et tidlig tidspunkt i forløpet, det vil si enten før henvisning eller som ledd i henvisningsprosessen. Departementet opplyser at direktoratet leverte rapporten våren 2020, og at videre oppfølging av denne er planlagt tatt inn i arbeidet med nasjonal veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge.

Departementet viser videre til at det ble etablert flere pakkeforløp innenfor psykisk helse- og rusarbeid i perioden 2018–2020. Ifølge departementet legger pakkeforløpene blant annet til rette for god logistikk i tjenesten og samhandling om henvisninger. Det framgår av pakkeforløpene at det ved avslag på en henvisning bør gis en faglig begrunnelse for avslaget og det

bør gis anbefalinger/råd om annen aktuell behandling eller oppfølging. Spesialisthelsetjenesten bør ifølge departementet også vurdere om tilbud om veiledning til kommunal helsetjeneste kan bidra til å ivareta pasientens behov for behandling og oppfølging.

I oppdragsdokumentet for 2020 til de regionale helseforetakene var den overordnede målsettingen at psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), avhengig av pasientens behov, skal tilby sine tjenester i samhandling med kommunen. Departementet understreker i oppdragsdokumentet at dette er spesielt viktig når det gjelder barn og unge og også pasienter med alvorlige psykiske lidelser og rusmiddelproblemer.

Videre opplyser departementet at de regionale helseforetakene skal gi helseforetakene i oppdrag å innføre bedre rutiner for å avklare hjelpebehov hos barn og unge i samarbeid med kommunene. Disse rutinene skal ifølge departementet innrettes i tråd med anbefalinger fra Helsedirektoratet. Departementet opplyser at erfaringer som er gjort fra samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og kommunale tjenester flere steder i landet, tyder på at et slikt samarbeid kan gjøre at barna og familiene får raskere hjelp på riktig sted, og at andel avslag i BUP går ned. I tillegg bidrar samarbeidet til kompetanseoverføring mellom tjenestene.

Departementet opplyser at de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene viser at det varierer hvor langt helseforetakene har kommet i arbeidet med å utvikle dialog og samarbeid med kommunene, og at koronapandemien har forsinket dette utviklingsarbeidet:

- Helse Vest har gjort et omfattende arbeid for å utvikle dialog og samarbeid i alle helseforetak i 2020.
- I Helse Midt-Norge og Helse Sør-Øst er oppdraget delvis gjennomført eller påbegynt.
- Helse Nord har ikke rapportert.

Departementet opplyser at Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst og Helse Nord har blitt bedt om tilleggsrapportering på dette punktet.

### 2.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Enkel og god kommunikasjon mellom henvisende instans og spesialisthelsetjenesten er viktig for å sikre god kvalitet på henvisningene og bidrar til at pasienter med behov for spesialisthelsetjenester får god behandling til riktig tid. God henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til beste for pasientene.

Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet har satt i gang tiltak som skal styrke samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegene, og som departementet mener sikrer god henvisningspraksis. Flere av tiltakene er imidlertid ennå ikke iverksatt eller har virket i for kort tid til at resultatene kan vurderes. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at tiltakene får ønsket effekt for fastlegenes henvisningspraksis.

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at det viktigste virkemidlet for å bedre kvaliteten på fastlegenes henvisninger til spesialisthelsetjenesten er dyktige og stabile leger i fastlegeordningen.

Samtidig vil Riksrevisjonen understreke kommunenes ansvar for å følge opp fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonens undersøkelse viste at mange kommuner ikke hadde oversikt over verken kvaliteten på henvisningene eller omfanget av dem, til tross for at de mente at en slik oversikt er viktig. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i den forbindelse at departementet bør vurdere hvordan statlige myndigheter bedre kan støtte kommunene i deres arbeid med å forbedre fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonen registrerer at det er utviklet én indikator og et nettsted som gir informasjon om blant annet henvisningspraksis, men indikatoren gjelder foreløpig kun for to fagområder, og nettstedet er kun tilgjengelig i deler av landet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis, slik at de kan utøve sitt ansvar på en god måte.

Riksrevisjonen vil følge med på om samhandlingen styrkes og kvaliteten i henvisningene blir bedre.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

## 2.4 Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane

### 2.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane der det var konkurranse mellom transportformene, og årsakene til at det hadde vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Undersøkelsen omfattet hovedsakelig perioden fra 2010 til 2016.

[Dokument 3:7 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane](#) ble sendt til Stortinget 27.02.2018.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga [Innst. 313 S \(2017–2018\)](#) 22.05.2018, og Stortinget behandlet saken 29.05.2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste følgende:

- Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd.
- Myndighetene har ikke klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport:
  - Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
  - Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurranseevnen til godstransport på jernbanen.
  - Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibelt.
  - Det har vært bedre tilrettelegging av arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.
- Det er svakheter i Samferdselsdepartementets oppfølging av målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane:
  - Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon.
  - Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet.

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet

- å sørge for en felles strategi for å følge opp det vedtatte målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane
- å vurdere å styrke de økonomiske virkemidlene, gjennomføre planlagte tiltak og sørge for å utrede nye tiltak for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei
- å ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler for å fremme overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- å sørge for sterkere styring og oppfølging av
  - om målet om å overføre gods fra vei til sjø og jernbane nås
  - effekter av tiltak for godsoverføring

I Innst. 313 S (2017–2018) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til anbefalingene, og komiteen bemerket blant annet at Riksrevisjonens rapport viser at målet om å overføre mer av godstransporten fra vei til sjø og bane ikke er nådd. Videre påpekte komiteen at myndighetene ikke har klart å styrke konkurranseevnen til godstransport verken på sjø eller bane sammenlignet med veitransport, til tross for at Stortinget i flere tiår har hatt et tydelig uttalt mål om at godstransport over lange avstander skal overføres fra vei til sjø og jernbane. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at dette er kritikkverdige.

Ifølge komiteen er det manglende innsats fra myndighetene som er årsaken til at målet ikke er nådd, til tross for at Stortinget i mange år tydelig har uttalt at det er viktig å legge forholdene til rette for godstransport på jernbanen, blant annet ved å modernisere terminaler og bygge flere kryssingsspor. Komiteen viste også til Riksrevisjonens påpekning av at det mangler en felles, enhetlig strategi for godsoverføring som omfatter alle transportetatene, at det er lite samarbeid på tvers av etatene, og at det er iverksatt for få tiltak for å nå målet om økt godstransport på sjø og jernbane.

Videre i innstillingen viste komiteen til at Riksrevisjonen har synliggjort målkonflikter i transportpolitikken: De mest effektive virkemidlene for å få til godsoverføring vil være å innføre mer restriktive tiltak for veitransporten, men det vil kunne være i konflikt med mål om å redusere transportkostnadene for næringslivet. Komiteen støttet at Samferdselsdepartementet intensiverer arbeidet med å finne et handlingsrom for å overføre gods fra vei til sjø og jernbane der de vedtatte målene innfris, og målkonfliktene ivaretas på en formålstjenlig måte.

#### 2.4.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev 25. januar 2021 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. I tillegg ba vi departementet om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd når det gjelder godsoverføring fra vei til sjø og jernbane, om det er utarbeidet statistikk som kan brukes til å vurdere utviklingen i omfanget av de ulike transportformene, og om statistikken viser om tiltakene har hatt effekt i form av godsoverføring mellom transportformene.

Samferdselsdepartementet svarte i et brev 11. mars 2021.

#### Utviklingen i fordelingen av godstransporten

Departementet viser til at det i *Nasjonal transportplan 2018–2029* (NTP) er en ambisjon om å overføre 30 prosent av godset over 300 kilometer fra vei til sjø og bane innen planperioden utløper. Denne ambisjonen er videreført i *Nasjonal transportplan 2022–2033*, som ble lagt fram for Stortinget 19. mars 2021. Til tross for en langvarig ambisjon om å overføre gods har fordelingen mellom transportformene vært tilnærmet uendret siden 1970. Departementet viser til en rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI), *Transportytelser i Norge 1946–2019*, der jernbanetransporten er den godstransportformen som økte mest fra 2018 til 2019 sammenlignet med de andre godstransportmidlene. Rapporten viser at den gjennomsnittlige årlige

veksten for innenlands godstransportarbeid<sup>13</sup> i perioden 2011 til 2019 har vært som følgende for de ulike transportformene:<sup>14</sup>

- jernbane: 3,4 prosent
- vei: 1,7 prosent
- sjø: 0,4 prosent

TØI-rapporten viser samtidig at markedsandelene til de tre godstransportformene i innenlands transportarbeid har vært tilnærmet uendret gjennom perioden, jf. Tabell 1.

**Tabell 1 Markedsandeler i innenlands godstransportarbeid, i prosent**

Transportform	2011	2015	2019
Sjø	18,9	18,2	17,1
Bane	7,0	7,1	7,9
Vei	74,0	74,7	75,0

Kilde: TØI (2020) *Transportytelser i Norge 1946–2019*

I NTP 2018–2029 står det at det vil være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som ble foreslått i denne planen, for å kunne oppnå ambisjonen om 30 prosent godsoverføring. Dette er gjentatt i NTP 2022–2033.<sup>15</sup> Overføringspotensialet fra vei til sjø og bane ble vurdert av transportetatene<sup>16</sup> i det samlede underlagsmaterialet til NTP 2018–2029. Materialet viste at det vil være realistisk å oppnå maksimalt 2,6 prosent godsoverføring fra vei til sjø og bane, og at det vil kreve svært sterk virkemiddelbruk. Samferdselsdepartementet viser til at potensialet vurderes som lavere dersom kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet legges til grunn. Rapporten *Klimatiltak innen godstransport* fra 2019 viste at potensialet for godsoverføring er vesentlig mindre enn tidligere antatt.<sup>17</sup> Konkurransesfærene mellom vei-, sjø-, bane- og lufttransport er begrenset på grunn av den høye spesialiseringen av transportformene, og kun 2 prosent av godstransporten på vei kan potensielt overføres til bane og sjø. I en rapport som ble utarbeidet som grunnlag til NTP 2022–2033, viste framskrivninger mot 2050 at sjøtransportens andel av transportomfanget forventes å synke med 7 prosent, mens veitransportens andel forventes å øke tilsvarende.<sup>18</sup> Jernbanetransportens andel forventes å være stabil.

<sup>13</sup> Transportarbeid regnes som transportmengde (tonn) multiplisert med transportavstand (kilometer).

<sup>14</sup> Transportøkonomisk institutt – TØI (2020). *Transportytelser i Norge 1946–2019*. TØI-rapport 1808/2020.

<sup>15</sup> Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 118.

<sup>16</sup> Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS.

<sup>17</sup> Menon, Transportøkonomisk institutt –TØI og DNV GL (2019). *Klimatiltak innen godstransport*.

<sup>18</sup> Prosjektgruppen ved Avinor AS, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Nye Veier AS og Statens vegvesen (2020). *Godstransport – et oppdatert kunnskapsgrunnlag*.



## Felles strategi for godsoverføring

Samferdselsdepartementet viser til at NTP er en plan for hvordan det de neste tolv årene skal arbeides i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken, og at planen er regjeringens strategidokument for transportsektoren som helhet. I 2018, i forbindelse med arbeidet med NTP 2022–2033, ga departementet transportvirksomhetene<sup>19</sup> i oppdrag å utvikle et oppdatert kunnskapsgrunnlag for godstransport. Rapporten fra prosjektgruppen, *Godstransport – et oppdatert kunnskapsgrunnlag*, ble ferdigstilt våren 2020, og departementet har brukt faglige anbefalinger fra denne i arbeidet med NTP 2022–2033.

Det framgår i NTP 2022–2033 at det fremdeles er en ambisjon å overføre 30 prosent gods fra vei til sjø og bane. Regjeringen vil blant annet

- styrke godstransporten på sjø gjennom en egen nærskipfartsstrategi og nasjonal havneplan
- styrke godstransporten på vei ved å bedre framkommeligheten, regulariteten, tilgjengeligheten og reisetiden, blant annet gjennom å videreføre arbeidet med å tilrettelegge riksveinettet for inntil 25,25 meter lange modulvogntog i planperioden
- styrke godstransporten på jernbane ved å øke kapasiteten, redusere kostnadene og bedre regulariteten og lønnsomheten, blant annet gjennom å innføre kapasitetsøkende tiltak på de viktigste godsstrekningene og effektivisere tømmertransporten

## Tiltak for å styrke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei

### *Tilskuddsordninger for sjøtransport*

Det er iverksatt tre tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø:

- tilskuddsordningen for godsoverføring fra vei til sjø (insentivordningen)
- tilskuddsordningen for investering i effektive og miljøvennlige havner
- tilskuddsordningen for havnesamarbeid

*Tilskuddsordningen for godsoverføring fra vei til sjø (insentivordningen)* ble opprettet i 2017 og skal bidra til å bedre tilgangen på sjøtransport for næringslivet. Tilskuddene går til å dekke deler av driftskostnadene eller investeringen i omlastningsutstyr når det etableres nye, samfunnsøkonomisk lønnsomme sjøtransporttilbud som ellers ikke ville blitt etablert. I perioden 2018–2021 har det blitt bevilget 234,2 millioner kroner til ordningen over statsbudsjettet. Kystverkets årsregnskap for 2018–2020 viser imidlertid at om lag 82 prosent av bevilgningene ikke ble brukt i det året de ble bevilget. Ifølge Kystverkets årsmeldinger utbetales tilskuddene på grunnlag av den dokumenterte mengden gods som er overført. Fordi noen av prosjektene ikke oppnådde den estimerte godsoverføringen i støtteperioden, er det utbetalt mindre enn det som ble bevilget. Tilskuddsordningen ble evaluert av Kystverket i 2018, som konkluderte med at ordningen så langt kunne vise til god måloppnåelse. Ordningen har imidlertid hatt liten innvirkning på de aggregerte markedsandelene så langt.

<sup>19</sup> Avinor AS, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Nye Veier AS og Statens vegvesen.

*Tilskuddsordningen for investering i effektive og miljøvennlige havner* ble etablert i 2019 som en treårig prøveordning. Målet med ordningen er å effektivisere logistikkjeden gjennom ulike tiltak i havner. Tilskuddene kan benyttes til å investere i havneinfrastruktur, tilgangsinfrastruktur fra vei og sjøsida samt mudring. I perioden 2019–2021 er det bevilget 154,2 millioner kroner til ordningen. Kystverkets årsregnskap for 2019 og 2020 viser at det i disse årene var et mindreforbruk på om lag 46 prosent av tildelingen. Tilskuddsordningen ble evaluert av Kystverket i 2020, og evalueringen viste at ordningen har utløst prosjekter som har god måloppnåelse, og som har gitt god tilskuddseffektivitet. Evalueringen viste samtidig at det er vanskelig å måle omfanget av hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt for godsoverføring fra vei til sjø.

*Tilskuddordningen for havnesamarbeid* skal bidra til å styrke havnenes konkurransevne ved at havnene etablerer samarbeidsløsninger som gir bedre transportkvalitet og reduserte kostnader for brukerne. I perioden 2018–2021 er det bevilget 33,6 millioner kroner til ordningen. Kystverkets årsregnskap for 2018–2020 viser at det i disse årene var et mindreforbruk på om lag 26 prosent. Tilskuddsordningen ble evaluert av Oxford Research og Vista Analyse i 2018. I evalueringen framgår det at effektene av tilskuddsordningen for godsoverføring er indirekte gjennom stimulering av samarbeid mellom havner og mellom havner og andre aktører for å bidra til økt konkurransevne. Evalueringen konkluderer med at tilskuddsordningens effekter for godsoverføring var begrenset.

### *Andre tiltak innenfor sjøtransport*

Samferdselsdepartementet viser til at de siste årene har vært satset på å fornye og modernisere navigasjonsinstallasjonene langs kysten. Resultatet av satsingen er at vedlikeholdsetterslepet på navigasjonsinnretningene er redusert fra mer enn 2 milliarder kroner i 2010 til under 800 millioner kroner ved utløpet av 2020. For eksempel legger farledstiltak til rette for en konkurransedyktig sjøtransport, blant annet ved at utbedring av farleder bidrar til økt kapasitet, gir større manøvreringsrom og reduserer seilingstiden.

Departementet viser også til at regjeringen i tilknytning til *Nasjonal transportplan 2022–2033* vil legge fram en nærskipfartsstrategi for å styrke godstransporten på sjø. Denne strategien ble imidlertid ikke lagt fram samtidig med *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Kystverket har levert et kunnskapsgrunnlag for å utarbeide nærskipfartsstrategien og den nasjonale havneplanen, og dette grunnlaget omfatter en utredning av konkurranseflatene og godsoverføringspotensialet. Av regulatoriske virkemidler er det lagt fram en ny *lov om havner og farvann* (havne- og farvannsloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2020 og skal bidra til å bedre rammebetingelsene for sjøtransport.

Når det gjelder ivaretagelsen av godstransportens interesser i arealplanlegging rundt havner, gir *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) virkemidler for å sikre nødvendig havneareal. Staten ved Kystverket har rett og plikt til å uttale seg når et planforslag etter plan- og bygningsloven sendes på høring. I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Kystverket for 2020 er det

framhevet at Kystverket skal komme tidlig inn og delta i lokale og regionale planprosesser for å bidra til gode løsninger for sjøtransporten.

### *Tilskuddsordning for godstransport på jernbane*

Jernbanedirektoratet forvalter en tilskuddsordning, en treårig kompensasjonsordning, for den delen av godstransporten på jernbane som er i direkte konkurranse med veitransport. Ordningen ble opprettet i 2018, og i perioden 2019–2021 er det bevilget 238 millioner kroner til den.

Jernbanedirektoratets årsregnskap viser at bevilgningene i hovedsak ble benyttet i 2019 og 2020. Direktoratet evaluerer tilskuddsordningen, men resultatene er foreløpig ikke klare. Samferdselsdepartementet mener likevel at ordningen kan ha bidratt til en sunnere økonomi for de aktuelle godsoperatørene som opererer i dette markedet, og at godsoperatørene kan ta noe større risiko i forbindelse med opprettelsen av nye tilbud.

### *Andre tiltak innenfor jernbanetransport*

Den gjeldende godsstrategien for jernbane fra 2016 ble utarbeidet som en del av arbeidet med *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Strategien er bygget rundt fire hovedelementer av tiltak:

- en pålitelig og punktlig jernbane
- kapasitet og effektivitet i framføringen
- tilgjengelige og effektive terminaler
- et utvidet og sammenkoblet nettverk

Jernbanen er utfordret i konkurransen med andre transportformer, og i strategien fra 2016 ble det anbefalt å gjennomføre en rekke tiltak som på kort sikt var ventet å kunne gi effekt for godstransportene. Disse tiltakene er ifølge Samferdselsdepartementet i all hovedsak enten tatt i bruk eller under bygging, og flertallet av de øvrige tiltakene som ble anbefalt, er enten under planlegging eller videre utredning.

Når det gjelder regulatoriske virkemidler, viser departementet til at jernbanelovgivningen skal legge til rette for effektive jernbanetjenester. Statens jernbanetilsyn, som er et markedsovervåkingsorgan, skal overvåke konkurransesituasjonen i markedene for jernbanetjenester og arbeide for et effektivt jernbanemarked med en sunn konkurranse og likeverdige vilkår, jf. *forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.* (jernbaneforskriften) § 11-1. Videre finnes det flere særordninger som er ment å styrke rammevilkårene for godstransporten på jernbane, særlig ordningen med godskorridor, som Norge er en del av. Denne ordningen har blitt evaluert, og det er varslet at det vil legges fram nye regelverksforslag i 2021 som skal styrke vilkårene for godstransport på jernbane ytterligere.

Departementet viser til at det i perioden 2018–2020 har blitt ferdigstilt og igangsatt flere infrastrukturtiltak som skal gi mer effektive terminaler og økte toglangder, for eksempel avlastningsterminaler, planfrie kryssinger, en ny sporplan, nye kryssingsspor, forlengelse av eksisterende kryssingsspor, elektrifisering og ombygging av stasjoner og godsterminaler. Det har de siste årene vært gjennomført en rekke konseptvalgutredninger for ulike godsterminaler i og rundt flere av de store byene for å avklare strategiske

spørsmål, for eksempel hvordan fastsatte samfunns mål kan nås, og hvilke alternativer som foreligger. I tillegg har det vært gjennomført planarbeid for mindre godstiltak i god dialog med godsoperatørene. Jernbaneinfrastrukturen i Norge har en del kapasitetsbegrensninger, særlig på de enkeltsporede strekningene. Her kan det oppstå interessekonflikter mellom person- og godstrafikken, noe som igjen kan gi begrensninger i vekstmulighetene for godstrafikken.

## **Informasjonsgrunnlaget for styring og oppfølging av om målet nås**

Samferdselsdepartementet viser til det ikke er mulig å lese resultater om godsoverføring ut fra aggregert statistikk. Det er mange faktorer som påvirker transportarbeidet fra år til år, og som har større betydning enn tiltakene som er gjennomført for godsoverføring. Det er vanskelig å finne definitive sammenhenger mellom årsak og virkning med hensyn til hvordan tiltak virker i et uoversiktlig transportmarked med mange aktører og skiftende behov. For sjøtransportens del kan utviklingen fra et år til et annet også forklares av konjunkturer, svingninger i råvaremarkeder og hvem Norge handler med. Dette gjør det vanskelig å vurdere tiltak og virkemidlenes effekter på godsoverføringen.

Kystverket bruker to indikatorer for å følge konkurransesituasjonen mellom sjø- og veitransport. Ifølge departementet viser den ene av dem, indikatoren «importvolum i sjøcontainer vs. import med lastebil», at importvolumene i sjøcontainere har økt gjennom planperioden 2018–2029, mens importvolumene på lastebil har vært svakt avtakende. Ambisjonen for den andre indikatoren, «kostnadsutvikling i innenriks sjøtransport vs. langtransport på vei», var ifølge departementet å måle fraktprisene direkte. Fordi det ikke finnes slike data for innenriks godstransport på sjø, benytter Kystverket SSBs statistikker for kostnadsutviklingen i de to transportformene som en tilnærming til dette. Så langt i planperioden 2018–2029 har kostnadsveksten i innenriks godstransport på sjø vært lavere enn for langtransport på vei. Kystverket rapporterer også på følgende indikatorer som kan være relevante for sjøtransportens konkurranseevne: «pålitelighet for containerskip i faste ruter», «ventetid på los» og «endring av seilingstid som følge av farledstiltak». Kunnskapsgrunnlaget for den nye nærskipfartstrategien som Kystverket utførte for Samferdselsdepartementet i 2019/2020, vil også på sikt kunne bidra til å utvikle bedre indikatorer for å måle effekter og resultater av iverksatte tiltak.

Departementet viser til at det er utviklet tre indikatorer for jernbanetransport.

Disse inneholder imidlertid ingen informasjon om veitransport og måler dermed ikke godsoverføring fra vei til jernbane. Jernbanedirektoratet har satt i gang et arbeid med å lage nye indikatorer for blant annet godstransport.

### **2.4.3 Riksrevisjonens vurdering**

Det har siden 1990-årene vært et tydelig uttalt transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og bane, noe Stortinget har sluttet opp om. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* var ambisjonen å overføre 30 prosent av gods over 300

kilometer fra vei til sjø og bane innen planens utløp, noe som er videreført i *Nasjonal transportplan 2022–2033*.

Statistikk viser imidlertid at fordelingen av transportvolum mellom transportformene har vært tilnærmet uendret siden 1970. Fordelingen har vært stabil siden 2011, og Samferdselsdepartementet forventer ikke vesentlig endring med dagens virkemiddelbruk. Utviklingen i godstransporten viser altså at målet om godsoverføring ikke er nådd.

Departementet har iverksatt flere tilskuddsordninger for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei, men det er gjennomgående vanskelig å måle omfanget av bidraget til godsoverføring på bakgrunn av ordningene som er evaluert. Når det gjelder tilskuddsordningene for godsoverføring til sjøtransport, viser regnskapsdata at vesentlige deler av de tildelte bevilgningene ikke er blitt brukt. Departementet oppgir at de også har arbeidet videre med andre tiltak som skal bidra til godsoverføring: regulatoriske virkemidler, infrastrukturtiltak, og videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget og teknologi som skal bidra til å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane. Departementet viser også til at de arbeider for å ivareta godstransportens interesser i arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler. Riksrevisjonen merker seg arbeidet med de ulike tiltakene, men konstaterer at de iverksatte tiltakene ikke har hatt noen målbar effekt i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane. Riksrevisjonen merker seg også at det er målkonflikter på området som er med på å gjøre det vanskelig å nå målet om godsoverføring.

Departementet viser til at NTP er regjeringens strategidokument for transportsektoren som helhet, og at underlagsdokumenter inneholder analyser av trender og utviklingstrekk innenfor godstransport. Riksrevisjonen merker seg at NTP inneholder mål om godsoverføring, og at det er vist til ulike tiltak innenfor de ulike transportformene, men etter det vi kan se, er det ikke helhetlig vurdert hvordan tiltakene og utviklingen innenfor henholdsvis vei-, sjø- og jernbanetransport vil påvirke hverandre når det gjelder godsoverføring. Etter Riksrevisjonens syn har ikke Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad utarbeidet en felles strategi for å følge opp målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane.

Departementet gir uttrykk for at det er vanskelig å finne sammenhenger mellom årsak og virkning i et uoversiktlig transportmarked med mange aktører og skiftende behov, slik at det gjennomgående er vanskelig å vurdere resultatene av tilskuddsordningene. I svarbrevet viser departementet til at det ikke er mulig å lese resultater om godsoverføring ut fra aggregert statistikk. Departementet har utviklet to indikatorer for å måle godsoverføring fra vei til sjø, men det er ingen som direkte måler godsoverføring fra vei til jernbane. Departementet arbeider fortsatt for å utvikle nye og bedre indikatorer for å følge opp godsoverføring til sjø og jernbanetransport. Samlet sett mener Riksrevisjonen at departementet fremdeles har for lite styringsinformasjon for å styre og følge opp målet og effekten av tiltak for godsoverføring fra sjø til vei og bane.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

## 3 Undersøkelser som ikke følges videre

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

#### 3.1.1 Opprinnelig undersøkelse og oppfølgingsundersøkelser

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. Riksrevisjonen registrerte at departementet i 2017 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. Ved behandlingen av Dokument 3:1 (2017–2018) var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig med Riksrevisjonen i at undersøkelsen av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering krever ytterligere oppfølging, jf. [Innst. 99 S \(2017–2018\)](#).

Riksrevisjonen fulgte opp saken på nytt i [Dokument 3:1 \(2019–2020\) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner](#) som er behandlet av Stortinget. Riksrevisjonens vurdering var at Olje- og energidepartementet hadde fått på plass mange sentrale elementer i arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering. Det gjenstod 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 besluttet å følge saken videre. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg ved behandlingen av Dokument 3:1 (2019–2020) at mye av arbeidet med å sikre gode prosesser for CO<sub>2</sub>-håndtering er på et forberedende stadium, og var enig med Riksrevisjonen i at saken bør følges videre, jf. [Innst. 44 S \(2019–2020\)](#). På grunn av departementets pågående arbeid besluttet Riksrevisjonen å utsette neste oppfølging av saken til 2021, jf. [Dokument 3:1 \(2020–2021\)](#) og [Innst. 387 S \(2020-2021\)](#).

### 3.1.2 Olje- og energidepartementets oppfølging

Olje- og energidepartementet la i september 2020 fram Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>*, med forslag om å gjennomføre et prosjekt med fullskala CO<sub>2</sub>-håndtering som omfatter fangst, transport og lagring. Stortinget behandlet meldingen 21. januar 2021, jf. Innst. 143 S (2020–2021).

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2021 Olje- og energidepartementet om å redegjøre for arbeid og resultater i fangst-, transport- og lagringsprosjektet etter at Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>* ble lagt fram for Stortinget. Departementet svarte i brev av 23. april 2021.

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at Stortinget i desember 2020 godkjente statsstøtte til Langskip-prosjektet gjennom behandlingen av budsjettet for 2021. Departementets oppfølging av fullskalaprojektet for fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> etter dette er beskrevet i punkt 1.3 om status og utvikling på området.

Vi ba også departementet om å redegjøre for hvilke konsekvenser nedleggelsen av kraftvarmeverket på Mongstad har for Teknologisenter Mongstad (TCM) og arbeidet med å øke industrideltakelsen og industrifinansieringen av TCM. Olje- og energidepartementet viser til at TCM per april 2021 har tilgang til to røykgasskilder: en fra raffineriet og en fra kraftvarmeverket. Det er vedtatt å legge ned kraftvarmeverket og erstatte dette med et gassfyrt varmeverk som skal levere varme til raffineriet. Når denne omleggingen er fullført, vil TCM få tilgang til røykgass fra det gassfyrte varmeverket. Denne røykgassen vil gjøre det mulig å teste et noe større spenn av CO<sub>2</sub>-konsentrasjoner enn dagens oppsett og dermed gjøre det mer fleksibelt.

Arbeidet med å øke industrideltakelsen og -finansieringen av TCM følger ifølge departementet tre ulike spor:

- søke aksept fra dagens eiere om at de dekker større andel av kostnadene til driften av TCM
- invitere nye eiere til TCM DA
- framforhandle testavtaler med brukerne av TCM, hvor disse tar en større del av utgiftene knyttet til testingen

Gjennom forhandlingen av ny driftsperiode for TCM fra august 2020 til ut desember 2023 har dagens industrielle eiere økt sin andel av kostnadene fra 7,5 prosent til 8,7 prosent. Olje- og energidepartementet opplyser at prosessen med å invitere nye eiere ble intensivert høsten 2019. Det ble valgt en tilnærming der et bredt spekter av aktører ble vurdert som mulige nye eiere. Videre prosesser er dessverre satt tilbake på grunn av pandemien som pågår. Når det gjelder arbeidet med å få brukerne til å ta en større andel av kostnadene, er dette et kontinuerlig arbeid som administrasjonen i TCM DA har i sitt forhandlingsmandat når de framforhandler testavtaler med de ulike brukerne av anleggene.

### 3.1.3 Status og utvikling på området

Fullskala fangst av CO<sub>2</sub> i Norge vil i første omgang bli gjennomført ved Norcems sementfabrikk i Brevik. Prosjektet tar sikte på å fange 400 000 tonn CO<sub>2</sub> per år. Regjeringen legger også opp til å støtte fangst av CO<sub>2</sub> ved Fortum Oslo Varmes avfallshåndteringsanlegg i Oslo, dersom prosjektet skaffer seg tilstrekkelig egenfinansiering, finansiering fra EU eller fra andre kilder, jf. Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>* og Prop. 1 S (2020–2021) Olje- og energidepartementet.

Beslutningen om å realisere et fullskala CO<sub>2</sub>-fangstprosjekt bygger på et utredningsarbeid ledet av Gassnova:

- en idestudie om mulige fullskalaprojekter som ble ferdig i 2015
- en mulighetsstudie, framlagt i 2016<sup>20</sup>
- en konseptvalgutredning som er kvalitetssikret eksternt (KS1 i 2016)

Konklusjonen fra KS1 var at prosjektenes nytteverdi er usikker, og at det vil være behov for statsstøtte i lang tid framover. Olje- og energidepartementet anbefalte likevel å gå videre med to av de tre alternativene som var utredet, og Stortinget bevilget midler til forprosjektering av fangstanlegg hos Norcem og Fortum Oslo Varme, jf. Prop. 85 S (2017–2018). De to prosjektene med kostnadsestimater er kvalitetssikret eksternt (KS2 i 2018 og 2020).

Olje- og energidepartementet har i 2021 på vegne av staten signert statsstøtteavtaler med Norcem og Fortum Oslo Varme.<sup>21</sup> Avtalen med Fortum Oslo Varme er med forbehold om at selskapet får tilstrekkelig finansiering fra andre kilder. Fortum Oslo Varme har søkt EUs Innovasjonsfond om støtte og har, som ett av 70 prosjekter, gått videre til en siste og mer omfattende søknadsrunde. Byggearbeidene for fangstanlegget er i gang ved Norcems fabrikk i Brevik.

Olje- og energidepartementet og Gassnova har også vurdert ulike løsninger for transport og lagring av CO<sub>2</sub>:

- Gassnova og Equinor inngikk i 2017 en avtale om studier av CO<sub>2</sub>-lagring.<sup>22</sup> Equinor har inngått partnerskapet *Northern Lights* med A/S Norske Shell og Total E&P Norge AS.
- Konseptstudiene av transport og lagring av CO<sub>2</sub> ble avsluttet henholdsvis høsten 2017 og 2018.
- I 2019–2020 ble det boret en verifikasjonsbrønn i Nordsjøen som bekreftet at stedet er egnet som lager.
- Olje- og energidepartementet godkjente i mars 2021 utbyggingsplanen fra Northern Lights for CO<sub>2</sub>-lageret. CO<sub>2</sub> skal fraktes i skip til en mottaksterminal og deretter i rør for å bli injisert 2600 meter under havbunnen.

<sup>20</sup> Prop. 1 S (2016–2017) *Olje- og energidepartementet*.

<sup>21</sup> Olje- og energidepartementet (2021) *Oppfølging av Dokument 3:14 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering*. Brev til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>22</sup> Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>*.



Avtalene om statsstøtte til selskapet er signert. Byggearbeidet er nå i gang i Øygarden, der mottaksterminalen for CO<sub>2</sub> skal ligge.<sup>23</sup>

Northern Lights planlegger utbyggingen av transport og lagring i to faser, der fase 1 er planlagt med en anslått kapasitet på 1,5 millioner tonn CO<sub>2</sub> per år over en driftsperiode på 25 år.<sup>24</sup> Lagringskapasiteten overstiger årlig fangstpotensial i Norge, og Northern Lights skal tilby utnyttet kapasitet til aktører i Europa.

Etter planen vil fangstanlegget på Norcem og fase 1 av lagerløsningen være i drift i løpet av 2024.<sup>25</sup> Prosjektet med fangst hos Norcem, transport og lager er forventet å koste 18,7 milliarder kroner, der 12,9 milliarder kroner er investeringer mellom 2021 og 2024 og 5,7 milliarder er driftskostnader for en driftsperiode på ti år. Samlet kostnad for begge fangstprosjektene (Norcem og Fortum Oslo Varme) med transport og lager er anslått til 25,1 milliarder kroner.

Det er kostbart å utvikle ny teknologi for CO<sub>2</sub>-håndtering, og prosjektene er ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme i dag.<sup>26</sup> Industriaktørene vil derfor fortsatt ha behov for statlig støtte for å gjennomføre CO<sub>2</sub>-håndtering. Olje- og energidepartementet har forhandlet med de involverte selskapene (Norcem, Fortum Oslo Varme, Northern Lights) om fordelinger av kostnader og risiko gjennom investerings- og driftsfasen. Styringsramme for statsstøtte fra staten er på 16,8 milliarder kroner, som er rundt to tredeler av prosjektkostnadene. Departementet redegjør i stortingsmeldingen for statens ansvar og risiko.

### 3.1.4 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har Olje- og energidepartementet gjennom lanseringen av Langskip for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i 2020 lagt et godt grunnlag for å kunne realisere fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> i Norge, og for å kunne tilby lagring av CO<sub>2</sub> fra andre land. Departementet har i 2021 inngått flere avtaler om statsstøtte med private aktører og planen er at fangst av CO<sub>2</sub> fra Norcem med transport og lagring vil være i drift i løpet av 2024.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. 143 S (2020–2021) til at CO<sub>2</sub>-håndtering er avgjørende for å begrense de menneskeskapte klimaendringene og nå målene i Parisavtalen om å begrense temperaturutviklingen på jorda til under 2 °C. Fangst- og lagringsprosjektene innebærer samtidig en høy økonomisk kostnad for staten. Derfor mener Riksrevisjonen det er viktig at Olje- og energidepartementet og Gassnova tett følger opp utbyggingskostnadene. Langskip-prosjektet har som mål å bidra til utvikling av CO<sub>2</sub>-håndtering, slik at de langsiktige klimamålene i Norge og EU kan nås til lavest mulig kostnad. Riksrevisjonen understreker betydningen av statens arbeid med gevinstrealisering for å kunne nå dette målet.

<sup>23</sup> Olje- og energidepartementet (2021) *Oppfølging av Dokument 3:14 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering*. Brev til Riksrevisjonen 23. april 2021.

<sup>24</sup> Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>*.

<sup>25</sup> Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>*.

<sup>26</sup> Meld. St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>*.

*Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering* som ble offentliggjort i 2013 (Dokument 3:14 (2012–2013) omfattet planleggingen av fullskala fangst med løsninger for transport og lagring på Kårstø og Mongstad. Riksrevisjonen vurderer at Olje- og energidepartementet har tatt med seg erfaringene fra det tidligere prosjektet i arbeidet med Langskip-prosjektet. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig å fortsette oppfølgingen av Dokument 3:14 (2012–2013), men vi vil følge Olje- og energidepartementets og Gassnovas arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering i de årlige risikovurderingene.

Saken er avsluttet.

## 3.2 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

### 3.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet var i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Undersøkelsen omfattet perioden 2009–2015 og hadde hovedvekt på årene 2014 og 2015.

[Dokument 3:15 \(2015–2016\) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#) ble oversendt Stortinget 21. juni 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 29. november 2016, jf. [Innst. 105 S \(2016–2017\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 13. mars 2017.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Arbeidstilsynet i liten grad brukte reaksjoner som virker avskrekkende. Tilsynet hadde for eksempel ikke en god nok oppfølging av vedtak om stans, og overtredelsesgebyr og anmeldelse ble lite brukt som virkemidler. Videre framgikk det av undersøkelsen at tilsyn mot sosial dumping ofte ble gjennomført som enklere formalkontroller. Undersøkelsen viste også at det var lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet. Det ble i tillegg påpekt at det tverrfaglige samarbeidet var styrket, men at det var krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

For å sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbrøyteren, anbefalte Riksrevisjonen at Arbeids- og sosialdepartementet

- følger opp at Arbeidstilsynet utnytter eksisterende reaksjonsmidler bedre
- følger opp at Arbeidstilsynet gjennom kompetansehevende tiltak og valg av momenter som vektlegges i tilsynene, hever kvaliteten på arbeidet mot sosial dumping
- tar opp med Justis- og beredskapsdepartementet at politiet prioriterer å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet raskere og med bedre kvalitet
- i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet følger opp og styrker det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik at etatenes samlede virkemiddelapparat utnyttes best mulig

Ved behandlingen av Dokument 3:15 (2015–2016), jf. Innst. 105 S (2016–2017), sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viste i innstillingen til at Stortinget har pekt på behovet for økt innsats fra myndighetene for å bekjempe sosial dumping, og at trusselbildet blir stadig mer alvorlig. Komiteen merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at Arbeidstilsynet har for enkle tilsyn, liten bruk av avskrekkende reaksjoner og at politiets etterforskning tar for lang tid. Komiteen påpekte at dette er alvorlig, og at bekjempelsen av sosial dumping var langt fra tilfredsstillende.

Komiteen påpekte videre at det er helt nødvendig at tilsynsmyndighetene setter i verk effektive og umiddelbare sanksjoner overfor partene som bryter *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven). Komiteen viste til Riksrevisjonens funn om at Arbeidstilsynet i liten grad bruker reaksjoner som virker avskrekkende, til tross for at virkemidlene finnes. På bakgrunn av dette uttalte komiteen at det må gå klarere fram hvilke tilfeller Arbeidstilsynet skal anmelde. Videre konstaterte komiteen at Arbeidstilsynet ennå ikke hadde tatt i bruk overtredelsesgebyr som et virkemiddel for å håndheve og vise respekt for regelverket.

Komiteen merket seg også at Riksrevisjonen mener at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt Arbeidstilsynet klarer å ha god nok kvalitet på arbeidet mot sosial dumping på grunn av mange enkle kontroller og for lite kompetanse. På bakgrunn av dette påpekte komiteen at videreutvikling av kompetanse ser ut til å være avgjørende for å sikre god kvalitet på arbeidet mot sosial dumping. Komiteen viste til Riksrevisjons vurdering om at for dårlig etterforskning, lang saksbehandlingstid og svak framdrift i etterforskningen gjør det vanskelig å innfri Stortingets forutsetninger om at lovbrudd i arbeidslivet skal føre til reaksjoner og konsekvenser for den som bryter loven. Komiteen uttrykte at dette er alvorlig, og understreket at ansvarlige statsråder har et overordnet ansvar for å sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbryteren, og at det er et politisk ansvar at Arbeidstilsynet settes i stand til å gjennomføre tilsynsansvaret sitt. Komiteen viste også til at politiet ikke har god nok kapasitet til å håndtere alle anmeldelsene fra Arbeidstilsynet, og at det heller ikke blir prioritert. I forlengelsen av dette påpekte komiteen at det er et politisk ansvar at det tverretatlige, operative samarbeidet fungerer, og at koordineringsarbeidet mellom departementene må forsterkes.

### 3.2.2 Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 5. mai 2021 Arbeids- og sosialdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak de har iverksatt når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet der dette var nødvendig. Departementet svarte i et brev av 1. juli 2021.

Innledningsvis i svarbrevet forklarer Arbeids- og sosialdepartementet innholdet i begrepene sosial dumping, arbeidsmiljøkriminalitet og arbeidslivskriminalitet (a-krim). Når det gjelder a-krim, viser departementet til regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, der følgende definisjon av begrepet legges til grunn:

«Arbeidslivskriminalitet innebærer handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»

A-krim handler om straffbare forhold, mens sosial dumping ikke nødvendigvis gjør det. Departementet opplyser i svarbrevet at det i mange sammenhenger likevel vil være sammenfall mellom sosial dumping / useriøse arbeidsforhold og brudd på ulike lover som regulerer arbeidslivet. Dermed er sosial dumping / useriøst og a-krim delvis overlappende, noe

som betyr at det ikke kan ses helt adskilt fra hverandre. Departementet opplyser om at dette har betydning for de rapporterte tallene og beskrivelsen av innsatsen i svarbrevet, hvor det i hovedsak er begrepene useriøsitet og a-krim som blir brukt.

Departementet viser til at Arbeidstilsynet ble omorganisert 1. januar 2020, og i dag er organisert etter funksjoner og inndelt i avdelinger etter tjenester/fagområder. A-krimarbeidet er organisert i en egen avdeling, *avdeling arbeidslivskriminalitet*. Departementet opplyser om at denne avdelingen har ansvaret for å koordinere og styrke Arbeidstilsynets aktiviteter som er rettet mot useriøsitet og a-krim, blant annet det tverretatlige samarbeidet i og utenfor a-krimsentrene. Avdelingen har altså aktiviteter som er knyttet til både a-krim og useriøsitet, og medarbeiderne arbeider både på a-krimsentre og ved ordinære tilsynskontor. Departementet opplyser videre om at *avdeling tilsyn* har ansvaret for å gjennomføre tilsynsaktiviteter som retter seg mot useriøsitet, deriblant tilsyn med allmenngjøringsregelverket i ulike bransjer.

## **Arbeidstilsynets kompetanse, tilsyn og reaksjonsbruk**

### *Kompetansehevede tiltak*

Departementet viser i svarbrevet til at Arbeidstilsynet har gjennomført en rekke tiltak for å styrke inspektørenes kompetanse innenfor useriøsitet og arbeidsmiljøkriminalitet. Ifølge departementet er dette områder som er i stadig utvikling, noe som tilsier at opplæringen må tilpasses det som til enhver tid er mest aktuelt. Det vil dermed også være et kontinuerlig behov for faglig oppdatering på området.

Kompetansetiltakene er gjennomført både internt i Arbeidstilsynet og i fellesskap med andre etater i a-krim samarbeidet og omfatter blant annet følgende tiltak:

- Fordypningsmodul i a-krim: Arbeidstilsynet har siden 2015 gjennomført en årlig fordypningsmodul i a-krim. Innholdet i fordypningsmodulene har variert med utviklingen i faget, men samarbeid med andre, regelverk og tilsynsmetodikk har stort sett vært gjennomgående temaer i alle.
- Erfaringssamlinger: Arbeidstilsynet har siden 2017 arrangert erfaringssamlinger for medarbeidere som arbeider med a-krim.
- Mentorprogram: Arbeidstilsynet etablerte i 2018 et mentorprogram for å øke kompetansen gjennom trening i alle faser av a-krimtilsyn: planlegging, gjennomføring og etterarbeid samt trening i kommunikasjon og samhandling med samarbeidende etater. Bakgrunnen for mentorprogrammet har vært å sikre nødvendig opplæring av de som skal gjennomføre og på andre måter understøtte arbeidet med a-krim, og bidra til å sikre lik praksis i utøvelsen av a-krimtilsyn.
- Tverrgående kompetansetiltak: Det har siden 2015 vært arrangert en rekke erfaringssamlinger på tvers av etatene og a-krimsentrene. Som et ledd i arbeidet med en mer kunnskapsbasert tilnærming og metodikk i innsatsen mot a-krim fikk alle medarbeiderne ved a-krimsentrene våren 2019 en grunnleggende opplæring ledet av Økokrim.

Departementet opplyser videre at det er igangsatt et utviklingsarbeid etter en kartlegging av kompetansebehovet i den nye avdelingen for a-krim i

Arbeidstilsynet. Det har blant annet blitt arrangert interne webinar i 2020. Videre har det blitt opprettet en juristgruppe på tvers av alle seksjonene i avdelingen, og denne diskuterer problemstillinger knyttet til tilsynssaker og regelverk.

Ifølge departementet har Arbeidstilsynet også opparbeidet seg kompetanse på fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak. Dette har de gjort gjennom det løpende samarbeidet i a-krimsentrene og gjennomgangen av avgjørelser i klagesaker. Fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak har dessuten vært et tema på interne og tverretatlige erfaringsamlinger og i fordypningsmodulene.

### *Tilsyn*

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser om at a-krimtilsynene har ulike formål. Tilsyn som har til formål å kartlegge og avdekke a-krim, kan ses på som kunnskaps- og informasjonsinnhentende tilsyn, og dette er i tråd med føringen om at etatens innsats skal være kunnskapsstyrt. Andre tilsyn kan ha som formål å bekjempe a-krim, og da er intensjonen i større grad å bruke Arbeidstilsynets virkemidler til å vanskeliggjøre videre kriminell virksomhet. I disse tilsynene gjør etaten en kvalifisert vurdering av om det foreligger grunn til en reell mistanke om kriminelle forhold.

Det totale antallet tilsyn har gått ned fra 2016 til 2020. Departementet påpeker at nedgangen i 2020 i stor grad skyldes koronapandemien. Departementet understreker imidlertid at antallet tilsyn i seg selv ikke kan brukes som grunnlag for å vurdere kvaliteten på innsatsen mot useriøsitet og a-krim. Arbeidstilsynet jobber ifølge departementet stadig mer kunnskapsbasert, hvor kartlegging er en viktig del av innsatsen. Dette bidrar til å øke treffsikkerheten i tilsyn og kan forklare nedgangen i antall tilsyn de senere årene.

Arbeids- og sosialdepartementet viser videre til at føringen de gir i tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet, er at etaten skal ha en bred tilnærming til bruken av virkemidler, og at bruken av metoder og virkemidler skal innrettes med utgangspunkt i hva som gir best måloppnåelse.

Arbeidstilsynet har egne tilsynspakker med kontrollpunkter som inspektørene gjennomgår i tilsyn, og departementet viser til at kontrollpunktene er kategorisert i tråd med etatens arbeidsmiljømodell, som samler og synliggjør hvilke krav arbeidsmiljøloven stiller til virksomhetene. Inspektørene som jobber dedikert med useriøsitet/a-krim, gjennomfører dermed tilsyn med utvalgte kontrollpunkter for akkurat denne kategorien. Men hvis inspektørene oppdager momenter i tilsynet som kan innebære brudd på andre områder enn a-krim, undersøker de også dette.

### *Reaksjonsbruk*

Arbeidstilsynet undersøkte de gjennomførte a-krimtilsynene i 2019, og ifølge Arbeids- og sosialdepartementet viser undersøkelsen at de samlede pressmidlene som etaten disponerer, i all hovedsak (97 prosent) er fulgt opp i henhold til retningslinjene.

Arbeidstilsynet opplyser at det har vært en klar økning i bruken av overtredelsesgebyr. I a-krimtilsyn er det i hovedsak gitt overtredelsesgebyr på grunn av brudd på regelverket om HMS-kort, arbeidstidsordninger og lønssystemer. I overkant av 25 prosent av varslene om overtredelsesgebyr ble utstedt i a-krimtilsyn.

I perioden 2016–2020 har Arbeidstilsynet levert 90 anmeldelser på bakgrunn av tilsyn innen a-krimaktivitetene. De hyppigste årsakene til anmeldelse er brudd på bestemmelsene om innkvartering, brudd på stans, manglende svar på krav om opplysninger, brudd på allmenngjøringsreglene, manglende sikring ved arbeid i høyden og falsk forklaring.

Det har vært en nedgang i antall anmeldelser siden 2017, både med hensyn til det totale antallet og når det gjelder antallet tilsyn. Arbeidstilsynet vurderer at nedgangen blant annet skyldes at bruken av overtredelsesgebyr i en del sammenhenger er mer effektivt enn anmeldelser. Departementet viser til at antall anmeldelser ikke er et mål i seg selv, men at de virkemidler som samlet gir best effekt, skal benyttes.

Departementet opplyser at Arbeidstilsynet har retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr, som også angir nærmere kriterier for hvilke forhold som skal anmeldes. Retningslinjene er revidert, og vil bli ferdigstilt og gjort kjent i etaten over sommeren 2021.

Departementet opplyser at Arbeidstilsynet i etterkant av Riksrevisjonens rapport har laget egne føringer for å følge opp vedtak om stans som pressmiddel og stans ved overhengende fare. Samtidig har tvangsmulkt ifølge departementet god effekt i a-krimarbeidet, og Arbeidstilsynet har derfor hatt en liten dreining fra stans til tvangsmulkt som pressmiddel. Departementet opplyser at dette er i tråd med føringen om å benytte de virkemidler som gir best effekt.

### 3.2.3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i sitt tilsvarende svar at de har utarbeidet redegjørelsen sin i samråd med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet.

## **Politiets saksbehandlingstid, anmeldelser og kompetanse**

### *Saksbehandlingstid og anmeldelser*

Justis- og beredskapsdepartementet viser i svarbrevet til framlagt statistikk for kriminalitetstypen arbeidsmiljølovbrudd i perioden 2016–2020. Antall registrerte anmeldelser har variert mellom 860 i 2018 og 763 i 2020. Antallet påtaleavgjorte saker har vært på 800–900 årlig, hvorav 830 i 2020. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte saker var 321 dager i 2020, noe som er ganske stabilt siden 2017.

Departementet har innhentet en vurdering fra Riksadvokatembetet, som påpeker at kriminalitetstypen arbeidsmiljølovbrudd omfatter få saker, og at enkeltsaker og sakskompleks derfor i stor grad kan påvirke den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Det er relativt stabilt når det gjelder

antallet anmeldte saker og tallene som er knyttet til straffesaksbehandlingen. Ifølge Riksadvokaten er det ikke mulig å si noe om kvaliteten eller effektiviteten i straffesaksbehandlingen basert på disse tallene fordi det krever en mer omfattende undersøkelse.

### *Kompetanse*

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det i forbindelse med reformarbeidet i politiet blir gjennomført en rekke nasjonale tiltak som skal heve kompetansen i politidistriktene:

*Felles straffesaksinntak* i hvert politidistrikt skal sikre økt kvalitet i initialfasen av etterforskningene gjennom å ha en påtalefaglig og politifaglig etterforskningsledelse tilgjengelig. De fleste anmeldelsene til politidistriktene mottas via felles straffesaksinntak. Ifølge departementet viser evalueringene som er gjort så langt, at behandlingen av saker blir likere, at tilgangen på etterforskningsledelse blir bedre, og at den innledende etterforskningen får økt kvalitet.

*Etterforskningsløftet* omfatter 20 tiltak som skal bidra til å heve kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid og bidra til en mer enhetlig oppgaveløsning, blant annet disse:

- Siden 2018 har det vært gjennomført en obligatorisk årlig opplæring som skal sikre at etterforskere, etterforskningsledere og kombinasjonsrollen får nødvendig grunnkompetanse.
- Arbeidsmetoden «politiarbeid på stedet» skal sikre en standardisert arbeidsform og metode i initialfasen av en etterforskning. Metoden vektlegger blant annet avhør og sporsikring på stedet. Patruljen støtter seg til standardiserte sjekklister, og det er utarbeidet en egen sjekklister for arbeidsulykker.

*Spesialiserte fellesfunksjoner:* Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at samtlige politidistrikt har felles funksjoner for etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.<sup>27</sup> De alvorligste sakene innenfor arbeidsmiljøkriminalitet synes i de fleste distriktene å bli etterforsket ved eller med bistand fra denne spesialiserte funksjonen, som både har etterforskere, spesialetterforskere (sivile) og en påtaleressurs tilknyttet seg. Departementet opplyser at straffesaker innenfor arbeidslivskriminalitet i hovedsak følger den samme strukturen som saker innenfor arbeidsmiljøkriminalitet, hvor de alvorligste sakene blir behandlet ved spesialiserte fellesfunksjoner i politidistriktene. I enkelte distrikter er også *felles enhet for utlending og forvaltning* involvert i straffesaksbehandlingen. Noen distrikter har knyttet etterforsknings- og påtalekapasiteten direkte opp mot a-krimsentrene. Videre viser departementet til at det er etablert en felles tverretattlig styringsmodell for en koordinert innsats mot arbeidslivskriminalitet. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter ved Økokrim (NTAES) er også etablert.

Ifølge departementet synes alle politidistrikter å ha et løpende samarbeid med Arbeidstilsynet om arbeidsmiljøkriminalitet, hvor kontaktpunktet er de felles enhetene for etterretning og etterforskning. Fire politidistrikter har et ansvar for norsk sokkel. Sør-Vest politidistrikt er ett av disse og har opplyst

<sup>27</sup> Dette er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet en del av både *felles enhet for etterretning og etterforskning*, *felles enhet for etterforskning* og *felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning*.



at de samarbeider med Petroleumstilsynet i forbindelse med etterforskning av saker.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser videre at det er etablert en nasjonal kompetansegruppe mot menneskehandel under ledelse av Kripas. Kompetansegruppen skal bidra til økt kunnskap om menneskehandel i norsk politi og skal fungere som en ressursgruppe for distrikter som relativt nylig har opprettet spesialiserte funksjoner rettet mot dette feltet. Gruppen består av representanter fra samtlige politidistrikter og Kripas.

Departementet opplyser at Økokrim har et nasjonalt fagansvar innenfor arbeidsmiljøkriminalitet, og organet bidrar både i straffesaksbehandlingen og med nasjonale kompetansetiltak på feltet. Fram mot 2023 gjennomfører Økokrim en handlingsplan som skal operasjonalisere organets fagforvaltningsansvar på området. Økokrim yter bistand til politidistriktenes etterforskninger ved behov, og driver også etterforskning i egne saker. Når det gjelder arbeidsmiljøkriminalitet, tar Økokrim enkelte større eller prinsipielle saker. Videre overtas saker fra distriktene når distriktene selv mener at de ikke har tilstrekkelig kompetanse. Departementet opplyser at Økokrim har jevnlig samarbeidsmøter med Arbeidstilsynet.

For øvrig gjennomfører flere politidistrikter ifølge departementet enkelte interne kompetansehevingstiltak, for eksempel erfaringslæring fra straffesaker, seminarer, opplæringsprogrammer, utarbeidelse av tiltakskort mv.

### 3.2.4 Departementenes arbeid med å styrke det tverretatlige samarbeidet

#### **Strategier og tiltak for samarbeid**

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at de komplekse og sammensatte problemstillingene som useriøsitet og arbeidslivskriminalitet innebærer, krever en bred tilnærming og en sterk og koordinert innsats. Departementet viser til regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fra 2015, som sist ble revidert i 2021, og opplyser at en rekke tiltak er igangsatt som et ledd i oppfølgingen av strategien. Dette gjelder både på departementsnivå og i underliggende etater, og oppfølging av tiltakene er ifølge departementet høyt prioritert. Strategien har forpliktet flere departementer og etater til å jobbe sammen.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at et av hovedområdene i strategien er effektivt kontrollsamarbeid. De sentrale tiltakene innebærer å videreutvikle det tverretatlige samarbeidet og styrke informasjonsdelingen mellom offentlige myndigheter. I tillegg til Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har Finansdepartementet en viktig rolle i oppfølgingen av det tverretatlige samarbeidet, blant annet ved at Skatteetaten, og i senere tid også Tolletaten, har en sentral plass i etatenes felles innsats mot a-krim. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at strategien følges opp i statsministerens toppmøter mellom regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet, i regjeringens kontaktutvalg og i jevnlig statssekretærutvalg. Det utarbeides også statusrapporter som viser framdriften i tiltakene.

Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten er ifølge Arbeids- og sosialdepartementet styrket gjennom etableringen av sju a-krimsentre i perioden 2015–2017. I tillegg har etatene etablert et lokalt a-krimssamarbeid i områder som ikke dekkes av a-krimsentrene. Etatene samarbeider også med andre myndigheter, for eksempel Tolletaten, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet, brannvesen og eltilsyn. Selv om a-krimsentrene skal være en spydspiss i den tverretatlige innsatsen mot a-krim, bidrar også etatenes arbeid i egne linjer i dette arbeidet. Samarbeidet mellom etatene er ifølge departementet også styrket ved at det har blitt etablert flere servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA). SUA bidrar blant annet til å identifisere kritikkverdige og ulovlige arbeidsforhold og falske identiteter. Forhold som avdekkes ved SUA, kan være viktige bidrag i større saker om a-krim og andre lovbrudd.

### **A-krimsentrenes arbeid, virkemiddelbruk og rapportering**

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at det i 2017, på oppdrag fra departementene, ble utarbeidet en felles styringsmodell for å tydeliggjøre roller og rammer for a-krimssamarbeidet. Styringsmodellen gjelder både for a-krimsentrene og etatenes øvrige a-krimssamarbeid. Etatene har det siste året jobbet med å revidere den felles styringsmodellen, slik at den i enda større grad støtter opp under en målrettet og effektiv innsats mot a-krim. Gjennom arbeidet med felles mål- og resultatstyring har etatene besluttet at innsatsen skal innrettes for å oppnå tre brukermål:

- Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert.
- Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter.
- Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester.

Ifølge departementet har a-krimsentrene og etatene et felles ansvar for å oppnå disse brukermålene. Innsatsen for å redusere kapasiteten og intensjonen til sentrale trusselaktører er den sentrale oppgaven for a-krimsentrene, og aktivitetene i den forbindelse består i hovedsak av kunnskapsbaserte kontroller.

Departementet opplyser at etatene i tildelingsbrevene siden 2015 har fått likelydende føringer om den samordnede innsatsen mot a-krim, og utarbeidet felles årsrapporter om innsatsen mot a-krim. I rapporten fra 2020 er det indikasjoner på at omfanget av a-krim kan ha blitt noe redusert. Videre opplyser departementet at a-krimsentrene over tid har jobbet målrettet med å forbedre prosessene sine knyttet til kunnskaps- og informasjonsinnhenting, og at dette nå er en sentral del av sentrenes aktiviteter. Ifølge departementet viser etatene generelt til et godt samarbeid i sentrene, og at det er merverdi i å være samlokalisert. Disse tilbakemeldingene tilsier at det tverretatlige samarbeidet er styrket ved at etatene kjenner hverandres virkemidler og kan jobbe mer effektivt sammen.

Når det gjelder politiets bidrag i a-krimssamarbeidet, viste Økokrim til at politiet har begrenset mulighet til å delta i felles tverretatlige kontroller, i rapporten *Politiets hjemmelsgrunnlag i a-krimssamarbeidet* fra august 2020.

Departementet opplyser at rapporten har vært under oppfølging i Politidirektoratet, som har vurdert de rettslige sidene, og legger til grunn at politiets hjemler er tilstrekkelige for politiets deltakelse i a-krimssamarbeidet.

Departementet viser til at etatene erfarer at bruk av forvaltningssanksjoner mot sentrale trusselaktører, enkeltvis kan ha mindre effekt, og at det derfor ofte er nødvendig å benytte etatenes ulike sanksjoner i kombinasjon. På bakgrunn av etatenes tilbakemeldinger vurderer departementet at etatene har opparbeidet seg gode erfaringer med å bruke ulike virkemidler og å samordne og tilpasse virkemidlene i a-krimsentrene og i etatslinjene, slik at disse samlet sett gir god effekt.

Departementet opplyser at en arbeidsgruppe som er ledet av riksadvokaten og har representanter fra Økokrim, Arbeidstilsynet, arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Tolletaten, har sett på en samordning mellom forvaltningssanksjoner og sanksjoner fra påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen har også gjennomgått de ulike etatenes anmeldelsesinstruks. For å følge opp dette arbeidet har hver etat gjennomgått sin egen anmeldelsesinstruks og vurdert om det er mest effektivt å benytte etatens forvaltningssanksjoner, eller om saken bør anmeldes og følges opp i straffespolet.

### **Informasjonsdeling mellom etatene**

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at informasjonsdeling mellom ulike etater og myndigheter er viktig for et effektivt samarbeid, og opplyser at det er vedtatt en forskriftshjemmel særlig knyttet til informasjonsdeling i det tverretatlige samarbeidet mot a-krim. På bakgrunn av dette er det utarbeidet forslag til forskrifter om informasjonsdeling og informasjonsbehandling i a-krimssamarbeidet som skal avhjelpe dagens regelverksutfordringer. Dette forslaget vil ifølge departementet snarlig sendes på høring.

Departementet opplyser videre at det i juni 2021 ble vedtatt endringer i forvaltningsloven som legger til rette for en større grad av informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer der det foreligger et behov for å dele taushetsbelagte opplysninger. Endringen gjaldt fra 1. juli 2021.

### **3.2.5 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen registrerer at Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet de senere årene har iverksatt en rekke tiltak for å styrke myndighetenes oppfølging av arbeidsmiljøkriminalitet.

Riksrevisjonen har merket seg Arbeids- og sosialdepartementets føring til Arbeidstilsynet om at det er de virkemidlene som samlet gir best effekt, som skal brukes i arbeidet mot arbeidsmiljøkriminalitet. Riksrevisjonen ser det som positivt at Arbeidstilsynet i større grad har begynt å målrette virkemidlene og typen reaksjoner.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Arbeidstilsynet i etterkant av Riksrevisjonens rapport har innført egne føringer for å følge opp vedtak om stans som pressmiddel og stans ved overhengende fare. Riksrevisjonen registrerer også at tvangsmulkt vurderes å ha god effekt i a-krimarbeidet, og at Arbeidstilsynet derfor har hatt en liten dreining fra stans til tvangsmulkt

som pressmiddel. Det er i tråd med departementets føring om å benytte de virkemidlene som gir best effekt. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet har gjennomført mange tiltak for å bygge opp inspektørenes kompetanse innenfor useriøsitet og a-krim, blant annet gjennom omfattende opplæringsvirksomhet. Riksrevisjonen har i den forbindelse merket seg at Arbeidstilsynet også har opparbeidet seg kompetanse på fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak.

Når det gjelder politiets saksbehandlingstid og anmeldelser av arbeidsmiljølovbrudd, registrerer Riksrevisjonen, i likhet med Riksadvokatembetet, at det ut fra tallmaterialet kan se ut som det er en relativt stabil utvikling i antall anmeldte saker og tall knyttet til straffesaksbehandlingen. Videre har Riksrevisjonen merket seg Riksadvokatembetets uttalelse om at det dreier seg om få saker der enkelttilfeller kan få store utslag, og at det på bakgrunn av tallmaterialet ikke er mulig å si noe om kvaliteten eller effektiviteten i straffesaksbehandlingen. Riksrevisjonen vil i den forbindelse påpeke viktigheten av at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp arbeidet med å få ned politiets saksbehandlingstid i disse sakene.

Undersøkelsen viser videre at Justis- og beredskapsdepartementet gjennom reformarbeidet i politiet har gjennomført en rekke nasjonale tiltak som skal heve kompetansen i politidistriktene, heve kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid og bidra til en mer enhetlig oppgaveløsning. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det har blitt en økt bruk av spesialiserte fellesfunksjoner i politidistriktene, og bistand fra Kripos og Økokrim til politidistriktene i behandlingen av straffesaker innenfor arbeidslivskriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling som vil kunne bidra til å heve kompetansen og kvaliteten på behandlingen av disse sakene.

Riksrevisjonen registrerer at de komplekse problemstillingene som useriøsitet og arbeidslivskriminalitet innebærer, krever en bred tilnærming og en sterk og koordinert innsats. Når det gjelder å følge opp og styrke det tverretatlige samarbeidet, viser oppfølgingen at det er iverksatt en rekke tiltak som skal legge til rette for dette, blant annet gjennom hjemler for informasjonsdeling mellom ulike etater og myndigheter og felles føringer i a-krim samarbeidet. Riksrevisjonen vurderer dette som viktige faktorer i det tverretatlige samarbeidet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har både Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet iverksatt flere viktige tiltak for å heve kompetansen i sine underliggende virksomheter og sørget for bedre samarbeid og koordinert virkemiddelbruk i a-krimarbeidet. Samlet sett innebærer dette viktige forbedringer. Riksrevisjonen vil likevel understreke departementenes ansvar for å følge opp og videreutvikle det arbeidet som er igangsatt.

Saken er avsluttet.

## 3.3 Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

### 3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere statens bruk av konsulenter og å peke på årsaker til at staten eventuelt ikke bruker konsulenter på en målrettet og hensiktsmessig måte. I tillegg var det et mål å gi en oversikt over omfanget av konsulentkjøp i staten og hvilke behov som ligger til grunn for konsulentbruken.

[Dokument 3:6 \(2016–2017\) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten](#) ble overlevert Stortinget 23. mars 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 19. desember 2017, jf. [Innst. 96 S \(2017–2018\)](#). Saken ble behandlet i Stortinget 18. januar 2018.

Undersøkelsen viste at bruken av konsulenttjenester i statlige virksomheter var omfattende, og at den i stor grad hadde sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning. For 2015 ble det anslått at statlige virksomheters samlede utgifter til konsulenttjenester var i størrelsesorden 12 milliarder kroner. Undersøkelsen viste også at statlige virksomheter brukte konsulenttjenester uten at behov og formål med tjenestene var tilstrekkelig klarlagt, og at statlige virksomheter hadde potensial til å forbedre prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester. Det framgikk videre at mange statlige virksomheter ikke la godt nok til rette for kompetanseoverføring til virksomheten og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp. Det ble også pekt på at statlige virksomheter kunne utnytte tilgjengelige støtteverktøy bedre.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)<sup>28</sup> å være en mer aktiv pådriver for å få statlige virksomheter til å bruke veiledere, prosjektmetodikk og annen støtte når det kjøper og bruker konsulenttjenester.

Dette kunne bidra til at

- statlige virksomheter som planlegger omfattende konsulentbruk, utformer en strategi for hvilke oppgaver som kan løses av konsulenter, og at mandatene for konsulentoppdragene blir mer presise
- statlige virksomheter anskaffer, følger opp og evaluerer konsulenttjenester på en hensiktsmessig måte
- statlige virksomheter legger bedre til rette for overføring av kompetanse fra konsulent til virksomhet

Ved behandling av Dokument 3:6 (2016–2017), jf. Innst. 96 S (2017–2018), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det i rapporten kom fram at staten bruker store ressurser på konsulenttjenester. Komiteen pekte på at Stortinget, gjennom vedtak, har lagt til rette for at forvaltningen skal kunne

<sup>28</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble lagt ned 31. desember 2019. Ansvarsområdene og arbeidsoppgavene til Difi ble fordelt på Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og det nyopprettede Digitaliseringsdirektoratet.

velge private leverandører av varer og tjenester på fritt grunnlag, jf. blant annet innføringen av nettoordningen for merverdiavgift i staten fra 2015.

Komiteen mente at konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som det er vanskelig og kostbart å bygge opp internt i virksomhetene. Alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har ansvar for å organisere virksomheten slik at de politiske målene blir nådd. I denne sammenheng kan konsulenttjenester dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke. Etter komiteens syn må det være slik at dersom statlige virksomheter har behov for å kjøpe konsulenttjenester, må dette være en bedre og mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning, ut fra både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

Ved behandling av dokumentet merket komiteen seg at statsråden ville vurdere Riksrevisjonens rapport i planleggingen av arbeidet med å fremme effektiv ressursbruk i forvaltningen, og at departementet i den forbindelse ville se på behovet for å forsterke eksisterende tiltak eller innføre nye. Komiteen viste til at bruken av konsulenttjenester i statlig forvaltning er omfattende, og forventet at departementet fulgte opp revisjonens anbefalinger.

Komiteen mente at det var viktig at virksomhetene har et bevisst forhold til kjøp av konsulenttjenester. Det bør utarbeides gode strategier for hvilken kompetanse det er viktig å bygge opp i egen virksomhet, og hvilken kompetanse det er mest hensiktsmessig og effektivt å kjøpe i markedet. Komiteen understreket viktigheten av at departementene utvikler strategier slik de er pålagt. Komiteen mente også det var viktig å legge til rette for kompetanseoverføring til egne virksomheter ved kjøp av tjenester.

Komiteen understreket at bruken av konsulenttjenester burde reduseres og holdes på et lavest mulig nivå. Dersom virksomheter omgår trange bemanningsrammer ved å leie inn konsulenter, kan det føre til at utgiftene reelt øker uten at kompetansen i egen organisasjon utvikles. I de særlige tilfellene der det er fornuftig å bruke innleid arbeidskraft, må det være en forutsetning at behov og formål med bruken er klart definert og avgrenset.

Komiteen merket seg videre at statlig regnskapsføring ikke var utformet slik at utgifter til konsulenttjenester framgikk direkte av virksomhetenes regnskaper, og understreket behovet for å sikre en fullstendig oversikt over omfanget.

Komiteen viste til Kommunal- og moderniseringsdepartementets og Difis veiledende rolle overfor de andre departementene. Komiteen ba statsråden vurdere behovet for en tydeligere grenseoppgang og klargjøring mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar og de øvrige departementenes ansvar. Komiteen mente videre at det var viktig å sikre at Digitaliseringsrådets tjenester og Difis veileder for kjøp av konsulenttjenester ble gjort godt kjent i statlig forvaltning, og at de ble brukt av virksomhetene. Komiteen ba departementet ta initiativ til å evaluere og eventuelt justere disse innen rimelig tid.

### 3.3.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging og status på området

Riksrevisjonen ba i brev av 26. mars 2021 Kommunal- og moderniseringsdepartementet redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, samt hvilke resultater som er oppnådd. Departementet ble også bedt om å gi en oversikt over utviklingen i konsulentbruken i staten for årene 2017–2020 fordelt på departementsområder og ulike typer konsulenttenester. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble også bedt om å innhente og samordne eventuelle innspill fra Finansdepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen. Departementet svarte i brev av 30. april 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at behovet for å sikre et bærekraftig samfunn gjør det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalernes penger. Ifølge departementet kan bruk av konsulenter bidra til mer effektiv ressursbruk, bedre offentlige tjenester og en mer innovativ statlig forvaltning. Det offentlige skal ikke selv gjøre det som markedet kan gjøre bedre.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at regjeringen er opptatt av å gjennomføre tiltak for å effektivisere og avbyråkratisere offentlig sektor, herunder fremme effektive innkjøp av konsulenttenester. Utgangspunktet er at offentlige midler skal brukes effektivt. I dette ligger også at det må rettes et kritisk søkelys mot statlig bruk av konsulenttenester. Ifølge departementet er Riksrevisjonens undersøkelse et bidrag til dette arbeidet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse mente kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 96 S (2017–2018) at konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som er det vanskelig og kostbart å bygge opp internt i virksomhetene. Videre pekte komiteen på at konsulenttenester kan dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i dette og viser til en rapport fra Abelia fra 2017 *Verdien av gode råd – Rådgivernæringens størrelse og betydning i Norge*. Ifølge departementet viser rapporten fra Abelia at de viktigste driverne for eksterne rådgivningstjenester er behov for fagkompetanse, etterfulgt av mangel på kapasitet til å gjennomføre oppgaven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser videre til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om at det bør utarbeides gode strategier for hvilken kompetanse det er viktig å bygge opp i egen virksomhet, og hvilken kompetanse det er mest hensiktsmessig og effektivt å kjøpe i markedet. Departementet viser i den forbindelse til at det i digitaliseringsrundskrivet siden 2016 har vært et pålegg om at statlige virksomheter skal utarbeide en sourcingstrategi ved digitalisering av sin virksomhet. En sourcingstrategi beskriver hva virksomheten skal utføre selv gjennom intern organisering og ansettelser, og hva som helt eller delvis skal overlates til eksterne aktører.

Departementet viser til at statens kontoplan fra 2019 er blitt endret for å gi bedre oversikt over statens bruk av konsulenttjenester. Der er konsulenttjenester samlet i fire artskonti, i tråd med standard kontoplan for statlige virksomheter. Fra og med 2019 vil det ifølge departementet derfor være mulig å finne oversikt i statsregnskapet for konsulentbruken. De fire artskontiene for konsulenttjenester er som følger:

670: Konsulenttjenester innen økonomi, revisjon og juss

671: Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.

672: Konsulenttjenester til organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning mv.

673: Andre konsulenttjenester

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling ba statsråden vurdere behovet for en tydeligere grenseoppgang og klargjøring mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar og de øvrige departementenes ansvar. Departementet viser i den forbindelse til at statsråden, i svaret på Riksrevisjonens rapport, understreket at det enkelte departement og den enkelte virksomhet er ansvarlig for egen bruk av konsulenter, og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi/DFØ kun har en veiledende rolle.

Når det gjelder Digitaliseringsrådets tjenester, viser departementet til at rådet ble evaluert av KPMG i 2019, etter å ha fungert i fire år. Hovedkonklusjonen var at Digitaliseringsrådet har lyktes godt, at brukerne er svært fornøyde, og at det er mange eksempler på konkrete forbedringer i prosjekter som følge av rådets anbefalinger. Departementet viser til at Digitaliseringsrådet hvert år utarbeider erfaringsrapporter som blir offentliggjort på Digitaliseringsdirektoratets hjemmesider.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at som en oppfølging av Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser* ble Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gitt i oppdrag å gjennomføre en foranalyse for å identifisere potensialet for effektivisering gjennom bedre ledelse, organisering og styring av statlige innkjøp på tvers av virksomheter.<sup>29</sup> Som en del av dette arbeidet ferdigstilte DFØ 1. september 2020 en foranalyse om konsulenttjenester i staten. Ifølge departementet ble det i foranalysen anbefalt å gå videre med en strategi for konsulenttjenester på tvers i staten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at som en oppfølging av denne foranalysen fikk DFØ i tildelingsbrevet fra Finansdepartementet for 2021 i oppdrag å utarbeide utkast til retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten, med frist 30. juni 2021. Retningslinjene skal inneholde anbefalinger for hvordan konsulentbruk bør forankres strategisk, og hvordan ulike typer konsulentkjøp bør gjennomføres i praksis. Retningslinjene skal også belyse fallgruver og hvordan kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet skal sikres. Departementet viser til at retningslinjene ikke er ferdigstilt per medio august

---

<sup>29</sup> Da Difi ble lagt ned 31. desember 2019, ble oppdraget overtatt av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ.



2021, og opplyser at det fortsatt er uklart om og eventuelt når de vil bli gjort gjeldende for statlige virksomheter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling understreket at bruken av konsulenttjenester burde reduseres og holdes på et lavest mulig nivå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at det ikke er et mål i seg selv at konsulentbruken skal være lavest mulig, men at den bidrar til å gjøre offentlig sektor mest mulig effektiv. Ifølge departementet er det uansett viktig å ha oversikt over omfanget av konsulentbruken.

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser DFØs beregninger at innkjøp av konsulenttjenester i bruttobudsjetterte virksomheter utgjorde 10,1 milliarder kroner i 2019 og 10,9 milliarder kroner i 2020. Departementet bemerker videre at det ikke finnes sammenlignbare tall for årene 2017–2018, jf. at statens kontoplan ble endret i 2019. Departementet peker også på at tallene ikke er direkte sammenlignbare med tallene som ble brukt i Riksrevisjonens rapport.

### 3.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det i tiden etter slutføringen av undersøkelsen er iverksatt tiltak for å gjøre kjøp og bruk av konsulenttjenester mer effektiv. Blant annet er statlige virksomheter gjennom digitaliseringsrundskrivet pålagt å utarbeide en strategi ved digitalisering av sin virksomhet. Strategien skal beskrive hva virksomheten skal utføre selv gjennom intern organisering og ansettelser, og hva som helt eller delvis skal overlates til eksterne aktører. Riksrevisjonen vil i den forbindelse understreke viktigheten av at departementene i styringsdialogen med underliggende virksomheter følger opp at en slik strategi blir utarbeidet, og at den brukes aktivt av virksomheten.

Det er iverksatt et arbeid for å utarbeide retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten. Retningslinjene skal inneholde anbefalinger for hvordan konsulentbruk bør forankres strategisk, hvordan ulike typer konsulentkjøp bør gjennomføres i praksis, og hvordan kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet skal sikres, og de skal belyse fallgruver ved kjøp og bruk av konsulenttjenester. Riksrevisjonen ser positivt på at det utarbeides retningslinjer som dekker flere sider av kjøp og bruk av konsulenttjenester, men merker seg at retningslinjene fortsatt ikke er gjort gjeldende for statlige virksomheter.

Statens kontoplan ble endret fra og med 2019, slik at konsulenttjenester er samlet i fire artskonti, i tråd med standard kontoplan for statlige virksomheter. Riksrevisjonen ser positivt på denne endringen og mener at dette vil kunne gjøre det enklere å få oversikt over konsulentbruken i statsregnskapet. Riksrevisjonen har likevel merket seg at én av de fire nye artskontoene som benyttes, «673 Andre konsulenttjenester», beløpsmessig utgjør nesten halvparten av den totale konsulentbruken i staten. Dette gjør at det fortsatt vil kunne være vanskelig å se hva kjøp av konsulenttjenester i staten er brukt til.

Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt enkelte tiltak for å bedre bruken av konsulenttjenester i staten, men at felles retningslinjer for konsulentbruk i staten fortsatt ikke er ferdigstilt. Dette tilsier etter Riksrevisjonens vurdering at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og DFØ fortsatt må ha stor oppmerksomhet på bruken av konsulenttjenester i staten. Samtidig mener Riksrevisjonen at Finansdepartementet må vurdere om den nye kontoplanen gir god nok oversikt over konsulentbruken i staten, eller om den må spesifiseres ytterligere.

Riksrevisjonen avslutter saken, men vil følge opp konsulentbruken i staten gjennom revisjoner av områder og virksomheter der kjøp av konsulenttjenester er viktig for å gjennomføre statlige oppgaver og investeringer.

Saken er avsluttet.

## 3.4 Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak

### 3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om reguleringene, kontrollen og samarbeidet med EU bidrar til å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak.

[Dokument 3:9 \(2016–2017\) Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak](#) ble sendt til Stortinget 2. mai 2017. Som ledd i behandlingen av saken sendte komiteen 21. november 2017 brev til fiskeriministeren med spørsmål om fiskeriforvaltningen i andre norske havområder og anmodning om en oppdatert oversikt over hvilke konkrete tiltak statsråden har gjennomført og/eller planlegger å gjennomføre for å rette opp i svakhetene. Fiskeriministeren svarte i brev av 28. november 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga en enstemmig innstilling 12. desember 2017, jf. [Innst. 89 S \(2017-2018\)](#), hvor den støttet Riksrevisjonens anbefalinger. Stortinget behandlet saken 1. februar 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse hadde følgende hovedfunn:

- Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst.
- Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene.
- De samlede kontrollressursene blir ikke utnyttet godt nok.
  - Nærings- og fiskeridepartementet har for svak oppfølging av fiskesalgslagenes kontroll.
  - Fiskeridirektoratets kontroll er ikke tilstrekkelig målrettet.
  - Samarbeidet om kontroll av vekter og veiing er ikke godt nok.
- Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket.
- Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater.

Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å

- arbeide for å styrke samarbeidet med EU om forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak gjennom å
  - enes om felles forvaltning
  - samarbeide tettere om fiskerikontroll
- vurdere tiltak for bedre forvaltning av kystbestander i Sør-Norge
- bidra til at kontrollmyndighetenes ressurser og kompetanse utnyttes bedre, gjennom å
  - presisere salgslagenes kontrolloppgaver og styrke oppfølgingen av salgslagenes kontrollaktiviteter
  - sikre at Fiskeridirektoratet utnytter tilgjengelig informasjon til mer målrettet kontroll og styrker det operative samarbeidet mellom kontrollmyndighetene
  - sørge for at Fiskeridirektoratet gir næringen og allmennheten bedre informasjon om hovedresultater av kontrollene
- sørge for framdrift i arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket

Komiteen merket seg at områdene i sør har blitt viktigere som følge av økosystembasert forvaltning, hvor departementet har lagt større vekt på å få oversikt og iverksette tiltak også for det kystnære fisket. Etter komiteens vurdering er det viktig at Nærings- og fiskeridepartementet sørger for å sikre god nok kunnskap til å kunne iverksette effektive reguleringstiltak av bestander hvor tilstanden er dårlig eller usikker.

Komiteen viste til at samarbeidet med EU er helt nødvendig for å sikre en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene i Nordsjøen og Skagerrak. Der Norge og EU samarbeider om fisket, er bestandene bærekraftige. Komiteen viste til at der partene ikke er enige om forvaltningen av ressursene, fastsetter Norge og EU kvoter eller andre reguleringer hver for seg. Derfor har det vært vanskelig å gjenoppbygge fiskebestander. At Storbritannia har meldt seg ut av EU, vil trolig åpne for nye drøftelser om fordeling av fiskeressursene i området.

Komiteen viste videre til at kontrollen med fisket ikke er god nok. Komiteen merket seg det følgende:

- Fiskeridirektoratet i 2016 hadde gjennomført en tilsynsrunde hos salgslagene for å få en oversikt over salgslagenes innsats. Denne vil danne grunnlaget for den videre oppfølgingen av kontrollarbeidet.
- Det var igangsatt flere digitaliseringsprosjekter, blant annet nytt kontroll- og tilgangssystem (SAGA), nytt kvoteregister og nytt kjøperegister. Dette arbeidet vil styrke kontrollen og samarbeidet.
- Fiskeridirektoratet var i gang med å anskaffe mer effektive fartøyer som kan operere kystnært.
- Det var nedsatt en arbeidsgruppe med deltakelse fra næringen som skulle se på forenklinger av regelverket og utøvelsen av fisket, herunder harmonisering av regelverket i Skagerrak og Nordsjøen. Komiteen forventet og la til grunn at dette arbeidet ville bli slutført som planlagt i løpet av 2017.

### 3.4.2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2021 Nærings- og fiskeridepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 3:9 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Nærings- og fiskeridepartementet svarte i brev av 30. april 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i sitt svarbrev til at oppfølgingen er prosesser som pågår over lengre tid, og det er for tidlig å måle effektene av de ulike tiltakene. Resultater kan heller ikke nødvendigvis tilskrives et spesifikt tiltak alene. Departementet mener likevel at tiltakene er avgjørende for å bedre forholdene som Riksrevisjonen har pekt på, og som komiteen har merket seg.

## **Samarbeidet med EU og Storbritannia om forvaltning av felles fiskebestander**

### *Felles forvaltning*

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at selv om Norge og EU i mer enn 40 år har forvaltet seks fellesbestander av fisk sammen, har det i mange år vært stor uenighet om flere deler av forvaltningen. Det har særlig vært uenighet om reglene for utkast av småfisk. Fra 2015 har EU gradvis innført et landingspåbud, som omfattet alle arter fra og med 2019. Norge mener dette vil bidra til oppbygging av de viktigste bestandene i området. Britiske farvann er viktige for fisket i Nordsjøen, og samarbeidet har blitt vanskeligere etter 2016, da det ble vedtatt at Storbritannia skulle meldes ut av EU. Mange uløste spørsmål ble utsatt. Framdriften i samarbeidet er også blitt hemmet av pandemien.

Fra 2021 har Storbritannia blitt en selvstendig part i fiskeriforhandlingene med Norge. Norge og Storbritannia inngikk 30. september 2020 en ny bilateral rammeavtale om fiskerisamarbeid. Avtalen legger blant annet til rette for samarbeid om kontroll. Norge og EU har i 2021 avtalt å starte prosessen med å oppgradere rammeavtalen fra 1980. Norge, EU og Storbritannia undertegnet 16. mars 2021 en trepartsavtale om forvaltning av fellesbestander for 2021. Nærings- og fiskeridepartementet ønsker også å få på plass en ny rammeavtale mellom alle tre parter med overordnede prinsipper for samarbeid og fiskeriforvaltning i Nordsjøen.

Departementet opplyser at Norge, EU og Storbritannia også må bli enige om forvaltningsplaner for fellesbestandene, og partene er enige om å samarbeide i 2021 for å vurdere hva som bør prioriteres. Partene er også enige om å starte forberedelser til konsultasjoner om fordeling og forvaltning av lysing, breiflabb og øyepål, som ikke forvaltes sammen i dag. Erfaring har vist at det er komplisert å bli enige om fordeling av totalkvoten, og departementet regner med at dette arbeidet vil ta tid.

### *Samarbeid om fiskerikontroll*

Det har særlig vært et tett samarbeid mellom Norge og EU om kontroll av de pelagiske fiskeriene gjennom en egen kontrollarbeidsgruppe. Dette arbeidet ledet i 2020 til at Norge, EU og Færøyene inngikk en kontrollavtale for de pelagiske fiskeriene.

Norge og EU ble i 2018 enige om å etablere en egen kontrollarbeidsgruppe for hvitfisk i Nordsjøen og Skagerrak. Mandatet til arbeidsgruppen har blitt videreført i fiskeriatvaten av 16. mars 2021. Det betyr at også Storbritannia vil delta i dette arbeidet. Arbeidet har i første omgang vært rettet mot å innhente kunnskap om hvordan kontrollopgaver gjennomføres av partene, og om vurdering og håndtering av identifiserte risikoer. Arbeidet pågår fortsatt og har blitt sterkt forsinket av pandemien og av at Storbritannia har blitt en selvstendig part.

## Tiltak for å bedre kystbestander i Sør-Norge

### *Kysttorsk*

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at Havforskningsinstituttet (HI) er i gang med å oppdatere kunnskapen om gytefelt for kysttorsk sør for 62 grader nord. HI har i 2021 ferdigstilt en rapport (Krafttak for kysttorsken), som blant annet gir en oversikt over status for kystnær torsk i ytre Oslofjord.

I 2019 innførte departementet flere tiltak for å styrke vernet av kysttorsk:

- helårig forbud mot å fiske torsk langs kysten av Oslofjorden
- forbud mot alt fiske (med noen unntak) i gyteperioden for torsk i 14 gyteområder langs Skagerrakkysten fra Lindesnes og i Oslofjorden
- forbud mot å fiske med bunnsatte garn hele året langs kysten fra Vestfold og Telemark til grensen mot Sverige
- påbud om å bruke sorteringsrist i rekestrål nær kysten av Nordsjøen og Skagerrak (med noen unntak)

Tiltakene skal vurderes i 2022.

### *Kystbrisling*

De årlige toktene på kystbrisling har de siste årene blitt flyttet fra sen høst til sen sommer, slik at toktet gjennomføres rett i forkant av brislingfisket. Toktet har blitt utvidet for å dekke flere fjorder. HI gir nå separate kvoteråd for de viktigste fjordene. HI har også tatt i bruk ny teknologi som gir bedre resultater.

### *Leppefisk*

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at flere tiltak er satt i gang for å bedre forvaltningen av leppefisk:

- Fra og med høsten 2017 har reguleringen vært oppe som fast sak i Fiskeridirektoratets årlige reguleringsmøte. Forut for behandlingen har direktoratet bestilt kunnskapsstøtte fra HI.
- HI har fått bedre data om fisket og arbeider med å få bedre kunnskap om effekten av fisket.
- HI har gitt råd om blant annet bestandssituasjonen, kvoter, periode fisket bør foregå i, og redskapsbegrensninger.
- I 2018 innførte departementet adgangsbegrensninger i fisket. Basert på råd fra HI har departementet fastsatt en totalkvote fordelt på tre geografiske områder. Tiltakene har bidratt til å redusere fangsten av leppefisk fra 27 millioner i 2017 til omtrent 18 millioner i påfølgende år.
- Myndighetene har fastsatt regler for blant annet minstemål, redskap og røkting som skal bidra til et mer bærekraftig fiskeri.
- Høsten 2019 ble det innført krav om redusert inngangsåpning i fangstredskap for å forhindre fangst av stor berggyllt og bifangst. Kravet skulle tre i kraft 1. januar 2021, men etter innspill fra næringen ble kravet utsatt til 2022.
- Det har blitt holdt regionale evalueringsmøter med næringen.

Nærings- og fiskeridepartementet viser videre til at det er innført nye rapporteringskrav som skal gjøre det enklere å utøve god kontroll med fisket

etter leppefisk. Departementet mener at det er nødvendig å justere kravene ytterligere. Fiskeridirektoratet har dette på arbeidsplanen.

## **Fiskerikontroll**

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at Riksrevisjonens rapport bekreftet departementets egne vurderinger av fiskerikontrollen. Fiskeridirektoratet hadde over noe tid varslet at risikoen var høy for ikke å nå målene med fiskerikontrollen. Også Økokrims trusselvurderinger pekte på fiskerisektoren som en sektor som er sårbar for utnyttelse fra kriminelle aktører. Departementet så på denne bakgrunn behov for en helhetlig gjennomgang av fiskerikontrollen. Riksrevisjonens rapport var derfor et viktig bakteppe da regjeringen i juni 2018 satte ned et offentlig utvalg for å gi råd om hvordan fiskerikontrollen kan innrettes i fremtiden. Utvalgets utredning har lagt grunnlag for en større reform av hvordan kontrollarbeidet skal innrettes, og denne reformen er nå under innføring. Departementet viser til at det samtidig har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger i den løpende styringsdialogen med Fiskeridirektoratet.

### *Oppfølgingen av NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll*

Departementet viser til at fiskerikontrollutvalgets utredning identifiserte flere utfordringer for dagens ressurskontroll. Det største problemet er mangel på verifiserbare data gjennom hele verdikjeden, fra fangst og landing til bearbeiding og omsetning. Dette gjør det svært vanskelig for kontrollmyndigheter og politi å føre bevis ved mistanke om kriminelle forhold i fiskerinæringen. Det gir kriminelle nettverk et betydelig handlingsrom. Fiskerikontrollutvalget anbefalte derfor å bygge et dokumentasjonssystem som gir pålitelige data om høsting og omsetning av marine ressurser. Utvalget pekte også på andre svakheter: informasjonsforvaltning, organiseringen av kontrollansvaret, politiets arbeid med fiskerikriminalitet og deler av fiskerilovgivningen.

Regjeringen presenterte i januar 2021 hovedlinjene i en reform av fiskerikontrollen og arbeidet mot fiskerikriminalitet. Arbeidet framover vil ha oppmerksomhet på fire hovedområder:

- digitalisering og dokumentasjon
- en mer effektiv fiskerikontroll
- styrking av politiets fiskekrimarbeid
- gjennomgang av reaksjonene ved lovbrudd

Målet er å forebygge lovbrudd, effektivisere kontrollmyndighetenes og politiets arbeid og samtidig forbedre næringens evne til å møte dokumentasjonskrav.

Departementet framhever at Fiskeridirektoratet har en særlig viktig rolle i reformen, og direktoratet har utarbeidet en helhetlig handlingsplan for arbeidet med å få på plass en mer effektiv fiskerikontroll.

Den første milepælen i arbeidet med digitalisering og dokumentasjon ble nådd i januar 2021:

- Det ble vedtatt at alle fiskefartøy skal spores. Det betyr en automatisert sanntidsrapportering om bevegelsene til fiskerfartøy.
- Det ble vedtatt et krav om elektronisk fangstrapportering for alle fartøy. Denne er foreløpig basert på manuelle registreringer.
- Fiskeridirektoratet og Justervesenet sendte i mars 2021 nye krav til veiing av fisk på høring. Forslaget innebærer at informasjon om den omsatte fangsten hentes direkte fra veiesystemene, og dataene skal sendes direkte til Fiskeridirektoratet for kontroll. Dette er ifølge departementet et stort framskritt fra dagens situasjon, der mottaket registrerer den mottatte fangsten manuelt, uten krav til dokumentasjon.
- Fiskeridirektoratet har vinteren 2021 etablert et program som skal legge til rette for pilotprosjekter som tar i bruk nye teknologiske løsninger om bord på fiske- og fangstfartøy for å sikre korrekt ressursregistrering.

De neste trinnene i reformen vil være å finne gode løsninger for dokumentasjon av produksjons- og lagerdata fra fiskeindustrien, og for fiskens videre vei til markedet. Dette arbeidet vil ta tid, og myndighetene må jobbe sammen med næringen for å finne gode løsninger.

Fiskerikontrollutvalget mente at salgslagenes rolle burde endres. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at flere støttet forslaget i høringen, mens andre var uenige. Departementet vil hente inn mer kunnskap før det fatter en beslutning.

Fiskerikontrollutvalget anbefalte at kontroll- og tilsynsfunksjonen i Fiskeridirektoratet skilles organisatorisk fra de øvrige direktoratsfunksjonene. I direktoratets høringsinnspill ble det påpekt at utvalget ikke hadde vurdert alle virksomhetsområdene til Fiskeridirektoratet, og at en helhetlig gjennomgang ville være nødvendig. Fiskeridirektoratet har 1. mars 2021 iverksatt en omorganiseringsprosess hvor målet er å fastsette en fremtidig organisasjonsmodell innen utgangen av året.

### *Styrket satsing mot alvorlig fiskekrim*

Et hovedbudskap fra fiskerikontrollutvalget var at det er behov for å styrke samarbeidet mellom kontrolltater og politi og påtalemyndighet. Både i politiets første åpne trusselvurdering (2021) og i Økokrims siste trusselvurderinger er fiskerikriminalitet løftet fram som et prioritert område. Økokrim har siden medio 2020 styrket sin innsats på fiskekrimområdet og har blant annet opprettet et grunnetterretningsprosjekt på feltet. Informasjonsutvekslingen og samarbeidet med Fiskeridirektoratet og Skatteetaten er styrket.

Departementet har bedt Fiskeridirektoratet styrke analyseenheten i Vardø og ser også på muligheten for å utvikle et internasjonalt kompetansesenter for fartøysporing samme sted.

Fiskerikontrollutvalget foreslo en gjennomgang av reaksjonsapparatet ved lovbrudd i fiskerinæringen. Nærings- og fiskeridepartementet har intensjon om å sette ned et eget ekspertutvalg for dette formålet.



## *Annen konkret oppfølging i perioden*

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at oppfølging av Riksrevisjonens rapport ble eksplisitt tatt opp i tildelingsbrevene til Fiskeridirektoratet både i 2018 og 2019. Departementet framhever andre tiltak som Fiskeridirektoratet har igangsatt eller gjennomført:

- Direktoratet har vedtatt å etablere et eget program for å bedre informasjonsforvaltningen i mars 2021.
- Direktoratet har styrket satsingen på analyse.
- Direktoratet har lagt om risikostyringsmodellen for fiskerikontrollen for å gjøre kontrollen mer effektiv og treffsikker.
- Direktoratet har lagt ut mer informasjon om aktiviteten i næringen og kontrollaktiviteten på sine hjemmesider. Det planlegges å offentliggjøre ytterligere data etter hvert som nye datasett og framstillinger blir klare.
- Direktoratet har utviklet det nye kontroll- og tilsynssystemet SAGA videre.
- Det er utviklet et nytt kjøperregister. Kvoteregisteret er fremdeles under utvikling, og det er besluttet å igangsette arbeid med et nytt fartøyregister.
- Sjøtjenesten har blitt vesentlig styrket de siste årene. Det har gjort det mulig å være til stede langs kysten i langt større grad enn tidligere. Resultatet er at sjøtjenesten har gjennomført et langt større antall kontroller. Ytterligere styrking av sjøtjenestens fartøy er under planlegging.

Nærings- og fiskeridepartementet viser videre til at landingsforskriften ble endret i mars 2020, blant annet for å sikre mer presis informasjon om mottaker av fisk og bedre kobling mellom den elektroniske fangstrapporteringen og salgslagenes seddeldata.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens rapport har Fiskeridirektoratet de siste årene gjennomført to tilsynsrunder med fiskesalgslagene. Det siste tilsynet i 2019 konkluderte med at salgslagene nå var mer bevisst sitt kontrollansvar, og prioriterte kontrollarbeidet noe sterkere. Samarbeidet salgslagene seg imellom og med Fiskeridirektoratet er styrket både når det gjelder felles rutiner og risikovurderinger.

## **Forenkling av fiskeriregelverket**

Fiskeridirektøren besluttet høsten 2015 å nedsette en arbeidsgruppe for å gjennomgå gjeldende tekniske reguleringer. Arbeidsgruppen skulle komme med forslag til forenklinger og forbedringer av regelverket. Relevante fiskeriorganisasjoner og Kystvakten deltok i arbeidsgruppen sammen med representanter fra Fiskeridirektoratet.

Arbeidsgruppen, som avga sin rapport 20. desember 2018, foreslo at det fastsettes en ny forskrift om gjennomføring av høsting av villlevende marine ressurser til erstatning for utøvelsesforskriften fra 2004.

Arbeidsgruppen anbefalte en rekke endringer i regelverket, som spenner fra realitetsendringer av enkeltbestemmelser til redaksjonelle endringer med sikte på å gjøre regelverket klarere og enklere. Fiskeridirektoratet sendte forslag til nye forskrifter til Nærings- og fiskeridepartementet 28. juni 2019

etter en høringsrunde. Arbeidet tok lengre tid enn forventet, og for å sikre god saksbehandling og at ulike interesser ble godt nok hørt, besluttet Nærings- og fiskeridepartementet i september 2020 å be Fiskeridirektoratet om å gjennomføre en ny høring av enkelte sider ved forskriftsforslaget. Forslaget ble sendt på ny høring 9. februar 2021 og er nå til behandling i departementet. Departementet opplyser at det ikke er besluttet når endringene skal iverksettes. Regelverket vil trolig bli iverksatt innen 1. januar 2022.

### 3.4.3 Status og utvikling på området

#### Tilstanden til felles bestander med EU/Storbritannia

Rekrutteringen til mange av fiskebestandene i Nordsjøen har vært på et lavt nivå de siste årene.<sup>30</sup> Årsaken er kompleks og kan skyldes både sammensetning av plankton og endringer i temperaturen. Ifølge HI og Fiskeridirektoratet er det særlig bekymring for torsk. Norge og EU har ikke klart å bli enige om en forvaltningsplan som skulle danne grunnlaget for forvaltningen av torsk i Nordsjøen og Skagerrak.<sup>31</sup> Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) vurderer tilstanden til torsk i Nordsjøen og Skagerrak som dårlig. ICES anser at det er økt risiko for at bestanden ikke blir beskattet bærekraftig, og at den ikke har full reproduktiv kapasitet.<sup>32</sup> Selv om det nå er mindre utkast av torsk som følge av EUs landingspåbud, viser kvoteavtalen for 2021 til at utkast av torsk fortsatt er betydelig. Kvoten er på et historisk lavt nivå. Norge stenger av områder for fiske for å beskytte yngel og småtorsk. Fiskeridirektoratet mener det er behov for ytterlige tiltak for å bygge opp bestanden.

Ifølge HI har rekrutteringen til seibestanden vært fallende over tid, og fiskedødeligheten har gått noe opp de siste årene. Kvoten ble redusert betydelig for 2021 sammenlignet med 2020. Også rekrutteringen til bestanden av Nordsjøisild har vært lav.<sup>33</sup> HI vurderer også at bestanden av hestmakrell er lavere enn anbefalt.<sup>34</sup>

#### Tilstanden til kystbestandene i Norge

Undersøkelsen så særlig på forvaltningen av kysttorsk, kystbrisling og leppefisk.

Fiskeridirektoratet er i dag særlig bekymret for kysttorsken i sør og vurderer bestanden som dårlig, med negativ trend.<sup>35</sup> Direktoratet vil i 2021 starte arbeidet med å vurdere behovet for tiltak for kysttorsk fra Lindesnes til Stad (Vestlandet). Dette arbeidet vil starte opp i 2021.

Fra 2017 er fisket av kystbrisling vest for Lindesnes blitt kvoteregulert basert på råd fra HI. Fiskeridirektoratet vurderer at tilstanden og fiskedødeligheten

<sup>30</sup> Meld. St. 26 (2020–2021) *Noregs fiskeriavtaler for 2021 og fisket etter avtalene i 2019 og 2020.*

<sup>31</sup> Fiskeridirektoratet (2020) *Regulering av fisket etter torsk i Nordsjøen og Skagerrak i 2021*; Agreed Record of Fisheries Consultations Between the European Union, Norway and United Kingdom for 2021. 16 March 2021.

<sup>32</sup> HI (2020) *Kvoteråd: Torsk i Nordsjøen, Den østlige engelske kanal og Skagerrak*. Torsk i Nordsjøen, Den østlige engelske kanal og Skagerrak | Havforskningsinstituttet (hi.no)

<sup>33</sup> Agreed Record of Fisheries Consultations Between the European Union, Norway and United Kingdom for 2021. 16 March 2021.

<sup>34</sup> HI (2020) *Kvoteråd: Vestlig hestmakrell.*

<sup>35</sup> Fiskeridirektoratet (2020) *Oppfølging av forvaltningsprinsippet og en praktisk tilnærming til økosystembasert fiskeriforvaltning.*

er usikker.<sup>36</sup> Arten er vurdert som nær truet, jf. rødlista for arter (artsdatabanken.no).

HI er bekymret for lokalt overfiske av leppefisk.<sup>37</sup> Fisketrykket innad i regionene er geografisk ujevnt fordelt, samtidig som alle leppefiskartene er svært stedbundne.

### 3.4.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det fortsatt er utfordringer ved forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen. Fagmiljøet er fortsatt særlig bekymret for forvaltningen av torskebestanden, og det er ikke enighet om forvaltningen av flere felles bestander. Framdriften i forhandlingene mellom Norge, EU og Storbritannia om forvaltning og kontroll av felles fiskebestander i Nordsjøen har blitt negativt påvirket både av at Storbritannia er kommet inn som en selvstendig part i fiskeriavtalen, og av pandemisituasjonen. Selv om samarbeidet om nye avtaler er i gang, gjenstår det mye arbeid før partene kan enes om en felles forvaltning. Kontrollsamarbeidet om pelagiske fisk er styrket gjennom at Norge, EU og Færøyene har inngått en kontrollavtale. Norge og EU har også etablert en egen kontrollarbeidsgruppe for hvitfisk i Nordsjøen og Skagerrak, men arbeidet i gruppen er forsinket, og det gjenstår mye før den vil kunne resultere i et operativt kontrollsamarbeid.

Riksrevisjonen registrerer at fagmiljøet fortsatt er bekymret for forvaltningen av blant annet kysttorsk. Nærings- og fiskeridepartementet har iverksatt strengere reguleringer for å verne kysttorsken. Også reguleringene av kystbrisling og leppefisk er endret etter at Riksrevisjonen gjennomførte undersøkelsen. Kunnskapsgrunnlaget om kystbestandene er blitt bedre.

Riksrevisjonen merker seg også at Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang et grundig og bredt arbeid for å styrke fiskerikontrollen. Departementet nedsatte et offentlig utvalg som har kommet med anbefalinger om hvordan fiskerikontrollen bør innrettes. Fiskeridirektoratet har utarbeidet en helhetlig handlingsplan for sitt arbeid med å få på plass en mer effektiv fiskerikontroll. Det er strengere krav til rapportering av bevegelsene til fiskefartøy og fangst, og direktoratets samarbeid med og oppfølging av fiskesalgslagene er styrket. Det gjenstår likevel en del arbeid for å kunne nå målene som departementet har fastsatt for fiskerikontrollen. Dette omfatter utvikling av registre, dokumentasjon av produksjons- og lagerdata, klargjøring av salgslagenes rolle i fiskerikontrollen og organiseringen av kontrollarbeidet i Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet har utarbeidet et forslag til et forenklet fiskeriregelverk som er mer oversiktlig for fiskerne og enklere for myndighetene å kontrollere og håndheve. Forslaget er nå til behandling i departementet, som har opplyst at det nye regelverket trolig vil bli iverksatt innen 1. januar 2022.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og fiskeridepartementet i at oppfølgingen er prosesser som pågår over lengre tid, og at det er for tidlig å

<sup>36</sup> Fiskeridirektoratet (2020) *Oppfølging av forvaltningsprinsippet og en praktisk tilnærming til økosystembasert fiskeriforvaltning*.

<sup>37</sup> HI (2020) Kunnskapsstøtte og råd for regulering av fisket etter leppefisk i 2021. Kunnskapsstøtte og råd for regulering av fisket etter leppefisk i 2021 | Havforskningsinstituttet (hi.no)

måle effektene av de ulike tiltakene som Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang. Vi vurderer likevel at tiltakene er avgjørende for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at myndighetene fortsatt har stor oppmerksomhet på å gjennomføre og videreutvikle det viktige arbeidet som er igangsatt for å forbedre fiskeriforvaltningen. Dette er et komplekst og langsiktig arbeid, og det vil ta tid å se effektene av tiltakene som er iverksatt. Derfor mener Riksrevisjonen at det ikke er hensiktsmessig at vi fortsetter oppfølgingen av Dokument 3:9 (2016–2017). Riksrevisjonen vil løpende i risikoarbeidet følge med på myndighetenes arbeid og hvilke resultater det fører til. Ut fra dette arbeidet vil vi vurdere om det er grunnlag for nye undersøkelser.

Saken er avsluttet.

## 3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål

### 3.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad data fra de nasjonale helseregistrene brukes til å nå helsepolitiske mål, jf.

[Dokument 3:3 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål.](#)

Riksrevisjonens undersøkelse hadde følgende hovedfunn:

- Mange helseregistre har data som er lite brukt.
- Mange helseregistre har ikke den ønskede kvaliteten.
- Norge mangler helseregistre for flere store sykdomsområder.
- De regionale helseforetakene ivaretar ikke de nasjonale behovene for registre.
- Helse- og omsorgsdepartementets virkemiddelbruk har ikke vært tilpasset mål og utfordringer på helseregisterfeltet.

Dokument 3:3 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål* ble oversendt Stortinget 18. januar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. [Innst. 277 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken 15. mai 2018.

I innstillingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det er alvorlig at det ikke finnes helseregistre innenfor alle store sykdomsområder. Komiteen viste til at det er et mål at alle store sykdommer skal ha dette, for å ivareta pasientsikkerheten, kvaliteten på tjenestene og beredskapsformål. Komiteen mente at Helse- og omsorgsdepartementet på bakgrunn av faglige anbefalinger må sørge for at det opprettes helseregistre som det er nødvendig å ha på nasjonalt nivå. Helseregistre som ikke er i bruk, må avvikles. Komiteen uttalte videre at arbeidet med å utvikle nye helseregistre, forbedre eksisterende helseregistre og avvikle utdaterte helseregistre må pågå kontinuerlig, og at regjeringen årlig må informere Stortinget på egnet vis om dette arbeidet.

Komiteen viste videre til at statsråden vil prioritere utvikling av infrastruktur for registre, og merker seg at statsråden er opptatt av at de regionale helseforetakene skal legge til rette for at nasjonale kvalitetsregistre utvikles og etableres på områder med behov for kunnskap.

Komiteen anbefalte at statsråden og departementet tok tak i funnene som ble avdekket, og følger opp Riksrevisjonens anbefalinger:

Helse- og omsorgsdepartementet bør

- etablere en reell resultatstyring og oppfølging av helseregisterfeltet
- forsterke arbeidet med å gi helseregistrene rammebetingelser som fremmer måloppnåelse og effektivitet
- bidra til at det etter begrunnede faglige prioriteringer blir opprettet helseregistre som det er behov for på nasjonalt nivå, og til at helseregistre som ikke blir benyttet blir avviklet

De regionale helseforetakene bør

- sørge for at det etableres et system som ivaretar behovet for nasjonale medisinske kvalitetsregistre på tvers av helseregionene
- utvikle samarbeidet mellom helseregionene om de nasjonale medisinske kvalitetsregistre slik at målene med registrene oppnås

Videre anbefalte Riksrevisjonen at helseregistrene, de regionale helseforetakene og andre forvaltere av helseregistre bør legge til rette for økt bruk av registrene ved å gjøre dem mer tilgjengelig og ved å styrke det systematiske arbeidet med å forbedre kvaliteten.

### 3.5.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Vi ba Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og våre anbefalinger i Dokument 3:3 (2017–2018), og for hvilke resultater som er oppnådd på området, jf. Riksrevisjonens brev av 19. mars 2021.

Departementet svarte i brev av 30. april 2021.

#### Styring av helseregisterfeltet

I sitt svarbrev viser Helse- og omsorgsdepartementet til at Stortinget får informasjon om status og utvikling på helseregisterfeltet i den årlige budsjettproposisjonen. Departementet følger opp helseregisterfeltet gjennom flere og mer samordnede styringssignaler til helseregisteraktørene.

Departementet opplyser at de nye prioriteringene gis gjennom oppdrag, styringsparametere og resultatkrav i styringsdialogen, som omfatter tildelingsbrev, foretaksmøter og oppdragsdokument.

Departementet opplyser at Direktoratet for e-helse fra 2017 har koordinert oppfølging av den nasjonale helseregisterstrategien gjennom Helsedataprogrammet. Ifølge departementet inneholder styringsdokumentene for Helsedataprogrammet mål- og resultatkrav som er en del av grunnlaget for departementets etatsstyring av Direktoratet for e-helse og av de sentrale registerforvalterne Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og eierstyringen av regionale helseforetak.

Departementet opplyser videre at Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Statens legemiddelverk har fått oppdrag og styringsparametere knyttet til

- arbeidet med å tilrettelegge for produksjon av dataprodukter
- metadata
- etablering av Helsedataservice
- etablering av felles søknads- og saksbehandlingssystem

Helsedataprogrammet har fra mai 2020 levert månedlige statusrapporter til departementet. Etter anbefaling fra KS2-rapporten har departementet engasjert eksternt konsulentbistand for å bistå i oppfølgingen av programmet. Direktoratet for e-helse har i regi av Helsedataprogrammet fått i oppdrag å utrede og anbefale indikatorer som skal benyttes til å måle effekten av satsingen og følge opp Helsedataservice og Helseanalyseplattformen framover.

Når det gjelder oppfølgingen av de regionale helseforetakene, viser departementet til at

- oppdragene i oppdragsdokumentene fra 2017 til 2020 har vært rettet mot planer for etablering av nye registre, og utarbeidelse av en årlig statusrapport for arbeidet med kvalitetsregistre
- kravene i foretaksprotokollen har handlet om å etablere bedre samordning internt i foretakene med krav om å etablere en styringsmodell for kvalitetsregistre på tvers av helseregionene. Videre er det stilt krav om en tettere kopling mellom utvikling av kvalitetsregistre og IKT-strategiene i helseregionene
- foretakene har fått flere oppdrag knyttet til oppfølging av Helsedataprogrammet

## Rammebetingelser for helseregistrene

### *Økonomiske rammebetingelser*

Departementet redegjør i svarbrevet for at investeringene til å etablere Helsedataservice og Helseanalyseplattformen til sammen utgjorde drøyt 730 millioner kroner i perioden 2017–2021.<sup>38</sup> Departementet mener disse investeringene er de viktigste tiltakene for å gjøre helsedata mer tilgjengelige og mer brukt.

Driften av de nasjonale medisinske kvalitetsregistrene finansieres innenfor rammen til de regionale helseforetakene. Departementet opplyser at det i 2019 ble innført en toårig prøveordning i innsatsstyrt finansiering (ISF), hvor de regionale helseforetakene mottar ISF-refusjon per registrerte pasient i utvalgte medisinske kvalitetsregistre for å øke dekningsgraden. Departementet opplyser at det er for tidlig å vurdere effekten av ordningen, og at den videreføres i 2021.

### *Juridiske rammebetingelser for helseregistrene*

Det er iverksatt et omfattende regelverksarbeid som bidrar til å gi rammebetingelser som ifølge departementet fremmer måloppnåelse og effektivitet. Departementet viser til følgende eksempler:

- Implementeringen av GDPR i 2018 endret reglene for hvordan det gis tilgang til data, og endringen resulterte blant annet i at kravet til konsesjon fra Datatilsynet falt bort.
- Forskrift om medisinske kvalitetsregistre fastsatt i 2019 medfører blant annet at helsepersonell har plikt til å melde inn relevante opplysninger til kvalitetsregistre med nasjonal status.
- Endringer i helseregisterloven mv. ble vedtatt i 2020 og legger blant annet til rette for enklere og tryggere tilgjengeliggjøring av helsedata til helseanalyser og forskning.
- Forskrift om Legemiddelregisteret trådte i kraft 15. april 2021.
- Forslag til forskrift som regulerer Helsedataservice og Helseanalyseplattformen ble sendt på høring 22. april 2021.

<sup>38</sup> I tillegg er det i perioden 2018 til 2021 bevilget til sammen 240 millioner kroner til modernisering av Folkeregisteret til helse- og omsorgssektoren.

### *Tekniske fellesløsninger og harmonisering*

Departementet viser til at Helsedataprogrammet og flere andre tiltak har som formål å bidra til å etablere fellesløsninger for registrene og forenkle tilgjengeliggjøring av helsedata.

- Helsedata.no ble etablert i 2018. Dette er en tjeneste som samler informasjon om over 90 helseregistre og andre datakilder for helse- og omsorgstjenesten, forskere og næringslivet.
- Det er utviklet innbyggertjenester og andre fellestjenester for helseregistrene som er gjort tilgjengelig på helsenorge.no og helsedata.no.
- I 2019 ble det innført et felles søknadsskjema for forskere og andre som søker om tilgang til helsedata fra de nasjonale registrene som forvaltes av Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Kreftregisteret.
- De regionale helseforetakene har overført driften av de fleste registrene til Norsk Helsenett, som også ivaretar deler av den tekniske driften av Folkehelseinstituttets og Helsedirektoratets registre. Departementet opplyser at dette bidrar til at det blir enklere å implementere tekniske fellesløsninger.
- 47 av de 51 nasjonale medisinske kvalitetsregistrene har nå elektroniske rapporteringsløsninger. 3 registre rapporterer både på papir og elektronisk, og 1 register rapporterer kun på papir.
- De av Folkehelseinstituttets registre som har papirløsninger, er under avvikling.

Direktoratet for e-helse har ansvar for blant annet følgende oppgaver på helseregisterområdet:

- utredning av referansearkitektur og felles tekniske løsninger for registrene
- nasjonalt program for standardisering av kodeverk og terminologi
- oppfølgingen av *Én innbygger – én journal*, som er en stor, langsiktig IT-satsing for bedre journalsystemer i helsevesenet
- oppdrag om å beskrive en utviklingsretning for datafangst og automatisk innrapportering til helseregistre

Videre opplyser departementet at Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre og Helsedirektoratet har etablert et samarbeid for å benytte sentrale helseregistre som datakilde for medisinske kvalitetsregistre.

### *Nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring av helsedata*

Departementet opplyser at Helseanalyseplattformen og Helsedataservice er under etablering som en nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring og analyse av helsedata.

Departementet viser til at Helseanalyseplattformen skal bidra til bedre helseforskning, styrke grunnlaget for kunnskapsbaserte helse- og omsorgstjenester og stimulere til innovasjon og næringsutvikling. Plattformen vil ifølge departementet forenkle tilgangen til helsedata og legge til rette for avanserte analyser på tvers av ulike datakilder som helse- og kvalitetsregistre, grunndata og andre informasjonskilder. Personvernet skal styrkes gjennom at analysene kan gjennomføres på plattformen og behovet



for å utlevere data reduseres. Det skal også utvikles bedre løsninger for innsyn, samtykke og sporing av bruk av opplysningene.

Realiseringen skjer i regi av Helsedataprogrammet gjennom en stegvis utvikling av data- og analysetjenester, informasjons- og veiledningstjenester, søknads- og saksbehandlingstjenester og innbyggertjenester.

## **Behov for helseregistre for flere store sykdomsområder**

### *Sentrale helseregistre*

Psykiske plager og lidelser, rusmiddel- og voldsproblemer er eksempler på områder der departementet har pekt på at det er behov for bedre data om befolkningens helse. Enklere sammenstilling av data fra ulike helseregistre er et viktig virkemiddel for å få løse dette. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet samarbeider om å videreutvikle kildene som gir oversikt over forekomst av psykiske plager og lidelser, rusmiddel- og voldsproblemer.

I sammenheng med koronapandemien har det etterspørselen etter oppdaterte data i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) vokst, og Helsedirektoratet gjennomfører tiltak for å bidra til dette. Ifølge departementet skal det også legges til rette for hyppigere innsending av data fra helse- og omsorgstjenesten. Departementet opplyser at allmennelegetjenesten, omsorgstjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten er prioriterte områder for ytterligere datafangst i 2021 fra. Videre opplyser departementet at Helsedirektoratet gjennomfører et forprosjekt for innsamling av tannhelsesdata i KPR, og at direktoratet arbeider med løsninger som skal sikre at NPR oppdateres kontinuerlig.

Departementet opplyser at dette arbeidet også vil legge til rette for at data enkelt kan gjøres tilgjengelig for videre bruk, blant annet via Helsedataservice og Helseanalyseplattformen.

Stortinget vedtok i november 2020 at det eksisterende pseudonyme Reseptregistret skal omgjøres til et personidentifiserbart Legemiddelregister. Det nye registret vil gjøre det enklere å bruke opplysningene i registeret til forskning og analyser. Videre opplyser departementet at beredskapsregisteret for covid-19 ble etablert i april 2020. Dette er et midlertidig helseberedskapsregister, etablert med hjemmel i smittevernloven og helseberedskapsloven. Formålet med registeret er å skaffe oversikt over og kunnskap om hvordan pandemien og tiltakene som er iverksatt, påvirker befolkningens helse, bruk av helsetjenester, helserelatert atferd og vaksinasjon.

### *Nasjonale medisinske kvalitetsregistre*

Departementet opplyser at faglig forankring er avgjørende for at de medisinske kvalitetsregistrene skal fungere etter hensikten, og departementet skriver i brevet til Riksrevisjonen at det er de regionale helseforetakene som må vurdere om det er behov for nye registre, som del av sørge-for-ansvaret.

På bakgrunn av oppdrag i oppdragsdokumentet la de regionale helseforetakene i 2018 fram en plan for hvilke fagområder som skal

prioriteres ved utvikling av nye medisinske kvalitetsregistre. Ifølge departementet viser planen at registre innen psykisk helsevern og rus skal prioriteres, mens øvrige registre vurderes for hvert budsjettår.

Departementet opplyser at *kvalitetsregister for behandling av skadelig bruk eller avhengighet av rusmidler* ble etablert i 2019. I de regionale helseforetakenes rapportering til departementet i årlig melding for 2020 fremkommer det at søknad om nasjonal status for *kvalitetsregister innen alderspsykiatri* og *Nasjonalt kvalitetsregister for elektrokonvulsiv terapi* er i prosess. Det framkommer også at det er brannskade, motornevro sykdommer og alvorlig hodepine som skal prioriteres når nye somatiske medisinske kvalitetsregistre skal utvikles. Norsk intensivregister ble i mars 2020 utvidet til å bli et Norsk intensiv- og pandemiregister. Registeret inkluderer pasienter innlagt på sykehus med covid-19 og også pasientrapporterte resultater etter utskrivning.

Departementet opplyser at 51 medisinske kvalitetsregistre har nasjonal status per april 2021. Helsedirektoratets *Veileder om oppretting og drift av nasjonale medisinske kvalitetsregistre* ble høsten 2016 endret slik at registre som ikke oppfyller definerte krav, kan miste nasjonal status. Ifølge departementet har fire registre mistet nasjonal status etter at ordningen trådte i kraft, mens tre registre per april 2021 har fått utstedt varsel med tidsfrist for å gjøre nødvendige forbedringer for å kunne beholde nasjonal status.

Dokument 3:13 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse om psykiske helsetjenester* viser at innenfor fagfeltet psykisk helse har de regionale helseforetakene kun opprettet ett medisinsk kvalitetsregister, og det gjelder behandling av spiseforstyrrelser.

## **Oppfølging av anbefalingene til regionale helseforetak**

### *Ny styringsmodell for de medisinske kvalitetsregistrene*

Departementet viser til at det er etablert en ny modell for organisering og styring av det interregionale samarbeidet om medisinske kvalitetsregistre. Det interregionale fagdirektørmøtet er styringsgruppe for kvalitetsregisterfeltet og behandler saker for beslutning på vegne av de regionale helseforetakene. Styringsgruppen fatter beslutninger om innretningen og finansieringen av arbeidet med medisinske kvalitetsregistre nasjonalt og innstiller til endelig beslutning i møtet mellom de administrerende direktørene i de regionale helseforetakene (AD-møtet).

### *Datakvalitet, dekningsgrad og bruk av data*

Departementet opplyser at det stilles krav til faglig utvikling i kvalitetsregistre som har nasjonal status. Kravene på stadium 1 er en forutsetning for å komme i betraktning for nasjonal status, mens stadium 4 beskriver hva som forventes av et velfungerende kvalitetsregister. I 2019 ble det for hvert stadium innført tre nivåer som beskriver i hvilken grad registrenes resultater anvendes til pasientrettet kvalitetsforbedring. Departementet opplyser at i 2019 nådde 6 registre det høyeste nivået, 4A. Totalt 24 registre avanserte til et høyere stadium, mens 4 registre gikk ned til et lavere stadium.

Departementet opplyser videre at de regionale helseforetakene har satt som mål at kvalitetsregistrene bør ha minst 80 prosent dekningsgrad etter fem års drift, og at status nå er som følger:

- 27 registre har mellom 80 og 100 prosents dekningsgrad.
- 15 registre har dekningsgrad på mellom 60 og 79 prosent.
- 4 registre har dekningsgrad på mellom 40 og 59 prosent.
- 2 registre har under 40 prosent dekningsgrad.

Det er 3 registre som er nyopprettet. Departementet slår fast at datakvaliteten samlet sett er bedre enn tidligere år.

De årlige statusrapportene for nasjonale medisinske kvalitetsregistre beskriver utviklingen på feltet og satsingsområder. Alle de nasjonale medisinske kvalitetsregistrene presenterer kvalitetsindikatorer på nettportalen kvalitetsregistre.no, og ifølge departementet er portalen under stadig utvikling. Fra 2020 inneholder portalen en sammenstilling av resultater på sykehusnivå på tvers av registre. Ifølge departementet gir dette en samlet framstilling av kvalitet som brukes i styringen av feltet.

Departementet opplyser videre at statusrapporten for 2020 viser at

- 46 kvalitetsregistre har identifisert nye kvalitetsutfordringer med behov for forbedringstiltak
- 44 kvalitetsregistre har ført til kvalitetsforbedringsarbeid
- 40 kvalitetsregistre har ført til endret klinisk praksis

Departementet opplyser at i alt ti kvalitetsregistre leverer data til det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet, og dette er en betydelig økning fra de fire kvalitetsregistrene som var datakilde da Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse.

I 2019 ble det publisert 247 vitenskapelige artikler basert på data fra medisinske kvalitetsregistre, noe som er en økning på 97 artikler fra året før. Registrene rapporterte om 324 datautleveringer til forskning, styringsformål og kvalitetsforbedringstiltak samme år. 65 prosent av kvalitetsregistrene (33 av 51 registre) har publisert pasientrapporterte data for 2019. Dette er en økning på åtte prosentpoeng fra 2018 og 16 prosentpoeng fra 2017. Ytterligere 15 registre oppgir at de har planlagt å innføre pasientrapporterte data, eller at det pågår arbeid for dette. Pasientrapporterte data er opplysninger som pasienten selv rapporterer om sin opplevelse knyttet til helse og sykdom, og om sin tilfredshet med behandling og møte med helsetjenesten.

Departementet opplyser videre at Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre bidrar i utvikling og implementering av fellesløsninger med sikte på å bedre datakvaliteten, legger til rette for pasientrapporterte data og bistår i bruk og analyse av kvalitetsregisterdata. Servicemiljøene i hver helseregion har ifølge departementet kompetanse på å veilede registermiljøene i arbeidet med å forbedre datakvaliteten.

Når det gjelder status og utvikling på helseregisterfeltet, framhever Helse- og omsorgsdepartementet

- den omfattende satsingen for å forenkle tilgangen til helsedata gjennom Helsedataprogrammet og arbeidet med å etablere Helsedataservice og Helseanalyseplattformen
- at det er en positiv utvikling i datakvalitet, og at pasientrapporterte data inkluderes i nasjonale medisinske kvalitetsregistre
- at bruken av data fra helseregistrene til kvalitetsforbedring og forskning har gått opp. Helsedirektoratet viser i årsrapporten for 2020 til at antall søknader til forskningsformål har økt med 57 prosent fra 2019 til 2020, og at det er satt ny rekord i antall utleveringer med en økning i volumet på om lag 35 prosent. Departementet opplyser videre om at Helsedataprogrammets bruksstatistikk viser at Norsk pasientregister (NPR), Reseptregisteret og Dødsårsaksregisteret er de mest søkte datakildene. Videre brukes NPR og Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) i forvaltningen av finansieringsordninger og for å følge implementering og respons på reformer og nye ordninger i helsetjenesten, og Folkehelseinstituttets lovbestemte registre brukes til overvåking av befolkningens helse, forebyggende arbeid, kvalitetsforbedring og helseforskning.
- at nye helseregistre er etablert eller er under etablering, blant annet medisinske kvalitetsregistre innenfor psykisk helsevern og rus, og nevrologi
- at de regionale helseforetakene har etablert en ny styringsmodell for arbeidet med kvalitetsregistre, som skal bidra til å ivareta behovet for nasjonale medisinske kvalitetsregistre på tvers av helseregionene
- at arbeidet med kvalitetsregistrene er koblet til Helsedataprogrammet og andre nasjonale tiltak på e-helseområdet
- at departementet har etablert en mer helhetlig etats- og eierstyring på helseregisterfeltet
- at departementet har gjennomført nødvendige lov- og forskriftsendringer for å samordne bestemmelsene om tilgjengeliggjøring av helsedata

### 3.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at departementet har fulgt opp feltet gjennom flere og mer samordnede styringssignaler til helseregisteraktørene. Riksrevisjonen merker seg at departementet har satt i gang en rekke tiltak for å forbedre rammebetingelsene for de nasjonale helseregistrene slik at de i større grad kan brukes til å nå helsepolitiske mål.

Riksrevisjonen synes videre det er positivt at flere nasjonale medisinske kvalitetsregistre enn tidligere leverer data til det nasjonale kvalitetsindikatorssystemet, at det publiseres flere vitenskapelige artikler basert på data fra medisinske kvalitetsregistre, og at det er en økning i pasientrapporterte data.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt mangler nasjonale medisinske kvalitetsregistre for store pasientgrupper som for eksempel muskel- og skjelettområdet og barne- og ungdomspsykiatri. Mangelen på registre betyr at det for mange pasienter ikke samles systematisk informasjon om hvilke behandlingsresultater som oppnås, og som igjen kan gi grunnlag for kvalitetsforbedring av helsetjenestene som blir gitt. Riksrevisjonen erkjenner at arbeidet med å etablere nasjonale medisinske kvalitetsregistre tar tid,

men vil understreke betydningen av å utvikle nye medisinske kvalitetsregistre på de prioriterte fagområdene. Riksrevisjonen synes Helse- og omsorgsdepartementet bør interessere seg i hvorfor de regionale helseforetakene ikke sender flere registerinitiativ til godkjenning til Helsedirektoratet, og vurdere om det kan iverksettes tiltak på området.

Både de regionale helseforetakenes og Helse- og omsorgsdepartementets styring og oppfølging av helseregisterfeltet er styrket, og Riksrevisjonen konstaterer at bruken av helseregistrene har økt. Til tross for dette mangler det nasjonale medisinske kvalitetsregistre for mange store pasientgrupper, og det er for eksempel bare ett nasjonalt medisinsk kvalitetsregister for psykiske lidelser. Riksrevisjonen vil følge opp arbeidet med å etablere nasjonale medisinske kvalitetsregistre innen psykisk helse gjennom oppfølgingen av Dokument 3:13 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester*.

Saken er avsluttet.

## 3.6 Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV

### 3.6.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten (NAV) forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet perioden 2010–2016.

[Dokument 3:5 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV](#) ble oversendt Stortinget 27. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 22. mai 2018, jf. [Innst. 311 S \(2017–2018\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 29. mai 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at mange tiltaksdeltakere ikke kom i arbeid etter at de hadde avsluttet arbeidsmarkedstiltakene. Videre framgikk det at arbeids- og velferdsetaten i varierende grad dokumenterer om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig. Et annet funn er at det i gjennomsnitt tok mellom seks til elleve måneder før personer med nedsatt arbeidsevne startet i de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene. Det var dessuten en stor andel brukere som ikke hadde en aktivitetsplan ved oppstarten av tiltak, noe som er en rettighet etter *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven). Undersøkelsen viste også at NAV-kontorenes oppfølging av tiltaksdeltakerne var mangelfull, og at myndighetenes styring og rapportering av bruken av arbeidsmarkedstiltak hadde svakheter.

Riksrevisjonen mente at det samlet sett var en svak måloppnåelse i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak, og anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet

- å ta initiativ til å styrke NAVs arbeid, slik at personer med behov for arbeidsrettet bistand fra NAV får nødvendige og hensiktsmessige tiltak uten unødvendig ventetid
- å be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å iverksette tiltak som gir informasjon om i hvilken grad den innførte standarden fra 2016 for obligatorisk bruk av aktivitetsplan etterleves i NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid
- å sørge for at arbeids- og velferdsetaten styrker oppfølgingen av deltakere på arbeidsmarkedstiltak og iverksetter tiltak for å forbedre NAVs rapportering av oppfølgingen
- å iverksette nødvendige tiltak for å videreutvikle både departementets og direktoratets styring og rapportering, slik at det i større grad framskaffes relevant styringsinformasjon om arbeidsmarkedstiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse

Ved behandlingen av Dokument 3:5 (2017–2018), jf. Innst. 311 S (2017–2018), sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at NAV og Arbeids- og sosialdepartementet vil arbeide aktivt med å rette opp svakhetene som ble avdekket i Riksrevisjonens undersøkelse. Videre viste komiteen til behandlingen av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, der Stortinget pekte på at styringsmodellen for arbeidsmarkedstiltak må gå bort fra å telle gjennomførte aktiviteter og i stedet vektlegge kvaliteten på tiltaksplassene og resultatene for arbeidssøkerne.

Komiteen mente at måloppnåelsen er så svak at det er åpenbart at verken ressursbruken eller prioriteringene i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene bidrar til å nå målene om å arbeidsrette stønader og tiltak slik Stortinget har forutsatt. Komiteen var enig i Riksrevisjonens kritikk og forventet at Arbeids- og sosialdepartementet vil følge Riksrevisjonens anbefaling om å styrke NAVs arbeid, slik at personer som har behov for arbeidsrettet bistand fra NAV, får nødvendige og hensiktsmessige tiltak uten unødvendig ventetid. Komiteen pekte samtidig på at tiltakssystemet i dag synes å være lite fleksibelt.

Det var ifølge komiteen positivt at det i 2016 ble innført en standard for bruken av arbeidsmarkedstiltak som tilsier at ingen deltakere skal starte i tiltak uten at dette er nedfelt i en aktivitetsplan. Komiteen ba Arbeids- og sosialdepartementet om å følge saken tett for å være sikker på at loven følges og standarden etterlevs. Videre påpekte komiteen at det er kritikkverdige at et stort antall brukere ikke får oppfølging som forutsatt. Komiteen var særlig bekymret over at få ungdommer kommer ut i arbeid, og mente at Fafo-rapporten, en av rapportene som lå til grunn for Meld. St. 33 (2015–2016), må følges opp.<sup>39</sup> Fafo-rapporten viste at virkemidlene må intensiveres når det gjelder ungdomsgarantiene og videreutviklingen av arbeidsmarkedstiltakene for ungdommer.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at den manglende styringen av og oppmerksomheten på arbeidsmarkedstiltakenes kvalitet og resultatoppnåelse er kritikkverdige, og understreket betydningen av at Arbeids- og sosialdepartementet aktivt etterspør denne typen informasjon.

### 3.6.2 Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 29. april 2021 Arbeids- og sosialdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å få ned ventetiden på arbeidsmarkedstiltakene og sikre bedre oppfølging av brukerne, skriftlig dokumentasjon i saksbehandlingen og bedre styringsinformasjon.

Arbeids- og sosialdepartementet svarte i et brev av 9. juni 2021.

#### **Ventetid ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak**

Arbeids- og sosialdepartementet viser i svarbrevet til at det er et uttalt mål i arbeidsmarkedspolitikken å unngå unødig ventetid og passivitet for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand. Ventetiden vil ifølge departementet være påvirket både av ressursmessige forhold og individuelle forhold ved brukerne. Ifølge

<sup>39</sup> Fafo-rapport 2015:14, *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*.

departementet har arbeids- og velferdsetaten de siste årene benyttet den tildelte budsjettammen for arbeidsmarkedstiltak fullt ut, og det har ikke vært flere tiltaksplasser til rådighet. Omfanget av plasser blir til enhver tid tilpasset ledighetssituasjonen og antallet registrerte brukere.

Departementet viser til at det i tildelingsbrevet til arbeids- og velferdsetaten er tydeliggjort hvilke målgrupper de skal prioritere med hensyn til oppfølging og arbeidsmarkedstiltak, og at føringene er videreført i etatens mål- og disponeringsbrev til fylkene. Blant de prioriterte gruppene finner vi unge under 30 år, langtidsledige med kort tid igjen av dagpengeperioden, arbeidssøkere fra land utenfor EØS-området og personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Det viktigste tiltaket for å unngå unødige lang ventetid er ifølge departementet den innsatsen som er iverksatt for ungdom under 30 år. Fristen for å komme i aktivitet er her satt til maksimalt åtte uker. Unge som ikke er i arbeid, utdanning eller annen relevant aktivitet, skal raskt få tilbud om individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging, og denne innsatsen ble gjort landsdekkende fra 2018. Departementet viser til en evaluering som Fafo har gjort av ungdomsinnsatsen:<sup>40</sup> Denne viser at kvaliteten på NAVs oppfølging av unge har økt, at NAV-kontorene prioriterer de unge, og at unge raskt får oppfølging. Om lag 93 prosent av de unge fikk et tilbud om aktivitet fra NAV innen åtte uker i 2018.

Når det gjelder utviklingen i median ventetid på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i perioden 2016–2020, viser departementet til at median ventetid var 208 dager i 2016, og at denne ble redusert til 185 dager i 2019. I 2020 var median ventetid 209 dager, altså høyere enn i 2016. Departementet viser til at mange tiltak måtte innstilles i 2020 på grunn av koronapandemien. Antallet brukere som startet på arbeidsmarkedstiltak, var imidlertid stabilt gjennom hele perioden.

Departementet opplyser at mange av NAVs brukere med nedsatt arbeidsevne har omfattende helseproblemer og dermed behov for å gjennomgå medisinsk behandling eller delta i ulike forberedende aktiviteter før de kan gå videre til et statlig arbeidsmarkedstiltak. Det som defineres som ventetid, kan ifølge departementet derfor for mange brukere inneholde andre former for oppfølging og bistand enn statlige tiltaksplasser. Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet etter Riksrevisjonens rapport i 2017 satte i gang et arbeid for å vurdere blant annet omfanget av helseproblemer blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. Undersøkelsen viste ifølge departementet at det i flertallet av sakene ble konkludert med at brukere i en periode hadde vært vurdert å være for syk til å delta i arbeidsrettet aktivitet (Lande og Selnes 2017).<sup>41</sup> På bakgrunn av dette mener departementet at en median ventetid på arbeidsmarkedstiltak på rundt seks måneder ikke er en unødige lang ventetid.

<sup>40</sup> Fafo-rapport 2020:19, *Tid for aktivisering*.

<sup>41</sup> I svarbrevet viser Arbeids- og sosialdepartementet til to artikler publisert i *Arbeid og velferd* nr.2-2017: *Inkludering av unge på AAP - et arbeidsgiverperspektiv* og *Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne*.



## Bruk av aktivitetsplaner

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i svarbrevet at det i 2016 ble innført en ny standard for arbeidsmarkedstiltak som innebærer at ingen deltakere skal starte i tiltak uten at det er nedfelt i en aktivitetsplan. Standarden ble fulgt opp i desember 2017 da en digital aktivitetsplan ble lansert. Formålet med aktivitetsplanen var å ivareta brukernes rettigheter etter NAV-loven § 14a, styrke brukermedvirkningen og sikre at alle NAVs brukere får en egen plan.<sup>42</sup> Etter innføringen av den digitale aktivitetsplanen, som opprettes automatisk når brukerne registrerer seg som arbeidssøkere, har alle brukere med behov for oppfølging fra NAV en aktivitetsplan. I 2018 ble også bruken av arbeidsmarkedstiltak en egen aktivitet i planen, slik at alle som deltar på et tiltak, er sikret en aktivitetsplan, ifølge departementet. Den digitale aktivitetsplanen er et samhandlingsverktøy for brukerne og NAV der det blant annet legges inn mål og planlagte aktiviteter for å komme i arbeid. Departementet opplyser om at aktivitetsplanen gjør det mulig å ha en løpende dialog mellom hver enkelt bruker og NAV, og brukeren kan på denne måten ha kontakt med veilederen sin i NAV om aktiviteter og tiltak som skal gjennomføres. All informasjonen i aktivitetsplanen vil være åpen for både brukeren og NAV, slik at man kan lese hva den andre parten har skrevet. Ifølge departementet var andelen brukere med en aktivitetsplan i 2017 på rundt 80 prosent av alle som deltok på et arbeidsmarkedstiltak. Departementet opplyser imidlertid om at direktoratet ikke lenger utarbeider statistikk over andelen brukere med en plan i og med at alle som deltar på arbeidsmarkedstiltak, nå har en digital aktivitetsplan.

## NAV's oppfølging av brukerne

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i svarbrevet at oppfølgingstiltakene som er rettet mot å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet, har gjennomgått store endringer de siste årene, både når det gjelder regelverk, anskaffelsesform, leverandører, krav til kvalitet og resultater samt utviklingen av metodikk og måter å organisere tilbudet på. Fra 2015 ble de eksisterende oppfølgingstiltakene erstattet av et nytt anbudsbasert oppfølgingstiltak for brede målgrupper som omfatter både arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeidsevne og sykmeldte. Hensikten var ifølge departementet å få bedre oppfølgingstjenester gjennom konkurranse mellom tilbyderne og et økt mangfold av leverandører. Departementet viser til at Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra departementet har evaluert denne omleggingen i flere rapporter. Hovedkonklusjonen i disse er at kvaliteten i tilbudet og resultatene for brukerne i form av overgang til arbeid er forbedret, blant annet som følge av bedre kravspesifikasjoner, konkurransen mellom ulike leverandørmiljøer og generelt bedre oppfølging av både deltakere og leverandører.<sup>43</sup>

Videre viser departementet til at det er gjennomført betydelige forbedringer i NAVs oppfølgingsverktøy for arbeidsmarkedstiltak, blant annet *arbeidstreningstiltaket*. En digital avtale om arbeidstrening ble innført i 2019, og denne skal sikre at deltakerne blir fulgt opp fortløpende. Den digitale

<sup>42</sup> Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i svarbrevet at det er enkelte unntak for brukere med rett til kvalifiseringsprogram.

<sup>43</sup> Proba samfunnsanalyse (2019). *Oppfølgingstiltak i og utenfor NAV – Ulike veier til arbeidsinkludering?* Rapport 2019:5. Oslo; Proba samfunnsanalyse (2019). *Resultater for oppfølgingstiltak, delrapport 1*. Rapport 2019:8. Oslo; Proba samfunnsanalyse (2020). *Resultater for oppfølgingstiltak – delrapport 2 (sluttrapport)*. Rapport 2020:8. Oslo.

avtalen er en trepartsavtale mellom deltakeren, arbeidsgiveren og NAV, og alle partene er sikret fullt innsyn i den. Det blir registrert i avtalen hvilken oppfølging som er avtalt i perioden, både oppfølgingen av deltakeren og arbeidsgiveren. Avtalen er dynamisk og kan endres underveis i tiltaksløpet. Departementet viser til at arbeidsgiverne gir gode tilbakemeldinger på den digitale avtalen, og at tiltaksdeltakerne er sikret en skriftlig, avtalefestet oppfølging. Bakgrunnen for at den digitale avtalen ble utviklet, er ifølge departementet endringer i forskriften om arbeidsmarkedstiltak. Forskriften pålegger etaten å klargjøre målet med tiltaket og å følge opp brukerne regelmessig. Videre skal det i alle avtaler være en fast og navngitt kontaktperson både hos arbeidsgiveren og hos NAV, slik at samhandlingen mellom partene lettes. Departementet opplyser at forskriften ble endret fordi resultatene arbeidstreningsplasser ikke var tilfredsstillende, og at det er utarbeidet en egen veileder for arbeidsrettet brukeropfølging. Videre viser departementet til at det de siste årene har vært bevilget betydelige midler til å følge opp prioriterte brukergrupper, deriblant ungdom, langtidsledige og mottakere av arbeidsavklaringspenger. Store deler av bevilgningen til ungdomsinnsatsen har gått til å bygge opp NAVs oppfølgingstjenester. Det er også opprettet egne oppfølgingstiltak i arbeids- og velferdsetatens egen regi.

Departementet viser også til regjeringens inkluderingsdugnad, som ble iverksatt i 2018. Dugnaden har omfattet både økt satsing på individuell jobbstøtte for personer med psykiske lidelser og/eller rusproblematikk og midler til å opprette markedskontakter som skal følge opp brukere i forbindelse med arbeidsformidling.

### **Skriftlighet i saksbehandlingen**

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i svarbrevet at den elektroniske aktivitetsplanen sikrer skriftlighet og dokumentasjon i NAVs saksbehandling, og viser til at all arbeidsrettet brukeropfølging skal dokumenteres i aktivitetsplanen. Alle vedtak og avslag på arbeidsmarkedstiltak skal dermed framgå av planen, og det sikres ved at alle vedtaksbrev journalføres automatisk. I tilfeller der det sendes en bestilling til en tiltaksarrangør, blir også henvisningsbrevene journalført automatisk.

### **Styringsinformasjon og utvikling av ny statistikk**

Arbeids- og sosialdepartementet viser i svarbrevet til at arbeidsmarkedstiltakene er en sentral del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken, og at informasjon om arbeidsmarkedstiltakenes virkninger hentes gjennom

- den løpende statistikken etaten selv produserer
- forskningsbaserte evalueringer
- spørreundersøkelser rettet mot deltakerne og andre involverte aktører

Etatens innsats for å få flere i arbeid har ifølge departementet en sentral plass i fag- og styringsdialogen mellom departementet og direktoratet, noe som blant annet kommer til uttrykk i tildelingsbrev og i dialogen rundt etatsstyringsmøter og særmøter. I tildelingsbrevene for årene 2017–2020 løftes det å få flere i arbeid og færre på stønad fram som etatens høyest prioriterte oppgave.

Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ga signaler om at det lokale handlingsrommet i NAV skulle styrkes for å kunne gi helhetlige og individuelt tilpassede tjenester. Ifølge departementet er dette reflektert i tildelingsbrevet.

Departementet opplyser videre at det er gjennomført en omlegging av styringsprinsippene for arbeidsmarkedstiltakene; nå har etaten handlefrihet til å gjennomføre den tiltakssammensetningen som anses å gi den beste overgangen til arbeid innenfor den fastsatte budsjettammen. Vektleggingen av effekter og resultater av arbeidsmarkedsinnsatsen reflekteres ifølge departementet både i styringssignalene i tildelingsbrevet og i måten de bestiller styringsinformasjon på.

Ifølge departementet danner både den kvantitative og den kvalitative rapporteringen som departementet mottar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, et viktig grunnlag for dialogen mellom departementet og direktoratet om hvordan arbeidsmarkedstiltakene skal gjennomføres, både når de ses samlet, og når de rettes mot særskilte satsingsområder og målgrupper.

Departementet erkjenner at det fortsatt er behov for å videreutvikle statistikk og kvantitativ informasjon om effekter av arbeidsmarkedstiltak i tillegg til kunnskap om hva som er god tiltaksbruk. Ifølge departementet gjør de derfor en løpende evaluering av ulike arbeidsmarkedstiltak. Departementet viser til at behovet for å framskaffe mer kunnskap om effekter av tiltak også vektlegges av sysselsettingsutvalget i NOU 2021:2 og utvalget bak NOU 2021:4 *Norge mot 2025*. Videre opplyser departementet at det er flere svakheter ved den eksisterende styringsinformasjonen, blant annet knyttet til indikatoren for overgang til arbeid. Departementet har derfor gitt etaten i oppdrag å videreutvikle styringsinformasjonen om etatens innsats for å øke overgangen til arbeid, men også til utdanning. Samtidig påpeker departementet at det har vist seg å være krevende å finne gode indikatorer som belyser resultatene av etatens arbeidsrettede innsats, deriblant gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene. Etatens arbeid har blant annet omfattet å undersøke hvordan statistikken på dette området og indikatorene for overgang til arbeid, kan utvikles og eventuelt knyttes opp mot kostnadene ved ulike tiltaksvarianter.

Departementet påpeker at overgang til arbeid ikke bare påvirkes av etatens innsats, men også bestemmes av en rekke utenforliggende faktorer, for eksempel situasjonen i arbeidsmarkedet, egenskaper ved brukerne og interaksjonen med og kvalitet på innsatsen til private og offentlige samarbeidspartnere. For å legge et bedre grunnlag for det videre arbeidet på dette området har departementet lyst ut et forskningsoppdrag som skal kartlegge og vurdere hvordan andre land har løst disse problemstillingene. I tillegg skal styringsindikatorerne vurderes. Departementet opplyser at arbeidet vil igangsettes i 2021, i tett dialog med departementet.

### 3.6.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonens registrerer at Arbeids- og sosialdepartementet de siste årene har iverksatt flere tiltak for å styrke NAVs oppfølging av deltakere på arbeidsmarkedstiltak, blant annet gjennom å gi arbeids- og velferdsetaten et

økt handlingsrom når de setter sammen tiltak, målrette tiltak overfor prioriterte brukergrupper og forbedre NAVs digitale oppfølgingsverktøy.

Riksrevisjonen har merket seg at standarden fra 2016 om den obligatoriske bruken av en aktivitetsplan i NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid, er fulgt opp ved at elektroniske aktivitetsplaner i dag blir opprettet automatisk. Fra og med 2018 har bruken av arbeidsmarkedstiltak også inngått som en egen aktivitet i planen, slik at alle som deltar på et tiltak, er sikret en aktivitetsplan, ifølge departementet. Riksrevisjonen registrerer at direktoratet derfor ikke lenger utarbeider statistikk over andelen brukere med en aktivitetsplan. Videre har Riksrevisjonen merket seg at all brukerrettet oppfølging, deriblant vedtak, skal dokumenteres i planen, og at innføringen av en elektronisk aktivitetsplan ifølge departementet sikrer skriftlighet og dokumentasjon i NAVs saksbehandling. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å sikre at ikke bare det formelle er på plass, men også at selve innholdet i planen er tilpasset den enkelte bruker, og at vedtak er godt begrunnet.

Undersøkelsen viser også forbedringer når det gjelder oppfølgingen av brukere i arbeidstrening. Tett og god oppfølging av brukerne er avgjørende for at tiltaket skal fungere, og Riksrevisjonen har merket seg at det i 2019 ble innført en digital trepartsavtale mellom deltakeren, arbeidsgiveren og NAV som skal sikre en skriftlig, avtalefestet oppfølging. Departementet viser til at arbeidsgiverne gir gode tilbakemeldinger på den digitale avtalen. Riksrevisjonen vil i forbindelse med dette påpeke viktigheten av å ivareta det helhetlige brukerperspektivet, og at departementet sikrer at tiltaksdeltakerne selv opplever det nye digitale verktøyet som nyttig i oppfølgingen.

Riksrevisjonen registrerer at ventetiden på tiltak ikke har endret seg i vesentlig grad de siste årene, og at departementet mener at seks måneders ventetid ikke er unødig lenge. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det viktigste tiltaket for å få ned ventetiden ifølge departementet er innsatsen som er iverksatt for ungdom under 30 år. Her er fristen for å komme i aktivitet satt til åtte uker. Departementet opplyser at det er tildelt ekstra ressurser til innsats rettet mot denne gruppen. Riksrevisjonen vil understreke at ventetiden for mange brukere fortsatt er for lang, og at det derfor er viktig at departementet fortsetter arbeidet med å få ned ventetiden både for ungdom og øvrige grupper. Riksrevisjonen vil påpeke at tidlig innsats er vesentlig for å lykkes med å få personer i arbeid.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er flere svakheter ved den eksisterende styringsinformasjonen. Det er også behov for å videreutvikle statistikk og informasjon om effekter av arbeidsmarkedstiltakene. Riksrevisjonen registrerer samtidig at departementet har iverksatt flere konkrete tiltak for å skaffe mer kunnskap og bedre styringsinformasjon på dette området. Dette vurderer Riksrevisjonen som en positiv utvikling.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det skjedd flere viktige endringer innenfor forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV. Riksrevisjonen vil til slutt understreke departementets ansvar for å følge opp de tiltakene som er iverksatt, og vil følge området videre i sine årlige risikovurderinger.

Saken er avsluttet.

## 3.7 Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk

### 3.7.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere innføringen av vergemålsreformen ut fra Stortingets mål om økt rettslikhet og rettstrygghet for mennesker som ikke er i stand til å sørge for sine egne interesser, og å vurdere årsaker til eventuelle mangler på området.

[Dokument 3:6 \(2017–2018\) Riksrevisjonen undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk](#) ble overlevert Stortinget 27. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 22. mai 2018, jf. [Innst. 312 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken 29. mai 2018.

Undersøkelsen viste at IKT-problemer har forsinket gjennomføringen av vergemålsreformen. Mandatene (rammene) for vergemålene var ikke tilstrekkelig tilpasset individuelle behov hos den vergetrengende. Undersøkelsen pekte også på utfordringer ved opplæringen av og tilsynet med verger, og det manglet nasjonale retningslinjer på sentrale områder. I tillegg var det lite kontroll med og variabel oppfølging av vergeregnskaper, og det var mangler ved styringsinformasjonen og tilsynene med fylkesmennene.<sup>44</sup> Potensialet for bedre rettssikkerhet ble dessuten ikke godt nok utnyttet.

Riksrevisjonen anbefalte Justis- og beredskapsdepartementet

- å ta initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utvikler nasjonale retningslinjer på sentrale områder innenfor vergemål, blant annet for samtykkekompetanse og individtilpasning
- å sørge for at Statens sivilrettsforvaltning får på plass et systematisk tilsyn med fylkesmennene på vergemålsområdet
- å be Statens sivilrettsforvaltning sørge for at fylkesmannen dokumenterer vurderingene som ligger til grunn for individtilpasning, slik at mandatene for vergeoppdragene ikke blir mer omfattende enn nødvendig
- å vurdere i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning hvordan fylkesmannen kan forbedre tilsynet med vergeoppdrag og kontrollen med vergeregneskapene

Ved behandlingen av Dokument 3:6 (2017–2018), jf. Innst. 312 S (2017–2018), framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er svært viktig at rettssikkerheten til de som er under vergemål, blir ivaretatt. Alle mennesker har rett til å bestemme over sitt eget liv, også de med nedsatt funksjonsevne. Komiteen viste til at vergemålet derfor ikke må gjøres mer inngripende enn det som er nødvendig. Bakgrunnen for at ansvaret ble flyttet over til fylkesmennene, var at det skulle sikre økt likebehandling og bedre rettssikkerhet for den enkelte vergetrengende.

Komiteen viste videre til at statsråden hadde opplyst om at individtilpasning var et området som ville bli prioritert, og at opplæring av verger ville være et

<sup>44</sup> Fra 1. januar 2021 fikk fylkesmannen tittelen statsforvalter.

satsingsområde i strategiplanen til Statens sivilrettsforvaltning for perioden 2017–2021. Komiteen framhevet viktigheten av at opplæringen av verger inkluderer en tydelig vektlegging av hvordan man best kan beskytte den enkeltes rett til selvbestemmelse, og at opplæringens innhold er i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser. Når det gjelder tilfeller hvor en person ikke har mulighet til å uttrykke sin mening eller ikke har samtykkekompetanse, understreket komiteen at retten til selvbestemmelse kan sikres ved at vergemålsmyndighetene og vergen tar avgjørelser ut fra kjennskap til personens personlighet, interesser og generelle preferanser. Komiteen mente at denne kunnskapen bør være del av opplæringen som gis til verger. Videre påpekte komiteen nødvendigheten av at alle vergemålsavgjørelser begrunnes med hvorfor de er et gode for den vergetrengende selv.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens funn om at det ikke føres statistikk som viser hvor mange og på hvilket grunnlag noen blir fratatt vergeoppdrag, og at den uklare praksisen for fratakelse av vergeoppdrag går ut over rettssikkerheten til de vergetrengende. Komiteen påpekte at det dermed er en fare for at verger som kjemper for den vergetrengendes rettigheter, enkelt kan bli fratatt vergeoppdraget dersom de blir for brysomme for lokale myndigheter, og ba statsråden sørge for at grunnlaget for fratakelse av vergeoppdrag dokumenteres og begrunnes.

Komiteen registrerte at justis-, beredskaps- og innvandringsministeren i stor grad var enig i vurderingene til Riksrevisjonen. Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefalinger og forventet at Justis- og beredskapsdepartementet fulgte opp disse i dialogen med Statens sivilrettsforvaltning.

### 3.7.2 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 22. mars 2021 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:6 (2017–2018), og å opplyse om hvilke resultater som er oppnådd på området.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte i et brev av 26. april 2021. Departementet skriver at de prioriterer styringen og utviklingen av vergemålsområdet høyt, og at de i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning har arbeidet systematisk med Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:6 (2017–2018). Departementet påpeker at de har sett behovet for å gjøre en rekke endringer, og mener at situasjonen er ganske annerledes i dag enn da Riksrevisjonen gjorde sin undersøkelse.

Departementet viser til at vergemålsreformen var utfordrende å gjennomføre, mye på grunn av nye IKT-løsninger for saksbehandlingen. På grunn av den krevende situasjonen ble vergemålsforvaltningen styrket med 43 millioner kroner i 2018, jf. Prop. 1 S (2018–2019). Departementet opplyser at både statsforvalteren og Statens sivilrettsforvaltning har fått større kapasitet til å bygge kompetanse. Selvbestemmelse og individtilpasning, som tidligere var blitt nedprioritert, har nå blitt prioritert sammen med tilsyn.

Riksrevisjonen mottok en supplerende redegjørelse om digitaliseringen i vergemålsforvaltningen 27. august 2021, der departementet opplyser at Statens sivilrettsforvaltning har prioritert å videreutvikle vergemålsapplikasjonen VERA. Sivilrettsforvaltningen har i perioden 2016–2019 gjennomført årlige brukerundersøkelser hos statsforvalterne, og disse undersøkelsene viser at systemene virker tilfredsstillende. Departementet rapporterer dessuten om høy oppetid på systemene.

### **Nasjonale retningslinjer på sentrale områder for vergemålsforvaltningen**

Statens sivilrettsforvaltning har ifølge Justis- og beredskapsdepartementet oppdatert og utgitt en rekke retningslinjer og veiledere på sentrale områder i etterkant av Riksrevisjonen rapport. For eksempel gir et rundskriv fra 2018 om opprettelsen av vergemål en veiledning til statsforvalterne når det gjelder vergemål for voksne, der det blir framhevet at vergemål skal være et frivillig hjelpetilbud. I rundskrivet blir det behandlet nærmere hva som ligger i begrepet samtykkekompetanse, og hva som ligger i kravet til individtilpasning, blir utdypet. Statens sivilrettsforvaltning har også gitt retningslinjer (rundskriv og veiledere) om samhandling i forbindelse med oppfølging av rettsaker, stadfestelse og registrering av framtidfullmakter og disposisjoner som krever statsforvalterens samtykke. Videre har Statens Sivilrettsforvaltning utgitt en tilsynsveileder med føringer for vergeregnskapskontrollen, tilsyn med vergene og fratakelse av vergeoppdrag. Veilederen oppdateres årlig. I tillegg arbeider Statens sivilrettsforvaltning både med å oppdatere og utarbeide nye veiledere på området.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at de felles malene som ligger i saksbehandlingsløsningen som vergemålsmyndighetene bruker, tilrettelegger for en lik praksis i saksbehandlingen. Statens sivilrettsforvaltning bidrar også til likebehandling og økt kvalitet i saksbehandlingen; de informerer og veileder på webinarer og årlige fagleder- og fagsamlinger. De publiserer også nyhetsbrev og videreformidler til statsforvalterne viktige avklaringer fra rettspraksis, uttalelser fra Sivilombudsmannen og tolkningsuttalelser fra lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Videre blir det publisert anonymiserte klagesaker på Lovdata, i tillegg til at Statens sivilrettsforvaltning utgir en egen årsmelding for vergemålsområdet.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at en viktig del av selvbestemmelsen er at alle ordinære vergemål skal være frivillige. Dette innebærer at personer med et alminnelig vergemål har rett til å ta valg som ikke er hensiktsmessige i andres øyne. Departementet viser til at det har vært usikkerhet rundt tolkningen av regelverket, og at representanter for statsforvalterne har stilt spørsmål om hvordan enkelte bestemmelser i *lov om vergemål* (vergemålsloven) skal tolkes. Departementet vurderer kontinuerlig behovet for å endre lov og forskrift på vergemålsområdet og er i ferd med å ferdigstille en lovproposisjon med en presisering av enkelte bestemmelser i vergemålsloven, blant annet § 20, om vilkår for vergemål, og § 33, om vergens plikter.

## **Statsforvalterens dokumentasjon av vurderinger som ligger til grunn for individtilpasning**

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at de i kjølvannet av medieomtalen i den såkalte Tolga-saken bestilte en gjennomgang fra Statens sivilrettsforvaltning av ordinære vergemål som kunne være opprettet mot den enkeltes vilje. Gjennomgangen medførte at 255 vergemål ble opphevet. Resultatene fra denne gjennomgangen ble lagt fram for Stortinget, jf. Prop. 1 S (2020–2021), side 149.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at de har hatt betydelig oppmerksomhet på individtilpasning av vergemål, jf. tildelingsbrevene til Statens sivilrettsforvaltning i årene 2018 til 2021 og rapporteringene til Stortinget i Prop. 1 S. For å styrke arbeidet med og utviklingen av individtilpassede vergemål har departementet fastsatt både virksomhetsspesifikke mål, styringsparametere og oppdrag. Statens sivilrettsforvaltning har også iverksatt tiltak for å gjøre vergemålene mer tilpasset. De har blant annet gitt føringer til statsforvalterne om at vergemålet skal tilpasses den enkeltes behov og ikke være mer omfattende enn nødvendig, og at det skal framgå av vedtakene hvilke vurderinger som er gjort rundt omfanget av vergemålet. Statens sivilrettsforvaltning har også gitt føringer om å gjennomføre samtaler med vergehaveren med mindre det er umulig eller formålsløst. Videre har de utarbeidet en ny mal for legeerklæringer. Målet med denne er å få mer relevant informasjon om personens tilstand og hjelpebehov. Det er også lagt opp til at statsforvalterne skal overføre kunnskap og erfaring seg imellom. Statsforvalterens etterlevelse blir fulgt opp gjennom blant annet tilsyn.

Departementet vurderer at det har vært en god bevisstgjøring og utvikling med hensyn til å tilpasse vergemål til den enkeltes behov, og at tiltakene som er iverksatt, har gitt mer tilpassede vergemål. Erfaringer fra Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med statsforvalteren og klagesaksbehandlingen viser at vergemålets omfang fremdeles kan tilpasses bedre i en del tilfeller. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det i løpet av 2021 vil komme en digital tilgangsløsning for verger som del av en helhetlig løsning for digital fullmaktsrepresentasjon. Innføringen av digitale fullmakter innebærer at samtlige vergemål vil bli gjennomgått.

### **Systematisk tilsyn med statsforvalterne**

Justis- og beredskapsdepartementets viser til at prioritering av tilsyn på vergemålsfeltet også omfatter Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med statsforvalteren, jf. tildelingsbrevene til Statens sivilrettsforvaltning i årene 2018 til 2021. Det er Justis- og beredskapsdepartementets vurdering at Statens sivilrettsforvaltning har jobbet godt med dette, og at de i årene etter Riksrevisjonens undersøkelse har gjennomført systematiske og risikobaserte tilsyn med statsforvalteren. Statens sivilrettsforvaltning har også fått utviklet et statistikk- og styringsverktøy som innebærer en betydelig forbedring av statistikk og resultatoppfølging, både for statsforvalteren og Statens sivilrettsforvaltning selv.

Siden 2018 har Statens sivilrettsforvaltning gjennomført årlige, systematiske tilsyn med statsforvalterne hvor de undersøker om og hvordan embetene



gjennomfører sine oppgaver etter vergemålsloven, forskriften og andre overordnede føringer. I tillegg til de planlagte, risikobaserte tilsynene gjennomfører Statens sivilrettsforvaltning også løpende hendelsesbaserte tilsyn på grunnlag av innkomne bekymringsmeldinger. Statens sivilrettsforvaltning kan ifølge Justis- og beredskapsdepartementet opprette en tilsynssak på eget initiativ gjennom sin rolle som etatsstyrer, tilsynsmyndighet og klageinstans.

## **Tilsyn med verger og kontroll av vergeregnskap**

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at opplæring og kompetanseheving av vergene har vært et sentralt tema i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning. Ifølge departementet har Statens sivilrettsforvaltning utviklet bedre nettløsninger for verger og etablert en e-læringsplattform som vil gjøre det enklere, mindre ressurskrevende og mer fleksibelt for vergene å få opplæring innenfor flere temaer. Dette vil sikre enhetlig opplæring av verger og gi effektiviseringsgevinster for statsforvalteren.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at de i perioden etter at Riksrevisjonen gjorde sin undersøkelse, har rettet særlig oppmerksomhet mot tilsyn på vergemålsfeltet. Videre viser departementet til at de i tildelingsbrevet til Statens sivilrettsforvaltning for perioden 2018–2021 har fulgt opp kvaliteten på tilsyn. Departementets føringer for tilsyn gjelder både for Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med statsforvalteren og statsforvalterens tilsyn med vergene. Statens sivilrettsforvaltning har på sin side gjennomført en rekke tiltak for at statsforvalteren systematiserer sitt tilsynsarbeid, blant annet har de utarbeidet en veileder til bruk for statsforvalterens tilsyn med verger. Veilederen ble utarbeidet høsten 2017 og har blitt oppdatert årlig. I 2019 fikk embetene i oppdrag å lage et system for planlagte og hendelsesbaserte tilsyn med utgangspunkt i tilsynsveilederen. Systemet inneholdt krav til dokumentasjon, og det var spesifisert at statsforvalteren skulle gjennomføre tilsyn med verger som har mer enn 20 oppdrag.

I 2020 laget Statens sivilrettsforvaltning en digital egenrapportering for verger som skal sikre lik informasjon fra vergene til statsforvalteren. For å få mer informasjon og bedre rapportering om statsforvalterens tilsyn har Statens sivilrettsforvaltning også utarbeidet en tilsynsfunksjon i saksbehandlingsløsningen VERA og gitt føringer i tilsynsveilederen for hvordan tilsyn og resultater skal registreres. Justis- og beredskapsdepartementet forventer at dette vil bidra til et bedre statistikkgrunnlag. I 2021 vil Statens sivilrettsforvaltning blant annet føre tilsyn med statsforvalterens registrering og oppfølging av bekymringsmeldinger.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at Statens sivilrettsforvaltning i 2019 økte det sentrale uttrekket av vergemål med regnskapsplikt som statsforvalteren skulle kontrollere, fra 15 til 20 prosent. Det sentrale uttrekket er i tillegg mer målrettet og delvis risikobasert. Endringen ble gjennomført med virkning for regnskap fra og med 2018.

Statens sivilrettsforvaltning etablerte prosjektet automatisert vergeregnskapskontroll i 2019. Det ble bevilget øremerkede midler til dette i Prop. 1 S (2019–2020). Målet er å kontrollere alle vergeregnskap for å avdekke eventuelle misbruk av vergehaverens midler, blant annet gjennom en automatisk overføring av data fra Skatteetaten og finansnæringen. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at prosjektet har blitt forsinket på grunn av at bank- og finansnæringen ikke har kunnet prioritere et samarbeid om utviklingen.

En verge kan bare fratras et vergeoppdrag i tilfeller der det er hjemmel i vergemålsloven § 29 andre ledd. Vedtak etter denne bestemmelsen må alltid begrunnes, og hvert vedtak blir arkivert. For å bidra til lik praksis blant statsforvalterne har Statens sivilrettsforvaltning i tilsynsveilederen gitt føringer for behandlingen av saker om fratakelse av vergeoppdrag. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at statsforvalterne i flere år har rapportert om hvor mange verger som er fratatt oppdrag etter at det er gjennomført vergeregnskapskontroll. Fra 2019 er statsforvalterne også bedt om å rapportere om hvor mange verger som er fratatt vergeoppdrag etter andre tilsyn enn vergeregnskapskontroll, og hva som er begrunnelsen for vedtakene. Tilsynsmodulen i saksbehandlingsløsningen VERA, som ble tatt i bruk i 2020, vil ifølge departementet gi informasjon om tilsynssaker der en verge er fratatt oppdraget.

### En helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at forbedrings- og utviklingsarbeidet på vergemålsområdet er en kontinuerlig prosess, og at departementet har startet en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen, jf. Stortingets vedtak 27. april 2021 nr. 848: *Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen og legge frem forslag til lovendringer som styrker og forbedrer den.*

#### 3.7.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning har iverksatt en rekke tiltak på vergemålsområdet etter at Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Riksrevisjonen merker seg videre at saksbehandlingssystemet – som departementet har pekt på som en viktig grunn til at gjennomføringen av vergemålsreformen var utfordrende – nå er blitt mer stabilt. Riksrevisjonen merker seg også at både statsforvalteren og Statens sivilrettsforvaltning har fått større kapasitet til å bygge kompetanse, og at selvbestemmelse og individtilpasning, som tidligere var blitt nedprioritert, nå har blitt prioritert sammen med tilsyn.

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært en del usikkerhet rundt tolkningen av regelverket om vergemål og selvbestemmelse, og at departementet er i ferd med å ferdigstille en lovproposisjon for blant annet å tydeliggjøre dette.

Riksrevisjonen registrerer at Statens sivilrettsforvaltning gjennom rundskriv og i tildelingsbrev til statsforvalterne har utdypet både hva som ligger i begrepet samtykkekompetanse, og hvilke krav det er til individtilpasning. Videre merker Riksrevisjonen seg at det er gitt føringer om at vergemålet skal tilpasses den enkeltes ønsker og behov, og at det ikke skal være mer

omfattende enn nødvendig. Riksrevisjonen merker seg også at det nå skal framgå av vedtakene hvilke vurderinger som er gjort rundt omfanget av vergemålet, og at det er gitt føringer om å gjennomføre samtaler med vergehaveren med mindre det er umulig eller formålsløst. I tillegg er det utarbeidet en ny mal for legeerklæringer for få mer relevant informasjon om personens tilstand og hjelpebehov. Riksrevisjonen ser det som positivt at Statens sivilrettsforvaltning har oppdatert og utgitt en rekke retningslinjer og veiledere på sentrale områder i etterkant av Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen merker seg samtidig at Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med statsforvalteren og klagesaksbehandlingen viser at vergemålets omfang fremdeles kan tilpasses bedre til individet i en del tilfeller.

Riksrevisjonen merker seg at det i løpet av 2021 vil komme en digital tilgangsløsning for verger som en del av en helhetlig løsning for digital fullmaktsrepresentasjon, og at dette vil innebære at samtlige vergemål blir gjennomgått.

Riksrevisjonen merker seg at Statens sivilrettsforvaltning siden 2018 har gjennomført årlige, systematiske tilsyn med statsforvalterne hvor de undersøker om og hvordan embetene gjennomfører sine oppgaver etter vergemålsloven, forskriften og overordnede føringer. Riksrevisjonen merker seg videre at Sivilrettsforvaltningen også løpende gjennomfører hendelsesbaserte tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg at det sentrale uttrekket for vergemål med regnskapsplikt som statsforvalterne skal kontrollere, har økt fra 15 til 20 prosent – med virkning fra og med regnskapet for 2018. Det sentrale uttrekket er i tillegg blitt mer målrettet og delvis risikobasert. Riksrevisjonen merker seg videre at et prosjekt med en automatisert regnskapskontroll som er basert på informasjon fra blant annet Skatteetaten og finansnæringen, er forsinket. Riksrevisjonen merker seg også at Statens sivilrettsforvaltning har utarbeidet en tilsynsfunksjon i saksbehandlingsløsningen VERA og gitt føringer i tilsynsveilederen for hvordan tilsyn og resultater skal registreres, og at hensikten med dette er å få mer informasjon og bedre rapportering om statsforvalterens tilsyn. Riksrevisjonen registrerer at det er forventet at det i tillegg vil bidra til et bedre statistikkgrunnlag på området.

Riksrevisjonen merker seg at grunnlaget for at en verge fratras oppdraget, skal dokumenteres i hver enkelt sak og bli arkivert. Riksrevisjonen merker seg videre at statsforvalterne i flere år har rapportert om hvor mange verger som er fratatt oppdrag etter gjennomført vergeregnskapskontroll, og at statsforvalterne siden 2019 også er bedt om å rapportere om hvor mange verger som er fratatt vergeoppdrag etter andre tilsyn, og hva som er begrunnelsen for vedtakene. Dette skal bidra til å styrke den vergetrengendes rettssikkerhet.

Riksrevisjonen slutter seg til departementets vurdering om at forbedrings- og utviklingsarbeidet på vergemålsområdet er en kontinuerlig prosess, og registrerer at departementet på bakgrunn av Stortingets vedtak har startet en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen.

Saken er avsluttet.