

# Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2023–2024)



Forsidebilde: Kenneth Schipper Vera, Unsplash  
ISBN: 978-82-8229-568-0

# 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 (2023–2024) 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, basert på departementenes svar om endringer i resultater på området.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. oktober 2023

Riksrevisjonen, 11. oktober 2023

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

**Tom-Christer Nilsen**

**Helga Pedersen**

**Anne Tingelstad Wøien**

**Arve Lønnum**

---

Jens A. Gunvaldsen

# Innhold

<b>1</b>	<b>Konklusjoner .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Undersøkelser som følges videre .....</b>	<b>8</b>
2.1	Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket .....	8
2.1.2	Landbruks- og matdepartementets oppfølging .....	9
2.1.3	Riksrevisjonens vurdering .....	20
2.2	Oppfølging av Dokument 3:3 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene .....	22
2.2.1	Opprinnelig undersøkelse .....	22
2.2.2	Domstoladministrasjonens oppfølging .....	25
2.2.3	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging .....	31
2.2.4	Riksrevisjonens vurdering .....	34
2.3	Myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid .....	36
2.3.1	Opprinnelig undersøkelse .....	36
2.3.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging .....	39
2.3.3	Riksrevisjonens vurdering .....	46
<b>3</b>	<b>Undersøkelser som ikke følges videre .....</b>	<b>47</b>
3.1	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten .....	47
3.1.1	Opprinnelig undersøkelse .....	47
3.1.2	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	48
3.1.3	Riksrevisjonens vurdering .....	50
3.1.4	Statsrådets svar .....	50
3.1.5	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar .....	52
3.2	Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane .....	53
3.2.1	Opprinnelig undersøkelse .....	53
3.2.2	Samferdselsdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging .....	54
3.2.3	Riksrevisjonens vurdering .....	58
3.3	Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning .....	60
3.3.1	Opprinnelig undersøkelse .....	60
3.3.2	Utenriksdepartementets oppfølging .....	62
3.3.3	Riksrevisjonens vurdering .....	67
3.4	Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet .....	69
3.4.1	Opprinnelig undersøkelse .....	69
3.4.2	Kunnskapsdepartementets oppfølging .....	71
3.4.3	Status og utvikling på området .....	73
3.4.4	Riksrevisjonens vurdering .....	84

3.5	Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen .....	85
3.5.1	Opprinnelig undersøkelse .....	85
3.5.2	Klima- og miljødepartementets oppfølging .....	87
3.5.3	Riksrevisjonens vurdering .....	96
3.6	Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk .....	98
3.6.1	Opprinnelig undersøkelse .....	98
3.6.2	Kunnskapsdepartementets og Sametingets oppfølging .....	99
3.6.3	Riksrevisjonens vurdering .....	104
3.7	Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene .....	106
3.7.1	Opprinnelig undersøkelse .....	106
3.7.2	Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging.....	108
3.7.3	Riksrevisjonens vurdering .....	109

# 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 (2023–2024) omhandler oppfølgingen av 10 forvaltningsrevisjoner.

Følgende tre undersøkelser følges videre:

[Dokument 1 \(2019–2020\) – Riksrevisjonens undersøkelse av dyrevelferd i landbruket](#)

Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet har samlet sett iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet flere nye retningslinjer for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven og er i gang med å forbedre systemet for risikobasering. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i tilsynsarbeidet, og Riksrevisjonen vil derfor følge saken videre.

[Dokument 3:3 \(2019–2020\) – Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene](#)

Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre saksbehandlingstiden og effektiviteten i tingrettene og lagmannsrettene. Saksbehandlingstidene er redusert for mange sakstyper, men det er fortsatt tingretter og lagmannsretter som ikke når kravene til saksbehandlingstid som er fastsatt av Stortinget. Riksrevisjonen merker seg at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år og/eller varetektsfengslet når saken berammes. Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at ikke alle tiltak for å forbedre saksbehandlingstidene har hatt full effekt ennå. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

[Dokument 3:4 \(2019–2020\) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid](#)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Dette omfatter blant annet innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i NAVs arbeidsmarkedstiltak. Det er for tidlig å si noe om resultatene av de nye tiltakene. Per august 2023 er det kommet om lag 55 000 flyktninger fra Ukraina til Norge. Disse får et kortere introduksjonsprogram, og det er

usikkert om det er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid. Riksrevisjonen følger saken videre.

Følgende 7 undersøkelser følges ikke videre:

- [Dokument 3:4 \(2017–2018\) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten](#)
- [Dokument 3:7 \(2017–2018\) – Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane](#)
- [Dokument 3:10 \(2018–2019\) – Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning](#)
- [Dokument 3:12 \(2018–2019\) – Riksrevisjonens undersøkelse av godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet](#)
- [Dokument 3:13 \(2018–2019\) – Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen](#)
- [Dokument 3:5 \(2018–2019\) – Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk](#)
- [Dokument 3:3 \(2020–2021\) – Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av FNS bærekraftsmål](#)

Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen (Dokument 3:5 (2018–2019)) ble fulgt opp i fjor. Det ble besluttet at den vil følges opp på nytt i 2024.

En undersøkelse fra 2017 blir fulgt opp gjennom en ny undersøkelse:

Riksrevisjonens undersøkelse av effekten på store investeringer i jernbanen har på togtilbudet – Dokument 3:11 (2016–2017).

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten, Dokument 3:4 (2017–2018), følges opp for andre gang i årets dokument 3:1.

Riksrevisjonen retter i denne saken kritikk - ikke tilfredsstillende - til departementets kunnskap om hvorvidt iverksatte tiltak har bidratt til bedre henvisningspraksis. Riksrevisjonen starter en undersøkelse av fastlegeordningen høsten 2023.

En undersøkelse er fulgt opp og blir rapportert i et eget Dokument 3:

Undersøkelse av forutsetninger for kampflyenes operative evne i overgangen til F-35 til Dokument 3:11 (2018–2019).

## 2 Undersøkelser som følges videre

### 2.1 Myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket

#### **Konklusjon**

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet har samlet sett iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet flere nye retningslinjer for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven og er i gang med å forbedre systemet for risikobasering. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i tilsynsarbeidet.

Ansvarlig departement: Landbruks- og matdepartementet

#### 2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket.

[Dokument 1 \(2019–2020\)](#) og [Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket](#) ble levert til Stortinget 8. oktober 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 14. november 2019, jf. [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#). Stortinget behandlet saken 3. desember 2019.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at Mattilsynet manglet gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn. Selv om dyrevelferd var vektlagt i styringsdialogen, manglet Mattilsynets systemer funksjonalitet som kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon på en effektiv måte. Videre viste undersøkelsen at gjentatte alvorlige brudd på regelverket ikke ble avdekket. Grunnene var sen oppfølging fra Mattilsynet, at den opptrappende virkemiddelbruken ikke var tilstrekkelig for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven, og at det tok for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.



Riksrevisjonen anbefalte Landbruks- og matdepartementet å følge opp at

- Mattilsynet utarbeider felles verktøy, systemer og rutiner for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven.
- Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.
- Mattilsynet har en tett og systematisk oppfølging av kronisk dårlige dyrehold.
- Mattilsynet har systemer som gjør det mulig å rapportere nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. november 2019, jf. [Innst. 46 S \(2019–2020\)](#).

Ved behandlingen av Dokument 1 (2019–2020), jf. Innst. 46 S (2019–2020), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Mattilsynets kontroll av og innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket lenge hadde stått på agendaen, og støttet Riksrevisjonens kritikk av manglende systematisering av tilgjengelige data som grunnlag for risikovurdering og derved mulighet for oppfølging. Komiteen understreket hovedfunnene, samt merket seg og støttet opp om anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket.

Kilde: Innst. 46 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 3. desember 2019

### 2.1.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 27. mars 2023 Landbruks- og matdepartementet om å redegjøre for tiltak og forbedringer som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader. Departementet ble bedt om å hente inn opplysninger fra Mattilsynet i den grad det var nødvendig for å besvare spørsmålene.

I sitt svar av 10. mai 2023 viser Landbruks- og matdepartementet til at departementet i styringsdialogen med Mattilsynet har lagt stor vekt på forvaltningskvalitet og oppfølging av dyrevelferdsområdet. For øvrig viser departementet til en redegjørelse fra Mattilsynet, som er gitt i vedlegg til svarbrevet.

Som en del av oppfølgingen har Riksrevisjonen også innhentet en liste over samtlige vedtak om aktivitetsforbud i dyrehold som ble fattet i 2022, jf. e-post fra Mattilsynet av 19. april 2023. I tillegg har Mattilsynet oversendt elleve vedtaksbrev som omhandler aktivitetsforbud, en internrevisjonsrapport om dyrevelferd fra 2022 og annen bakgrunnsdokumentasjon. Vi har brukt dokumentasjonen fra Mattilsynet som grunnlag for en saksgjennomgang. Se nærmere omtale av dette nedenfor.

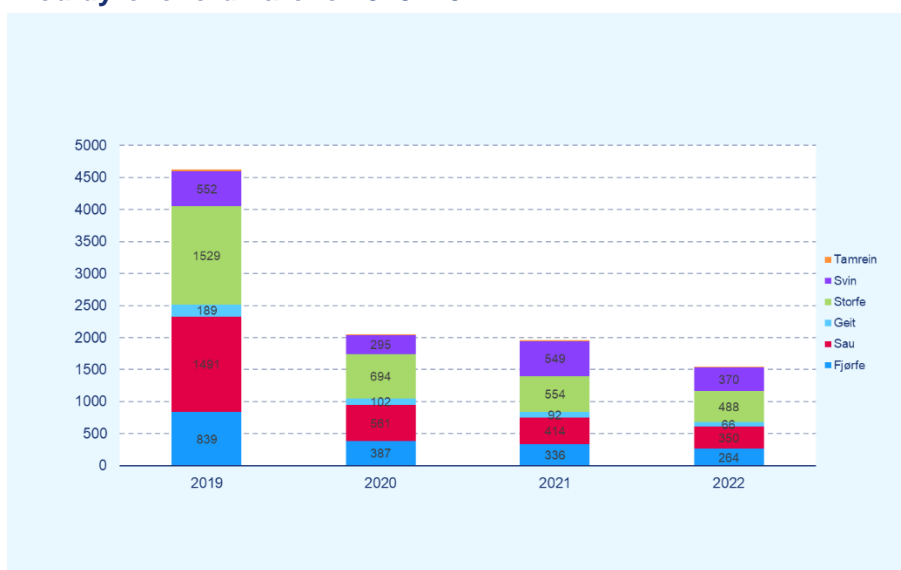
Mattilsynet viser til at Stortinget høsten 2019 ba regjeringen om å foreta en uavhengig granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet innenfor både grønn og blå sektor.<sup>1</sup> KPMG leverte i desember 2019 en granskningsrapport. Mattilsynet opplyser at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport og KPMG-rapporten er sett i sammenheng og har vært høyt prioritert. Tiltak innen dyrevelferdsområdet har ifølge Mattilsynet vært en sentral del av arbeidet med oppfølgingen.

## Generelt om tilsynsaktivitet med dyrevelferd

Mattilsynet opplyser at antall tilsyn med dyrevelferd har gått ned de siste årene, fra nesten 10 000 tilsynsbesøk i 2015 til i underkant av 2000 i 2022. Tallene inkluderer tilsyn med dyrevelferd hos både produksjonsdyr og kjæledyr.

Figur 1 viser utviklingen i tilsyn med dyrevelferd for produksjonsdyr i perioden 2019–2022.

**Figur 1 Antall dyrehold med produksjonsdyr som har hatt tilsyn med dyrevelferd i årene 2019–2022\***



Kilde: Mattilsynet

\*I tillegg gjennomførte Mattilsynet tilsyn i 9 dyrehold med mink og 15 dyrehold med rev i perioden 2019–2022. For tamrein ble det gjennomført tilsyn i 23 dyrehold i 2019, 3 i 2020, 13 i 2021 og 1 i 2022. Tallene for hver art kan ikke legges sammen og gi det totale antallet dyrehold som har hatt tilsyn. Dette skyldes at ett dyrehold kan ha flere arter med produksjonsdyr.

### Årsaker til nedgang i antall tilsyn med dyrevelferd

Mattilsynet opplyser at nedgangen i antall tilsyn skyldes ulike forhold, blant annet nødvendig kvalitets- og forbedringsarbeid internt i virksomheten og hendelser Mattilsynet som beredskapsstat må følge opp.

Videre opplyser Mattilsynet at oppfølgingsarbeidet etter KPMG-rapporten og Riksrevisjonens rapport har vært ressurskrevende. Mattilsynet mener tiltakene har bidratt til at det legges mer vekt på kvalitet og mindre vekt på

<sup>1</sup> Grønn sektor omfatter fagområder innen planter og dyr, mens blå sektor omfatter fagområdene innen fisk og sjømat.

antall tilsyn. Mattilsynet arbeider for en mer enhetlig planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene. For eksempel legges det nå opp til at inspektørene oppsummerer tilsynet skriftlig i en digital tilsynskvittering og en fotoløsning. Fotoløsningen vil gi en sikrere håndtering av bilder fra tilsynet, mens den digitale tilsynskvitteringen ivaretar rettssikkerheten, åpenheten og personvernet. Oppsettet til inspeksjonsrapportene er revidert, og det er opprettet et kontrollteam i hver region for å sikre at Mattilsynets inspeksjonsrapporter har tilstrekkelig kvalitet, og at budskapet er enkelt å forstå for mottakeren. I 2020 ble det opprettet team som siler ut de viktigste bekymringsmeldingene.

Mattilsynet ønsker å utnytte ressursene best mulig ved å spisse innsatsen og i hovedsak føre flest tilsyn der risikoen for dårlig dyrevelferd er størst. Dette har ført til færre inspeksjoner, men samtidig har antall inspeksjoner med regelverksbrudd økt. I 2020 ble det avdekket brudd på regelverket ved 39 prosent av inspeksjonene, mens andelen hadde økt til 51 prosent i 2022.<sup>2</sup> Inspeksjoner med regelbrudd tar lengre tid og er mer ressurskrevende når det gjelder gjennomføring, rapportering og oppfølging, enn inspeksjoner uten regelbrudd.

Gjennom arbeidet med kronisk dårlige dyrehold viser Mattilsynet til at det har vært en tydelig prioritering av de mer alvorlige og langvarige sakene. Mattilsynet arbeider med å få til en varig forbedring eller avvikling av de kronisk dårlige dyreholdene. Dette innebærer at det er færre, men tyngre og mer arbeidskrevende saker som følges opp. Mattilsynet mener det er bedre ressursbruk å prioritere tilsyn og saksbehandling i de tunge sakene til de er avsluttet, framfor å følge opp mange lovlydige, kompetente produsenter og mindre alvorlige lovbrudd. Mattilsynet understreker at antall inspeksjoner alene ikke gir et mål på effekten på dyrevelferden, da arbeidet knyttet til kronisk dårlige dyrehold og andre alvorlige saker fører til større ressursbruk per inspeksjon/sak.

I 2020 ble det besluttet at dyrevernemndene ikke lenger skal gjennomføre selvstendige tilsyn, men kun delta på tilsyn sammen med Mattilsynet ved behov. Også dette er en endring som har resultert i at det utføres færre tilsyn.

Som beredskapsetat må Mattilsynet håndtere hendelser som blant annet utbrudd av dyresykdommer, noe som legger beslag på personell og ressurser på bekostning av ordinær aktivitet. I de siste årene har det vært en økende mengde uforutsette hendelser på dyrehelseområdet. I 2020 og 2021 har Mattilsynet også vært preget av den globale koronapandemien. I denne perioden har Mattilsynet måttet ivareta ulike samfunnskritiske oppgaver og andre tilsynsoppgaver. På grunn av restriksjoner under pandemien har blant annet tilsynet med dyrevelferd blitt skadelidende. Mattilsynet har også brukt store ressurser på å håndtere mottak av kjæledyr som flyktninger fra Ukraina har tatt med seg til Norge. Disse oppgavene har hatt høy prioritet og tatt ressurser fra andre tilsynsoppgaver.

På spørsmålet om nedgang i antall tilsyn med dyrevelferd kan ha betydning for dyrevelferden understreker Mattilsynet at det er dyreholderne selv som

---

<sup>2</sup> Tallene inkluderer tilsyn med dyrevelferd hos kjæledyr.

har ansvaret for å overholde dyrevelferdsloven. Mattilsynet kan ikke gjennom kontroll sikre at alle dyreholdere følger loven. Færre tilsyn kan over tid føre til flere brudd på lovverket og en forverring av dyrevelferden. Mattilsynet forsøker imidlertid å kompensere for færre tilsyn ved å bli mer treffsikre gjennom arbeidet med risikovurderinger og bekymringsmeldinger. Etter Mattilsynets mening følges dyreholdene som kontrolleres, nå opp på en bedre måte, særlig de kronisk dårlige dyreholdene. Mattilsynet forsøker også å bidra til best mulig samhandling med andre aktører i verdikjeden, for eksempel kjøttkontrollen på slakteriene, for at produsentene skal følge dyrevelferdslovgivningen.

## **Om opptrappende virkemiddelbruk for de alvorligste sakene med brudd på dyrevelferdsloven og oppfølging av kronisk dårlige dyrehold**

Mattilsynet viser til følgende tiltak som er gjennomført for å følge opp de alvorligste sakene med brudd på dyrevelferdsloven og kronisk dårlige dyrehold:

### *Pri 1-retningslinjen*

I 2020 fastsatte Mattilsynet en retningslinje for vurdering av bruk av inngripende virkemidler, såkalte pri 1-saker. Formålet med retningslinjen er at slike saker skal få høy prioritet og behandles effektivt av regionene på en enhetlig måte. Hovedtyngden av sakene som skal behandles som pri 1-saker, gjelder dyrevelferd. Ifølge retningslinjen skal disse sakene følges opp tett fra leder, og jurister og fagrådgivere skal involveres i vurderingene. Det stilles krav til framdrift i saker der det er aktuelt å bruke inngripende virkemidler eller anmeldelse til politiet.

Ifølge internrevisjonen for 2022 er pri 1-retningslinjen iverksatt, men alle detaljer gjennomføres ikke. Videre heter det at oppfølging av besluttede tiltak og framdrift skjer i ulik grad og på ulike måter. Mattilsynet opplyser at iverksettingen av retningslinjen gir inspektørene faglig og juridisk trygghet i saksbehandlingen. Funnene fra internrevisjonen vil følges opp i det videre arbeidet med forvaltningskvalitet og tilsynsutvikling som ett av fire særlig prioriterte forbedringsområder for Mattilsynet i 2023.

### *Retningslinje for å følge opp «kronisk dårlige dyrehold»<sup>3</sup>*

Mattilsynet utarbeidet i 2020 en retningslinje for å følge opp kronisk dårlige dyrehold. Retningslinjen skal sikre en enhetlig og effektiv oppfølging av kronisk dårlige dyrehold med mål om varig bedring eller avvikling av dyreholdet innen forsvarlig tid. Retningslinjen har vært tema på nasjonale fagdager for inspektører og ledere i Mattilsynet.

Retningslinjen definerer hva et kronisk dårlig dyrehold er, beskriver forhold som kjennetegner slike dyrehold, og gir inspektørene et verktøy for å holde oversikt, prioritere og gjennomføre arbeidet på en måte som ivaretar hensynet til god dyrevelferd, forvaltningspraksis og HMS for inspektørene.

---

<sup>3</sup> Fast begrep som Mattilsynet benytter.

Retningslinjen beskriver hvordan inspektøren skal bygge en god sak, sikre en effektiv oppfølging av dyreholdet og når og hvordan inspektørene skal fatte vedtak om avvikling og aktivitetsforbud. Målet om varig bedring eller avvikling skal i den enkelte saken nås relativt raskt, det vil si innen ett til to år. Mange saker ender ifølge Mattilsynet med at dyreholderen får et totalt eller begrenset aktivitetsforbud, og at dyreholdet avvikles eller reduseres.

Hver region i Mattilsynet skal koordinere arbeidet i sin region. Regionene skal identifisere og kategorisere de kronisk dårlige dyreholdene på prioriteringslister, sette opp tidslinjer, lage oppfølgingsplaner og sette tidsbestemte mål for varig bedring eller avslutning av det aktuelle dyreholdet. Dyreholdene plasseres i fire ulike kategorier (røde, oransje, gule, grønne) ut fra risiko for dyrelidelse og prioriteringer.

Tidslinjen regionene skal utarbeide, viser historikk i hver enkelt sak, jf. utarbeidet mal for tidslinje som er vedlagt den nevnte retningslinjen. Tidslinjen ses på som et viktig virkemiddel for å bygge en god sak, og den skal journalføres som et dokument på saken.

I 2021 var kronisk dårlige dyrehold én av tre hovedprioriteringer i Mattilsynet innen tilsynet med dyrevelferd hos landdyr.<sup>4</sup> I Mattilsynets internrevisjonsrapport fra 2022 pekes det imidlertid på at styring og ledelse ikke er tydelig nok når det gjelder prioriteringen av arbeidsoppgaver. Det oppfattes ulikt hvordan «MÅ-oppgaver» og prioriterte områder skal balanseres innenfor de disponible ressursene.

### *Retningslinje for samarbeidet mellom politiet og Mattilsynet*

I mars 2022 utarbeidet politiet, Økokrim og Mattilsynet i fellesskap en retningslinje for samarbeidet mellom Mattilsynet og politiet. Det ble arrangert en samling med felles opplæring av alle dyrekrimenhetene i politiet. Retningslinjen skal sikre et godt og effektivt samarbeid mellom politiet og Mattilsynet for å forebygge, avdekke og straffeforfølge mishandling, vanstell og andre alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. Retningslinjen ble utformet i forbindelse med at det skulle etableres dyrekrimenheter i alle politidistrikter.

Retningslinjen legger til rette for et systematisk samarbeid lokalt, og for at det tidlig etableres kontakt mellom etatene lokalt når det avdekkes lovbrudd. Retningslinjen angir arbeidsfordelingen mellom politiet og Mattilsynet, både umiddelbart etter at et forhold er avdekket, og under en eventuell etterforskning. Retningslinjen vil ifølge Mattilsynet bidra til en rask avklaring av om saken skal følges opp med forvaltningsmessige virkemidler, eller om forholdet bør straffeforfølges.

### *Pågående revisjon av virkemiddelveilederen*

For å sikre korrekt, enhetlig og effektiv virkemiddelbruk utformet Mattilsynet i 2007 en retningslinje for virkemiddelbruk («virkemiddelveilederen»). Blant annet basert på sluttrapporten fra det såkalte ANIWEL-prosjektet<sup>5</sup> har Mattilsynet satt i gang en helhetlig revisjon av virkemiddelveilederen. Ifølge den ovennevnte sluttrapporten kan Mattilsynets inspektører oppleve

<sup>4</sup> Mattilsynet: Rapport om Mattilsynets arbeid med dyrevelferd 2021.

<sup>5</sup> ANIWEL-prosjektet (Realisering av mål for velferd i den norske matsektoren) hadde som hovedformål å framskaffe kunnskap om hvordan en gjennom forvaltning bedre kan oppfylle dyrevelferdslovens formål.

opptapping av virkemiddelbruk overfor dyreholdere som vanskelig, med den følge at retningslinjen i praksis ikke følges.

I virkemiddelveilederen som er under revisjon, ønsker Mattilsynet å innføre et klarere skille mellom *ikke-bestemmende* veiledning og *bestemmende* vedtak som virkemidler, og et klarere skille mellom pålegg, press (tvangsmulkt) og avvikling (salg, omplassering, avlivning, aktivitetsforbud osv.). Avgjørende for valget av virkemiddel skal være en helhetsvurdering, der årsaken til og omfanget av avviket samt dyreholders evne og vilje til å rette opp avviket på egen hånd inngår som momenter. Dersom regelverksbruddet representerer stor risiko for dyrevelferden, må det imidlertid alltid fattes vedtak med forholdsmessig og opptappende virkemiddelbruk, uavhengig av dyreholders evne og vilje til å rette opp regelverksbruddet på egen hånd.

Mattilsynet framhever også betydningen av kontrollforordningen (EU) 2017/625 når det gjelder virkemiddelbruken. Artikkel 138 (1) bokstav a og b krever at Mattilsynet sørger for at avvik opphører og forhindrer at avviket oppstår igjen. Forordningen gir sånn sett langt klarere føringer for virkemiddelbruken enn hva dyrevelferdsloven § 30 gjør alene.

### *Rekruttering av fagpersonell på grunnlag av ekstrabevilgning*

Mattilsynet fikk en ekstrabevilgning på 20 millioner kroner for 2022, der halvparten av midlene var øremerket dyrevelferd og tilsyn. Mattilsynet opplyser at bevilgningen i all hovedsak er blitt benyttet til å rekruttere og beholde kvalifiserte fagpersoner både på hovedkontoret og i regionene.

Mattilsynet lanserte i 2022 en handlingsplan for dyrevelferd som omfatter faglige satsinger, kommunikasjon, digitalisering og rekruttering av nye medarbeidere. I 2022 ble de øremerkede midlene også benyttet til digitalisering generelt og datadrevet risikobasering av dyrevelferdsområdet spesielt. Mattilsynet skriver i første tertialrapport for 2023 at det med dagens ressurser ikke er mulig å leve opp til de forventninger ulike deler av samfunnet har til høy tilsynsaktivitet og oppfølging ved mistanke eller kunnskap om dyrehold med dårlig dyrevelferd.

### **Mattilsynets arbeid med å utvikle systemer for å sikre et risikobasert tilsyn og bedre styringsinformasjon**

Mattilsynet arbeider med å utvikle systemer for å sikre et mer risikobasert tilsyn og bedre styringsinformasjon. Det arbeides blant annet med å samle og organisere data fra ulike kilder, noe som vil gi mer pålitelig informasjon og gjøre det mulig å se på historiske data.

### *Data fra kjøttkontrollen*

Mattilsynet opplyser at det er utviklet flere digitale verktøy som skal bidra til å identifisere og holde oversikt over tilstanden i dyreholdene. I hovedsak er dette verktøy for å samle og systematisere funn i forbindelse med kjøttkontrollarbeidet. Gjennom kjøttkontrollen utføres systematisk kontroll av slaktedyr. Da forrige undersøkelse ble gjennomført, ble det avdekket problemer med informasjonsflyten fra kjøttkontrollen til inspektørene på dyrevelferdsområdet, og det var også risiko for feilregistrering av dataene på

grunn av manuelle registreringer. I forbindelse med oppfølgingen av forrige undersøkelse viser Mattilsynet til forbedringer gjennom *Prosjekt systemstøtte for kjøttkontroll*. Følgende elementer ble ferdigstilt i 2021:

Data fra den utvidete sykdomsregistreringen i kjøttkontrollarbeidet (USR): I slakteriene registreres utvalgte diagnoser hos storfe, småfe og svin, og det legges inn koder med informasjon som også er relevante parametere for dyrevelferden. USR gir en screening som kan fortelle om tilstanden i besetningene og danne grunnlag for risikobaserte tilsyn. I 2019 ble det utviklet et dataverktøy for mer effektiv bruk av USR, og i 2020 ble det gjennomført opplæring, og verktøyet ble tatt i bruk.<sup>6</sup>

Mattilsynets kjøttkontrollsystem (MAKKS): Mattilsynet har utviklet et nytt kjøttkontrollsystem – MAKKS. Alle digitale verktøy knyttet til MAKKS er utviklet og tatt i bruk fra 2021. Løsningene og datafangsten bidrar ifølge Mattilsynet til bedre kvalitet og større effektivitet.<sup>7</sup> Ulik informasjon om dyr som skal slaktes, hentes inn fra mange kilder og overføres digitalt fra slakteriene før dyrene kommer til slakteriet. Systemet har stor nytteverdi for slakteriene og resulterer i mer risikobasert og effektiv kjøttkontroll.

Produktteam Inspektørhverdag har datadrevet risikobasering som en del av sitt mandat og skal i 2023 bygge datamodeller for optimalisering av ressursene for dyrevelferdsområdet. Det arbeides med å utvikle nye løsninger basert på data fra kjøttkontrollen som kan bidra til at tilsynene blir mer risikobasert. Svinehold er det første området som skal prioriteres.

Mattilsynet opplyser at nye digitale løsninger i senere år i hovedsak er utviklet utenfor saksbehandlingssystemet MATS. Helt konkret er det imidlertid lagt inn to nye lenker i MATS som vil gjøre det enklere for regionene til å få tilgang til data fra kjøttkontrollen.

### *Nye rutiner for rapportering om tilstanden i dyreholdene og nye rutiner for bekymringsmeldinger*

Mattilsynet opplyser at regionene gjennom en ny rutine skal rapportere om antall dyrehold som befinner seg i henholdsvis rød, oransje eller gul kategori, jf. retningslinjen for kronisk dårlige dyrehold. I tillegg skal regionene rapportere om tidslinjer og oppfølgingsplaner for to tilfeldig valgte «røde dyrehold» i hver region. Tidslinjen utarbeides imidlertid manuelt, da det ikke er utviklet noen digital løsning for dette.

Videre har Mattilsynet arbeidet med å utvikle et bedre system for håndtering av bekymringsmeldinger. Det ble i 2020 besluttet å opprette team som daglig siler ut de viktigste bekymringsmeldingene fra de mindre viktige. Det arbeides også med å endre kodeverket i saksbehandlingssystemet MATS for å sikre informasjon om og oversikt over hvordan bekymringsmeldingene blir håndtert internt, og hvorfor meldinger eventuelt ikke blir fulgt opp.

Til tross for de gjennomførte tiltakene opplyser Mattilsynet at det gjenstår en del arbeid før de kan få fullt utbytte av de nye digitale verktøyene. Spørsmål som fortsatt må avklares, er hvordan verktøyene skal brukes, og hvilken vekt

---

<sup>6</sup> Mattilsynets årsrapport 2020.

<sup>7</sup> Mattilsynets årsrapport 2021.

som skal legges på de ulike elementene sett opp mot annen tilgjengelig informasjon, for eksempel bekymringsmeldinger eller når dyrehold skal prioriteres for oppfølging.

Det gjenstår også arbeid med å lage rapportverktøy som bidrar til å identifisere hvilke produsenter som skiller seg ut, for eksempel i form av et høyt antall meldinger eller mange registrerte koder, og som dermed kan være i kategorien kronisk dårlige dyrehold.

I internrevisjonen av 2022 framgår det at de digitale støttesystemene oppleves som kompliserte og komplekse, og at de i for liten grad snakker med hverandre. Videre heter det at manglende framdrift i utviklingsarbeidet og mangel på gode verktøy hemmer effektiv oppgaveløsning.

### **Mattilsynets oppfølging i saker som har endt med vedtak om aktivitetsforbud i 2022**

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019 ble det gjennomgått 39 saker fra 2017 og 2018 med vedtak om aktivitetsforbud for dyrehold. Hensikten var å undersøke Mattilsynets oppfølging i saker der det forelå alvorlige brudd på regelverket om dyrevelferd.

Vi har innhentet informasjon fra Mattilsynet om samtlige saker fra 2022 der dyreholder har fått totalt aktivitetsforbud for produksjonsdyr. Dette omfatter i alt elleve saker, men to saker er tatt ut av undersøkelsen fordi aktivitetsforbudet kun gjaldt røktere som deltok i dyrestellet. I to av de andre sakene var det vanskelig å få oversikt over hele tilsynshistorikken, men vi har likevel valgt å inkludere dem i undersøkelsen. Det er mye som tyder på at disse to sakene gikk lenger tilbake i tid enn det som framgikk av dokumentasjonen vi hadde tilgang til. Totalt har vi altså gjennomgått ni saker.

Ut fra tilgjengelig informasjon har vi gjort en forenklet kartlegging av de ni sakene med aktivitetsforbud for å se om det har skjedd en endring i håndteringen av de alvorligste sakene siden Riksrevisjonens undersøkelse i 2019. Det er imidlertid for få saker og for kort tid til at vi kan konkludere med om det har skjedd en endring. Kartleggingen gir likevel et inntrykk av omfanget og varigheten av alle sakene som fikk totalt aktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022.

#### *Tidsbruk fra første inspeksjon som førte til vedtak, og til aktivitetsforbudet ble gjeldende*

Gjennomføringstiden for de ni undersøkte sakene er beregnet fra det tidspunktet Mattilsynet gjennomførte den første inspeksjonen som førte til vedtak om utbedring, til tidspunktet da dyreholdet skulle avvikles. Eventuell tid til klage- og domstolsbehandling inngår ikke i den totale saksbehandlingstiden.



**Tabell 1 Tiden fra Mattilsynets første inspeksjon som førte til et vedtak, til tidspunktet da aktivitetsforbudet ble gjeldende**

Tidskategorier	Antall saker
0–1 år	2
1–2 år	1
2–3 år*	1
3–5 år*	1
5–7 år	0
7–10 år	2
10 år eller mer	2
Sum	9

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

\*Saker som startet tidligere, men der dokumentasjonen mangler

Tabell 1 viser at det for fire av de ni sakene tok mer enn syv år fra første inspeksjon som førte til et vedtak, og fram til aktivitetsforbudet ble gjeldende. I løpet av denne tiden har Mattilsynet hatt flere inspeksjoner og fattet flere vedtak med pålegg om utbedringer. I undersøkelsen fra 2019 var gjennomsnittet sju år i de 39 undersøkte sakene. Oppfølgingen viser at det fremdeles er flere saker som pågår i mange år. I to alvorlige saker tok det imidlertid under ett år før Mattilsynet vedtok og iverksatte et aktivitetsforbud. I undersøkelsen fra 2019 var det kun én av de 39 sakene som ble avsluttet i løpet av et år.

#### *Tidsbruk fra første hastevedtak til aktivitetsforbudet ble gjeldende*

I noen saker vil den første inspeksjonen kun gjelde mindre alvorlige forhold, og dyrevelferden ved dyreholdet vil først bli dårlig etter noe tid. For å belyse den totale tidsbruken fra det første alvorlige avviket ble avdekket til saken ble avsluttet, ble det i saksgjennomgangen derfor også tatt utgangspunkt i første hastevedtak, slik som i Riksrevisjonens undersøkelse av 2019. Hastevedtak er et vedtak uten forhåndsvarsel og en indikasjon på at det er funnet et alvorlig avvik.

Tabell 2 viser at det i fire av de ni sakene gikk mer enn fem år fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Samtidig tok det under ett år i tre av de ni sakene.

**Tabell 2 Tiden fra første hastevedtak til tidspunktet da aktivitetsforbudet ble gjeldende**

Tidskategorier	Antall saker
0–1 år	3
1–2 år*	1
2–3 år*	1
3–5 år	0
5–7 år	1
7–10 år	2
10 år eller mer	1
Sum	9

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

\*Saker som startet tidligere, men der dokumentasjonen mangler

### *Antall vedtak*

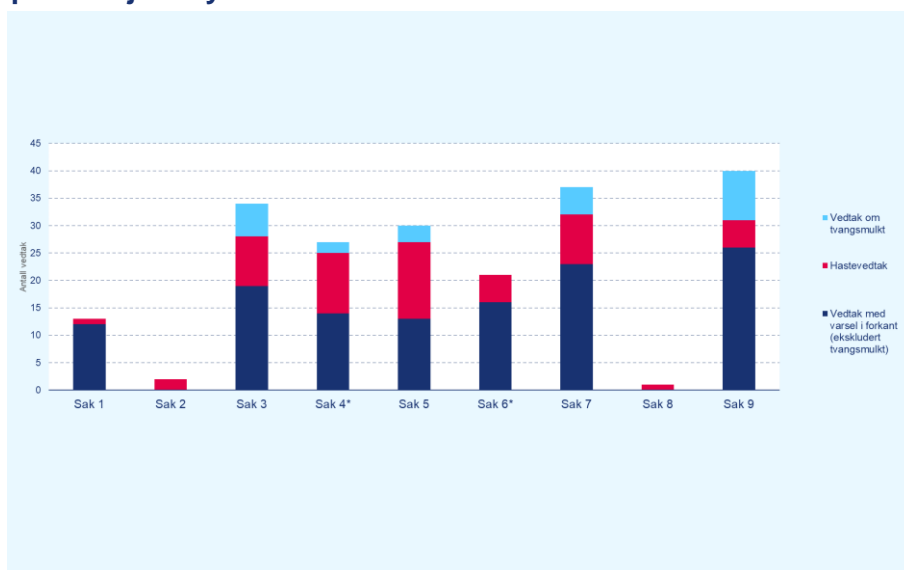
Til sammen fattet Mattilsynet i alt 57 hastevedtak i de ni sakene som endte med aktivitetsforbud i 2022. Saken som hadde flest hastevedtak, hadde 14 slike vedtak. I likhet med 2019-undersøkelsen – der det ble registrert 187 hastevedtak i 39 saker – er det altså fremdeles vanlig med flere hastevedtak i samme sak.

I de ni sakene ble det totalt fattet 205 vedtak, gitt vårt datamateriale. I gjennomsnitt ble det fattet 22,8 vedtak per sak, mens medianen var 27 vedtak per sak. Dette betyr at noen få saker hadde et lavere antall vedtak enn gjennomsnittet.

Det ble til sammen fattet 25 vedtak om tvangsmulkt i de ni sakene. Tvangsmulkt er et økonomisk virkemiddel som brukes for å tvinge igjennom etterlevelse av et pålegg. Det innebærer at dyreholderen må betale en engangsmulkt eller en mulkt for hver dag som går uten at feilen blir rettet.

Figur 2 viser antall vedtak og type vedtak i hver sak.

**Figur 2 Antall vedtak i ni saker om aktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022**



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av saker med vedtak om aktivitetsforbud

\* Saker der dokumentasjonen som gjelder tilsyn tilbake i tid, mangler

### *Tidsbruk fra hastevedtak til neste tilsyn*

Vi har også undersøkt tidsbruken fra Mattilsynet fattet hastevedtak, til neste tilsyn i samme dyrehold. I treårsperioden som har gått siden Riksrevisjonens første undersøkelse (2020–2022), tok det i gjennomsnitt 105 dager fra et hastevedtak ble gitt, til Mattilsynet kom på nytt tilsyn. Medianen var på 17 dager. I denne perioden ble hastevedtakene fulgt opp med nytt tilsyn i løpet av 11 uker for 11 av 14 tilsyn. I 3 av sakene tok det betydelig lengre tid, med henholdsvis 79, 71 og 27 uker fra hastevedtak til nytt tilsyn.

Blant annet fordi antallet saker er lavt er det vanskelig å sammenligne direkte med undersøkelsen fra 2019. For de 39 sakene vi undersøkte i 2019, tok det i gjennomsnitt 131 dager fra et hastevedtak ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn. Medianen var på 55 dager. Med forbehold om blant annet lave tall, kan utviklingen likevel tolkes som en indikasjon på at det har skjedd forbedringer i Mattilsynets praksis, ved at flere saker med alvorlige avvik følges opp raskere med nytt tilsyn.

De tre hastevedtakene der det tok lengst tid før Mattilsynet kom på nytt tilsyn, omhandlet blant annet syke dyr, mangel på vann, mangel på mat og dårlig renhold.

Hastevedtaket der det tok lengst tid før Mattilsynet kom på nytt tilsyn (79 uker), omhandlet hester og griser som ikke hadde tilgang på drikkevann, og griser som var syke. I dette dyreholdet hadde Mattilsynet helt siden 2006 påvist gjentatte, til dels grove, avvik. Tidligere hadde dette dyreholdet fått aktivitetsforbud for enkelte dyrearter.

Hastevedtaket der det tok 71 uker før neste tilsyn, omhandlet manglende tilgang til vann, klipping av møkk på sauene og parasittbehandling.

### 2.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Mattilsynet har iverksatt flere tiltak for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet viser i sitt svar til at oppfølgingen av KPMGs granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet, og Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetens innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket, har hatt høy prioritet.

Mattilsynet har siden forrige undersøkelse utarbeidet nye retningslinjer for vurdering av bruk av inngripende virkemidler (pri 1-saker), retningslinjer for kronisk dårlige dyrehold, rutiner for behandling av bekymringsmeldinger og rutiner for samarbeid med politiet. I tillegg er Mattilsynet i gang med en gjennomgang av virkemiddelveilederen. Riksrevisjonen mener det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet nye retningslinjer, men det er likevel for tidlig å vurdere om retningslinjene har gitt en effekt på håndteringen av de alvorligste dyrevelferdssakene.

Riksrevisjonen registrerer at det har vært en stor nedgang i antall tilsyn innen dyrevelferd i senere år. Antall tilsyn med dyrevelferd har gått ned fra nesten 10 000 tilsynsbesøk i 2015 til i underkant av 2000 i 2022. Ifølge Mattilsynet skyldes nedgangen ulike forhold, blant annet nødvendig kvalitets- og forbedringsarbeid internt i virksomheten og hendelser Mattilsynet som beredskapsetat må følge opp. Mattilsynet arbeider for at tilsynene skal bli mer risikobaserte.

I og med at det gjennomføres langt færre tilsyn enn før, er det desto viktigere at tilsynene er risikobaserte. Riksrevisjonen mener det er positivt at Mattilsynet er i gang med å systematisere tilgjengelige data som grunnlag for risikovurdering. Dette skjer blant annet gjennom utarbeidelse av tidslinjer og oppfølgingsplaner for kronisk dårlige dyrehold samt nye digitale verktøy som brukes i kjøttkontrollarbeidet.

Mattilsynet opplyser at det likevel gjenstår en del arbeid før de kan få fullt utbytte av de nye digitale verktøyene. Spørsmål som fortsatt må avklares, er hvordan verktøyene skal brukes, og hvilken vekt som skal legges på de ulike elementene sett opp mot annen tilgjengelig informasjon, for eksempel bekymringsmeldinger, eller når dyrehold skal prioriteres for oppfølging. Etter Riksrevisjonens mening er den sterke nedgangen i antall tilsyn innen dyrevelferd bekymringsfull før Mattilsynet har et tilstrekkelig godt system for risikobasering. Mangelen på tilfredsstillende verktøy og systemer fører også til at styringsinformasjonen blir mangelfull.

Tilsvarende som i den opprinnelige undersøkelsen har Riksrevisjonen som en del av oppfølgingsarbeidet gjennomgått ni saker der Mattilsynet ga aktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022. Antallet saker er for lavt og det har gått for kort tid til at vi kan konkludere om det faktisk har skjedd forbedringer i Mattilsynets praksis med å håndtere de alvorligste dyrevelferdssakene.

Kartleggingen gir likevel et inntrykk av omfanget og varigheten av alle saker med totalaktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022. Etter Riksrevisjonens

vurdering har det i flere av sakene tatt lang tid før Mattilsynet fattet vedtak om aktivitetsforbud. Kartleggingen viser at det gikk mer enn fem år for fire av de ni sakene fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Samtidig tok det under ett år i tre av de ni sakene. Ifølge de nye retningslinjene for kronisk dårlige dyrehold er det et mål at varig bedring eller avvikling skal skje innen ett til to år.

Samlet sett mener Riksrevisjonen at Mattilsynet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i gjennomføringen og oppfølgingen av tilsyn.

Riksrevisjonen følger saken videre.

## 2.2 Oppfølging av Dokument 3:3 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

### **Konklusjon**

Riksrevisjonen følger saken videre.

Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre saksbehandlingstiden og effektiviteten i tingrettene og lagmannsrettene. Saksbehandlingstidene er redusert for mange sakstyper, men det er fortsatt tingretter og lagmannsretter som ikke når kravene til saksbehandlingstid som er fastsatt av Stortinget.

Riksrevisjonen merker seg at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år eller er varetektsfengslet når saken berammes. Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at ikke alle tiltak for å forbedre saksbehandlingstidene har hatt full effekt ennå. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen.

Ansvarlig departement: Justis og beredskapsdepartementet.

### 2.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om tingrettenes og lagmannsrettenes saksbehandling var effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Årsaker til eventuell manglende måloppnåelse ble også kartlagt.

*Dokument 3:3 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene ble*

overlevert Stortinget 22. oktober 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 25. februar 2020, jf. Innst. 166 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 22. april 2020.

Undersøkelsen viste at en vesentlig andel av domstolene ikke nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid. Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven ble ikke overholdt. Undersøkelsen pekte også på at det var et potensial for effektivisering i tingrettene. Det var variasjon i bruk av lovens virkemidler i forbindelse med saksbehandlingen. Eksterne faktorer påvirket i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten. Dessuten var det også svakheter i oppfølgingen av domstolene.

Riksrevisjonen benyttet sin sterkeste kritikkform og vurderte det som svært alvorlig at ikke flere domstoler nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker, og mente dette kunne få konsekvenser for rettsikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet.

Domstolene er uavhengige, og verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Domstoladministrasjonen kan instruere dem i deres dømmende virksomhet. Riksrevisjonen påpekte imidlertid Domstoladministrasjonens ansvar for en effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnyttelse av de mulighetene som allerede lå i lovverket.

Som følge av Domstoladministrasjonens særlige stilling rettet Riksrevisjonen anbefalinger til både Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet. Riksrevisjonen anbefalte at

1. Domstoladministrasjonen iverksetter tiltak for å bidra til økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til fremdrift i saksbehandlingen, blant annet rettsmekling i tvistesaker
2. Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, også for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen
3. Domstoladministrasjonen bidrar til at forutsetningene for at domstolene skal effektivisere saksbehandlingen er oppfylt, herunder nødvendig IKT-utstyr i domstolene, oppdatering av funksjonaliteten i saksbehandlingssystemet Lovisa og bedre muligheter for elektronisk samhandling med blant annet advokatene
4. Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å sikre målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene
5. Domstoladministrasjonen systematiserer styringsinformasjonen om domstolenes bruk av lovens virkemidler og brudd på tidsfrister i sin rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet og i oppfølgingen av domstolene
6. Domstoladministrasjonen gjennomfører effektivitets- og produktivitetsanalyser av saksavviklingen i domstolene

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt egen høring og avga sin innstilling 27. februar 2020 jf. [Innst. 166 S \(2019-2020\)](#) Saken ble behandlet av Stortinget 22. april 2020.

En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité fremhevet at Norge har et godt rettsapparat med dyktige, høykompetente og hardtarbeidende dommere, saksbehandlere og administrativt ansatte. Samtidig pekte komiteen på at Riksrevisjonens rapport viser at det finnes noen presserende utfordringer med alvorlige konsekvenser. Komiteen understreket at Riksrevisjonen har brukt det høyeste nivået av kritikk i sin rapport og at dette er uvanlig.

Komiteen merket seg at tingrettene og lagmannsrettene brukte lang tid på å behandle saker og brøt lovpålagte frister. Komiteen mente at det var hevet over enhver tvil at situasjonen i norske domstoler var svært presset, og viste til at det i slike situasjoner er større risiko for at det gjøres feil. Komiteen understreket at det er rimelig å anta at det er begrenset hvor mye dommere kan drive med svært grundig kontrollsjekk.

Komiteen viste til at både Riksrevisjonen og alle høringsinstanser pekte på strukturelle forhold og rammevilkår som grunnlaget for at mål og frister for saksbehandlingen ikke ble nådd. Komiteen viste til at Riksrevisjonen fant at samtidig som en vesentlig del av domstolene ikke nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid og brøt lovpålagte frister, var det også et effektiviseringspotensial på hele 8 prosent. Spesielt mindre tingretter hadde et stort effektiviseringspotensial. Komiteen registrerte at Riksrevisjonen og flere høringsinstanser pekte på at økt fleksibilitet i ressursbruken mellom domstolene kunne være en løsning for å øke effektiviteten. Komiteen mente at det var grunn til å se på hvordan fleksibiliteten kunne økes gjennom enkelte strukturendringer som større rettskretser. Komiteen merket seg også at økt bruk av rettsmekling kan bidra til effektivisering. Dette kan frigjøre dommere til å utføre dømmende oppgaver.

Komiteen viste også til at digitalisering er en av nøkkelfaktorene for å få til en effektiv saksbehandling i domstolene. Men for at dette skal skje, må man se på hele sakskjeden i sammenheng, slik at både advokater og aktoratet er koblet inn for å få en effektiv saksflyt. Komiteen viste også til at statsråden i høringen hadde opplyst om at digitalisering også vil gi nye muligheter for å få statistikk og god styringsinformasjon. Komiteen viste videre til at departementet i tillegg arbeidet med store lovarbeider for å oppnå gode materielle endringer innenfor flere prosessområder.

Komiteen viste til at gode og effektive domstoler er avgjørende for å sikre rettssikkerheten og verne om rettsstaten, og så frem til Stortingets behandling av Domstolkommisjonens arbeid i justiskomiteen når den tid kommer.

Komiteen viste videre til Riksrevisjonens vurdering av det kritikkverdige i at straffeprosesslovens krav til beramning av hoved- og ankeforhandlinger ikke ble overholdt i en stor andel saker, og at andelen fristbrudd var særlig høy når den siktede er under 18 år. Dette er fristbrudd som har vært dokumentert over lang tid, jf. Innst. S. nr. 77 (2008–2009) og Innst. S. nr. 38 (2005–2006). Komiteen understreket betydningen av at Stortingets frister i straffeprosessloven overholdes og at lovens virkemidler som skal bidra til fremdrift i saksbehandlingen, blir tatt i bruk.

Stortinget sluttet seg enstemmig til komiteens innstilling.



## 2.2.2 Domstoladministrasjonens oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 30. mars 2023 Domstoladministrasjonen om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Domstoladministrasjonen svarte i brev av 5. mai 2022.

Domstoladministrasjonen opplyser at pandemien og den nye domstolstrukturen har vært to endringer i rammevilkårene for virksomheten som siden 2019 har hatt innvirkning på Domstoladministrasjonens og domstolenes oppfølging av Riksrevisjonens kritikk.

### Resultatutvikling

Stortingets mål for tingrettenes og lagmannsrettenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid for både sivile saker og straffesaker vedtas årlig gjennom behandlingen av Prop. 1 S. Domstoladministrasjonen peker på noen hovedfunn når det gjelder resultatutviklingen på de hovedområdene som ble analysert i Riksrevisjonens undersøkelse.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for meddomsrettssaker i tingretter er vesentlig redusert. Færre domstoler er utenfor Stortingets mål for saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er nær uendret i tvistesaker. Antall saker i restanse (meddomsrettssaker og tvistesaker) er nede på et historisk lavt nivå, noe som betyr at saksbehandlingstidene vil ha en positiv utvikling fremover. Dette er viktig for muligheten til å avsi en riktig dom også i saker hvor vitneførselen har betydning for resultatet. Det var ti tingretter som ikke nådde ett eller flere mål for saksbehandlingstid i 2022. Ifølge Domstoladministrasjonen kan ikke dette tilskrives noen overordnede årsaker som går igjen i alle tingrettene, men vakanser i stillinger, utilstrekkelig bemanning, for høyt sykefravær, perioder med høy saksinngang og ubalanse i porteføljen av foreliggende saker etter pandemien går igjen hos en betydelig andel tingretter.

Når det gjelder frist for beramning etter straffeprosessloven er det en bedring i både tingretter og lagmannsretter, men i 2022 var det fortsatt 34 prosent av sakene som ble berammet for sent. I saker der siktede er under 18 år og/eller varetektsfengslet når saken berammes er det i tingrettene fortsatt en betydelig andel saker som ikke er påbegynt innen lovens frister.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i sivile saker i lagmannsrettene er markant redusert siden 2019. Ifølge Domstoladministrasjonen er en av årsakene et målrettet arbeid over år med å arbeide ned restanser i Borgarting lagmannsrett. To lagmannsretter var utenfor Stortingets mål om 6 måneders saksbehandlingstid i 2022, men er godt innenfor målet så langt i 2023. Borgarting lå på rundt 10 måneders saksbehandlingstid i 2019, noe som er nær halvert nå etter 1. tertial 2023 (4,6 måneder). Domstoladministrasjonen nevner at etableringen av utrederenheter i Borgarting lagmannsrett og Gulating lagmannsrett har bidratt til den positive utviklingen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i straffesaker til realitetsbehandling er utenfor Stortingets mål på 3 måneder i alle lagmannsretter. Domstoladministrasjonen viser til at flere lagmannsretter har reist spørsmål om målsettingen for disse sakene er realistisk. Det vises til at det er mange eksterne faktorer som er avgjørende for å få avvirket saker innen den fastsatte fristen. Dette er faktorer som lagmannsretten har begrenset innflytelse på, slik som tilgjengeligheten til advokaten som har saken, og kapasiteten i påtalemyndigheten. Dette blir ekstra krevende når saken har mange parter som er representert med like mange eller flere advokater. Flere lagmannsretter peker også på lav eller ustabil bemanning, stadig mer komplekse saker og at det kan være krevende å få tilgang til for eksempel sakkyndige.

### **Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger**

I desember 2019 vedtok styret i Domstoladministrasjonen en handlingsplan for å følge opp Riksrevisjonens rapport. Handlingsplanen dekker seks hovedområder knyttet til Riksrevisjonens anbefalinger.

### **Økt bruk av virkemidler i tvisteloven og straffeprosessloven**

Domstoladministrasjonen har siden Riksrevisjonens rapport høsten 2019 fortsatt arbeidet med å legge til rette for økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven for å bidra til fremdrift i saksbehandlingen. Felles praksis, økt satsing på aktiv saksstyring og økt bruk av eksisterende lovbestemmelser for en mer effektiv saksavvikling er innlemmet i de årlige retningslinjene for Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjon av domstolene gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonene. Dette har også vært gjentatt i tildelingsbrevene til Domstoladministrasjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Det er vedtatt forskrifts- og lovendringer knyttet til bruk av elektronisk signatur av domstolens avgjørelser etter domstolloven § 163 b og § 197 a. Det er også gitt endrede regler for bruk av fjernavhør og fjernmøter i henholdsvis tvisteloven og straffeprosessloven. Disse endringene har vært et bidrag for å sikre fremdrift i saksbehandlingen, ifølge Domstoladministrasjonen.

Det er også vedtatt flere lovendringer i straffeprosessloven hvor det overordnede formålet har vært å oppnå en mer effektiv og rettssikker straffesaksbehandling. Et sentralt mål har vært å legge til rette for en endring hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større betydning. Retten skal tilpasse saksforberedelsen etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig behandling. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2022. Den enkelte domstol har gjennomført lokale aktørmøter med påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater om blant annet endringene. I forkant av lovendringene hadde Domstoladministrasjonen i samarbeid med domstolene også et opplæringsopplegg om endringene for domstolledere og saksbehandlere i domstolene. Det ble også gjort endringer i prosessstøtte i saksbehandlingssystemet Lovisa.

Lagmannsrettene har implementert retningslinjene *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*. Det er satt av tid til saksforberedelse i

saksavviklingsplanen, og straffesakene forberedes i tråd med de nye reglene om aktiv saksstyring i straffeprosessloven. Lagmannsrettene har også rapportert at aktiv saksstyring i straffesakene har vært tema internt på blant annet fagdager og eksternt på aktørkonferanser. En lagmannsrett rapporterer at dette har ført til økt bruk av planmøter i straffesaker, begrensning av vitneførsel og tettere dialog med aktørene i forkant. Aktiv saksstyring i straffesaker har også vært tema på dommerseminaret våren 2023.

Aktiv saksstyring i sivile saker var også tema på dommerseminarene i 2019 og 2022. Domstolsadministrasjonen viser også til Prop 34 L (2022-2023) *Endringer i tvisteloven mv. (rettsmekling, ankenektelse mv.)* som ble vedtatt av Stortinget i april 2023. Ifølge Domstoladministrasjonen legger den nye domstolstrukturen med større fagmiljøer til rette for ytterligere bruk av rettsmekling i sivile saker. Et kompetanseløp for rettsmeklere startet opp høsten 2022.

### **Økt fleksibilitet i ressursbruk mellom domstolene**

I desember 2020 vedtok Stortinget en omorganisering av domstolene i førsteinstans. Bakgrunnen var blant annet Riksrevisjonens undersøkelse. Den nye strukturen trådte i kraft i mai 2021. 60 tingretter ble til 23, men alle rettsstedene ble opprettholdt. Målet med omorganiseringen var å bedre ressursutnyttelsen og styrke fagmiljøene i domstolene.

Domstoladministrasjonen opplyser at færre domstoler umiddelbart ga økt fleksibilitet og dermed bedre ressursutnyttelse. I de nye rettskretsene er i prinsippet ingen arbeidsledige grunnet for få innkommende saker. Videre er det normalt tilstrekkelig fleksibilitet til at saker ikke blir utsatt på grunn av sykdom eller annet fravær i domstolene. Dette oppnås ved at saksbehandlerne i domstolene arbeider digitalt og på tvers av alle rettsstedene i de nye rettskretsene (domstolene). Dommerne tar digitale saker på tvers av rettsstedene og reiser også mellom rettsstedene for å ta saker der behovet er størst eller akutt.

Den nye strukturen har også ifølge Domstoladministrasjonen muliggjort spesialisering av både dommere og saksbehandlere i et helt annet omfang enn tidligere. De fleste domstolene har i dag dommere som er spesialisert innenfor viktige fagfelt i tillegg til at de er generalister i bunn. Dette sikrer høyere kvalitet, mer enhetlig behandling innenfor rettskretsen og bedre saksavviklingstider (effektivitet). Det er også en utvikling som er i tråd med samfunnets forventninger til domstolen som en moderne og relevant tvisteløser.

Den nye domstolstrukturen har også ifølge Domstoladministrasjonen tilrettelagt for økt standardisering og bruk av beste praksis i domstolene, både fordi domstolene er mer like i størrelse enn tidligere og derved har flere felles utfordringer, og fordi antall ledere er redusert til et nivå hvor det er overkommelig å diskutere løsninger som kan være felles på nasjonalt nivå.

Domstoladministrasjonen opplyser videre at den nye domstolstrukturen med større domstoler har gjort det mulig å styrke ledelseskapasiteten i tingrettene. Domstolene har gått fra eneledelse til teamledelse.

Lederteamene består av sorenskriver, nestleder og administrasjonssjef. Som hovedregel er nestlederne, i tillegg til å være ordinære dommere, ansvarlig for den faglige utviklingen i tingrettene, og dette har løftet kompetansearbeidet betydelig. Administrasjonssjefene (direktørene i de største domstolene) følger opp administrative forhold som i den gamle strukturen ofte ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Domstoladministrasjonen opplyser at profesjonaliseringen av ledelsen i domstolene vil bety mye for videreutviklingen av domstolvirksomheten fremover.

Færre sorenskrivere har, ifølge Domstoladministrasjonen, også ført til en ny og mer hensiktsmessig dynamikk mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Domstolledergruppen har blitt mye mer sammensveiset. De diskuterer viktige utviklings- og driftsspørsmål i sitt fellesskap før de henvender seg til Domstoladministrasjonen som en samlet enhet. Resultatet er en bedre balanse mellom Domstoladministrasjonen og domstolene om viktige spørsmål som driver virksomheten fremover. Utviklingen har også styrket domstolenes administrative uavhengighet i relasjon til Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen mener det er åpenbart at effektivitets- og kvalitetspotensialet som ligger i den nye domstolstrukturen og den tilhørende ledelsesstrukturen, ennå ikke har blitt realisert fullt ut. Til det har reformen ikke vart lenge nok. Domstoladministrasjonen vil derfor fortsette arbeidet med å tilrettelegge for å høste gevinster både i form av økt kvalitet og økt effektivitet. Domstoladministrasjonen mener en forstyrrende faktor i den sammenheng er faren for en reversering av (deler av) strukturreformen. Ifølge Domstoladministrasjonen vil enhver reversering redusere fleksibiliteten og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. Domstoladministrasjonen mener derfor at reverseringer vil gjøre det mer krevende å fortsette arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens kritikk fremover i tid. Domstoladministrasjonen mener en reversering også vil låse ressurser i Domstoladministrasjonen og i domstolene som ellers kunne vært brukt til å forbedre virksomheten innenfor den nåværende strukturen. Ifølge Domstoladministrasjonen vil dessuten den uavklarte situasjonen som foreligger, gjøre det mer krevende å få de ønskede resultatene i noen rettskretser.

### **Forutsetninger for at domstolene skal effektivisere saksbehandlingen**

Ifølge Domstoladministrasjonen har initiativ som legger til rette for en mer effektiv saksbehandling, vært høyt prioritert i oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse, og en rekke tiltak er gjennomført eller vil bli innført i løpet av 2023. Pandemien og domstolsreformen har gitt forsinkelser på noen områder, mens det har fremskyndet innføringen av enkelte løsninger og ikke minst investering i utstyr. Den digitale modenheten i domstolene er også økt betydelig gjennom perioden.

Per 1. tertial 2023 har flere sakstyper fått digital støtte og flere aktører kan samhandle digitalt med domstolene. Aktørportalen for advokater benyttes nå i dialogen mellom domstolene og advokatene i ordinære sivile tvistesaker, straffesaker og gjeld- og tvangssaker.

Det er utviklet en aktørportal for samhandling med meddommere i tingrettene og lagmannsrettene. Ved utgangen av 1. tertial har 30 000 meddommere registrert seg som brukere av Aktørportalen. Under pandemien ble det helt nødvendig å kunne signere ulike dokumenter og avgjørelser digitalt, og i 2020 kom det en løsning for elektronisk signatur. Denne benyttes nå også blant annet av meddommere til å signere dom når det av hensyn til tids- og ressursbruk er hensiktsmessig.

Det er fortsatt sakstyper i tingrettene som ikke har en hensiktsmessig støtte for digital samhandling med relevante aktører. Det gjelder blant annet sakkyndige og rettsjelpere. Det er også slik at domstolene i flere av sakstypene på spesialfelt som gjeld, tvang, konkurs og skifte samhandler med andre store aktører som for eksempel skatteetaten. Skatteetatens program, Fremtidens innkreving, vil først kunne integreres med domstolene i 2026/2027. Domstoladministrasjonen er i dialog med skatteetaten om avbøtende tiltak frem til ny løsning er på plass.

Det er etablert et samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet og en rekke andre aktører om å etablere en ny løsning i forbindelse med arv og skifte, kalt Oppgjør etter dødsfall. Målet med løsningen er at arvinger skal få en digital oversikt over boet før de digitalt sender søknad eller erklæring om skifteform til domstolen, som utsteder en digital skifteattest til videre bruk i løsningen. Utviklingen og regelverksarbeidet er krevende. Løsningen er en del av regjeringens sju livshendelser<sup>8</sup>.

Det er innført en løsning for digital tolkebestilling som er tatt i bruk av alle domstoler som benytter tolk av et visst omfang. Løsningen er integrert med nasjonalt tolkeregister og domstolenes egen tolkedatabase. Dette sikrer at domstolene til enhver tid benytter den best kvalifiserte, tilgjengelige tolken. Tolkene får også tilgang til relevant informasjon og saksdokumenter i løsningen. Dette effektiviserer arbeidet for domstolene.

Behovet for bedre prosesser og støtte i berammingsarbeidet i domstolene har vært et satsingsområde for Domstoladministrasjonen de siste årene. Innledningsvis ble det gjort et omfattende innsiktsarbeid med støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Videre er det gjennom en smidig prosess, utviklet en helt ny støtte til berammingsprosessen i Lovisa, domstolenes saksbehandlingssystem. Prosessen og behovet for støtte er kompleks, og det er brukt betydelige ressurser på å få utviklet en løsning som dekker behovene til domstolene, og som erstatter dagens ulike spesialtilpassede systemer. Planen er at alle tingretter og lagmannsretter skal ha tilgang til og bruke løsningen fra september 2023.

I starten av 2020 var 19 prosent av rettssalene i Norge digitalisert. Det finnes ikke tall på dette fra tiden før 2020. I løpet av 2023 vil 39 prosent være digitalisert. Fulldigitalisering av rettssalene er kostnadskreven og legger beslag på store deler av midlene til teknisk utstyr i domstolene, både på investeringstidspunktet og gjennom varig økte kostnader til drift, forvaltning og gjenanskaffelse. Med dagens finansiering vil det ifølge Domstoladministrasjonen ikke være mulig å oppnå ambisjonen om en digitaliseringsgrad på 79 prosent. Fulldigitale saler legger blant annet til rette

---

<sup>8</sup> I [Regjeringens digitaliseringsstrategi](#) er det prioritert sju livshendelser.

for å dele digitale bevis, videoavhør, mer avansert tolking og lydforsterking i store saler. En lavere andel digitale rettssaler vil dermed ha en direkte påvirkning på domstolens mulighet til å gjennomføre saker som er avhengige av denne typen funksjonalitet.

Riksrevisjonen har i sin forvaltningsrevisjon pekt på betydningen av at Domstoladministrasjonen legger til rette for gode digitale løsninger og tilgang på digitalt utstyr i domstolene. Domstoladministrasjonen er svært bekymret for sin fremtidige evne til å levere i samsvar med domstolens fundamentale behov. Videreføringen av virksomhet på alle rettssteder etter rettskretsreformen viser også at det er et stort behov for å utbedre rettslokalene dersom nivået på digitaliseringen skal være tilfredsstillende og likeverdig i hele landet. Ifølge Domstoladministrasjonen er det åpenbart at domstolenes ordinære budsjetttramme ikke har blitt tilpasset de behovene til drift, forvaltning og videreutvikling av digitale løsninger og utskifting av utstyr som den prosjektbaserte digitaliseringen har medført. Tilsvarende gjelder også for leieporteføljen av domstolslokaler. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det helt nødvendig at satsingen på digitaliseringen av domstolene fortsetter, også etter at nåværende satsinger avsluttes i 2025.

### **Målrettet kompetanseheving for medarbeidere**

I 2020 var det svært begrenset med kompetansetiltak som følge av pandemien. De to målene med den nye domstolstrukturen (bedre ressursutnyttelse og styrking av fagmiljøene) har vært førende for kompetansearbeidet fra våren 2021.

Det er gjennomført dommerseminar som en årlig kompetansearena for alle landets dommere. Tema har blant annet vært aktiv saksstyring både i sivile saker og i straffesaker. Det er videre etablert et eget utdanningsløp med vekt på rettsmekling som praksis og fag. Tilnærmet alle tingrettene har som følge av den nye strukturen spesialisert rettsmekling. Også flere lagmannsretter har spesialisert rettsmekling.

Det er videre etablert et introduksjonsprogram for dommere som også tar opp i seg blant annet aktiv saksstyring og rettsmekling. Som følge av den nye domstolstrukturen og målet om sterkere fagmiljøer har alle tingrettene etablert faggrupper som jobber med kompetanse innenfor ulike saksområder.

Siden høsten 2020 har 150 ledere med personalansvar gjennomført ulike moduler innenfor endringsledelse. Det er også gjennomført ulike kompetansetiltak for saksbehandlere med vekt på effektivisering og lik praksis innenfor ulike områder. For alle medarbeidergrupper er det gjennomført ulike webinarer med vekt på digitale ferdigheter og mer effektiv bruk av digitale verktøy.

### **Systematisert styringsinformasjon**

Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol følger jevnlig med på nøkkeltall eller indikatorer for avviklingen av saker. Det er mange komponenter og variabler som i ulike sammenhenger kan være av interesse, men sentralt i de fleste tilfeller er informasjon eller statistikk om utviklingen

av innkomne saker, avgjorte saker, restansenivå og gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det er de senere årene etablert et datavarehus der mye av det relevante datagrunnlaget for saksavviklingsstatistikk oppdateres hver natt.

Tilsatte med lederroller er gjennom 2021 og 2022 gitt tilgang til et sett rapporter som gir aggregert oversikt over saksavviklingen innenfor sentrale sakstyper helt opp til siste virkedag. Det er lagt vekt på å synliggjøre relevante sammenligninger mellom flere domstoler.

Domstoladministrasjonen har sett flere eksempler på at domstoler aktivt søker inspirasjon hos andre for å bedre sin egen virksomhet.

Det er i 2023 etablert et nytt sentralt digitalt avviks- og forbedringssystem som vil gi systematisert styringsinformasjon innenfor områdene HMS, sikkerhet- og beredskap, personvern og informasjonssikkerhet. Systemet skal brukes av alle domstolene.

### **Effektivitets- og produktivetsanalyser**

Riksrevisjonen benyttet i sin undersøkelse et verktøy for gjennomføring av effektivitets- og produktivetsanalyser (DEA-analyse via statistikkprogrammet R), et verktøy Domstoladministrasjonen i ettertid har fått tilgang til. Med dette verktøyet kan Domstoladministrasjonen gjennomføre effektivitets- og produktivetsanalyser på samme måte som i Riksrevisjonen gjorde i sin rapport. Her kan det årlig eller oftere legges inn data knyttet til produksjonen og kapasiteten i hver enkelt domstol. Med dette datagrunnlaget vil man kunne estimere produktivetspotensialet med utgangspunkt i den domstolen som ut fra tallmaterialet vurderes som den mest effektive. På grunn av omleggingen av rettskretser i 2021 er det ikke vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre slike målinger før den nye strukturen har fått virke noe tid. Domstoladministrasjonen planlegger å publisere de første, faste produktivetsanalysene i løpet av 2023.

### **2.2.3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mai og 16. august 2023 Justis og beredskapsdepartementet om å redegjøre for hvordan de har fulgt opp anbefalingen som var rettet til både departementet og Domstoladministrasjonen om å vurdere ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, blant annet for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen. Riksrevisjonen ba også om departementets kommentarer til Domstoladministrasjonens redegjørelse i brev av 5. mai til Riksrevisjonen når det gjelder oppfølgingen av undersøkelsen og resultatutviklingen på området. I tillegg ble departementet bedt om å uttale seg dersom de hadde andre kommentarer til Riksrevisjonens funn, anbefalinger eller Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte i brev av 16. og 25. august. Departementet opplyser at de i dialogen med Domstoladministrasjonen, gjennom møter og tildelingsbrev, har hatt oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse og anbefalinger som tema. Departementet har i hovedsak lagt vekt på tre områder: domstolstruktur, digitalisering og regelverksendringer.

## Resultatutvikling

Departementet viser til Domstoladministrasjonens redegjørelse og peker på at det har vært en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstid når det gjelder meddomsrettssaker i tingrettene og bevisanker i lagmannsrettene.

Departementet peker videre på at det har vært en bedring i andelen saker som berammes senere enn fristene angitt i §275 i straffeprosessloven, men at det fortsatt er en betydelig andel saker med fristbrudd.

Når det gjelder sivile saker, peker departementet på at porteføljen av saker som ligger til behandling, har blitt «yngre» Etter departementets syn tyder det på at nedgangen i saksbehandlingstid vil fortsette.

Når det gjelder saksbehandlingstid mener departementet at det er viktig å jobbe med ulike tiltak innenfor både på regelverket og det organisatoriske. Departementet bemerker at flere endringer i prosesslovene den senere tiden har hatt en mer effektiv saksavvikling som formål. Departementet mener det er rimelig å anta at ikke alle regelverksendringene har hatt full effekt ennå, og at det fortsatt er et effektiviseringspotensial. Departementet vil arbeide med Domstoladministrasjonen for at den positive utviklingen skal fortsette.

Departementet har mottatt Domstoladministrasjonens vurdering og anmodning om å foreslå å endre målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for bevisanker. Etter departementets syn kan det være hensiktsmessig å vente med å foreslå et nytt mål for saksbehandlingstid for Stortinget til Riksrevisjonens gjennomgang av saksbehandlingstid i domstolene er avsluttet. Departementet antar at endringene i prosessregelverket ikke har hatt full effekt ennå. Det kan derfor være vanskelig å vite hva et eventuelt mål bør være. Før det eventuelt foreslås et nytt mål, må departementet også foreta en nærmere vurdering av hva målet bør være.

### Økt fleksibilitet i ressursbruk mellom domstolene

Departementet opplyser at de fulgte opp anbefalingen ved å foreslå en utvidelse av rettskretsene for tingrettene, jf. Prop. 11 L (2020–2021) *Endringer i domstoloven (domstolstruktur)*. Formålet var å skape mer fleksible organisasjoner med sterkere fagmiljøer, som igjen kunne bedre ressursutnyttelsen og gjøre det mulig å realisere det effektiviseringspotensialet som ifølge Riksrevisjonens kritikk burde ha vært bedre utnyttet. Departementet foreslo også enkelte justeringer i rettskretsene til lagmannsrettene, for å sikre likere sakstilfang og saksbehandlingstid.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 11 L (2020–2021) vedtok Stortinget følgende: «Stortinget ber regjeringen sikre at alle rettssteder skal bestå og være bemannet. Ved rettssteder som i dag har fire faste dommerårsverk eller mindre, skal nivået på dagens antall årsverk knyttet til kjernevirksomheten opprettholdes», jf. Innst. 134 L (2020–2021).

Departementet antar at vedtaket i praksis vil kunne ha effekt på hvor stor del av effektiviseringspotensialet det er mulig å realisere.



Når det gjelder Domstoladministrasjonens vurdering av en reversering av strukturreformen, legger departementet til grunn at Domstoladministrasjonen sikter til departementets forslag om å gjeninnføre strukturen i domstolen fra før domstolsreformen i 2021.

Høringssvarene til departementets høringsnotat av 26. januar 2022 viser at det flere steder i landet er et ønske om å endre på strukturen, mens det en del steder er et ønske om å bevare strukturen. Innspillene kommer både fra ansatte, brukere av tingrettene og lokalsamfunnene. Flere steder blir det påpekt at organiseringen ikke fungerer godt nok etter strukturendringen i 2021. Enkelte steder blir det pekt på utfordringer med personalledelse, mindre effektiv saksavvikling, svekkelse av det lokale rettsstedet og på sikt en uro for lengre reiseavstand for det rettssøkende publikum. Departementet mener dette er forhold som må tas i betraktning i det videre arbeidet.

Ved eventuelle endringer i strukturen er departementet opptatt av å bevare de positive effektene av reformen. Departementet vil heller ikke foreslå strukturendringer der det lokalt er enighet om å beholde dagens struktur, slik det også fremkommer av høringsnotatet. Departementet har forståelse for at det er ønskelig med en snarlig avklaring av strukturspørsmålet, og at den uavklarte situasjonen kan gjøre det mer krevende å oppnå full effekt av reformen. Departementet er imidlertid opptatt av at det må gjøres en grundig vurdering av de ulike hensynene i saken og av de om lag 400 høringssvarene som er mottatt. Departementet er opptatt av å sikre en bærekraftig struktur som kan stå seg over tid og sikre innbyggere i hele landet god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester.

### **Budsjett, digitalisering og domstolslokaler**

Departementet har i dialogen med Domstoladministrasjonen de seneste årene vært opptatt av digitalisering, og også understreket at Domstoladministrasjonen har ansvar for å identifisere, utrede og gjennomføre digitaliseringstiltak som effektiviserer driften og gir bedre tjenester til brukere og samfunn. Domstolene har de seneste årene fått tilført midler til ulike digitaliseringsprosjekter, blant annet Digitale domstoler II, Elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS) og teknisk utstyr som muliggjør papirløse rettsmøter. Departementet anerkjenner imidlertid at domstolene, som mange andre statlige virksomheter, står overfor en omstillingsprosess, og at det også fremover er behov for vektlegging av budsjettmidler til digitalisering. Dette er særlig viktig for å sikre et likt tilbud ved alle domstoler og rettssteder i hele landet. Det samme gjelder også for leieporteføljen av domstolslokaler.

### **Regelverksendringer**

Departementet har de siste tre årene foreslått flere lovendringer for å legge til rette for at domstolene skal kunne effektivisere saksavviklingen. Lovendringene gjelder for både tvistesaker og straffesaker. Når det gjelder tvistesaker vises det til Prop. 133 L (2018–2019) *Endringer i tvisteloven (verdigransene)* som trådte i kraft 1. juli 2020 og Prop. 34 L (2022–2023) – *Endringer i tvisteloven mv. (rettsmekling, ankenektelse mv.)*. Formålet med endringene er å oppnå mer effektiv rettspleie, mer aktiv saksstyring og større grad av proporsjonalitet i prosessen. Bestemmelsene om

rettsmekling, ankenektelse og sakskostnader trådte i kraft 1. juli 2023, og de resterende endringene trer i kraft 1. januar 2024. Når det gjelder straffesaker, vises det til Prop. 146 L (2020–2021) –*Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*, som trådte i kraft 1. juli 2022. Formålet med endringene var å styrke rettsikkerheten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen og legge bedre til rette for aktiv saksstyring i straffesaker.

#### 2.2.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen peker på at den nye domstolstrukturen, som har endret rammevilkårene for virksomheten, har hatt innvirkning på domstoladministrasjonens og domstolenes oppfølging av Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger. Riksrevisjonen merker seg også at pandemien har hatt innvirkning på oppfølgingen.

Riksrevisjonen ser positivt på at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for meddomsrettssaker i tingretter er vesentlig redusert, at flere domstoler er innenfor Stortingets mål for saksbehandlingstid og at restanser i meddomsrettssaker og tvistesaker er nede på et historisk lavt nivå, noe som tyder på at saksbehandlingstidene vil ha en positiv utvikling fremover. Riksrevisjonen merker seg videre at det var ti tingretter som ikke nådde ett eller flere mål for saksbehandlingstid i 2022, men at dette etter Domstoladministrasjonens vurdering ikke skyldes noen overordnede årsaker som går igjen i alle tingrettene. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år eller varetektsfengslet når saken berammes.

Riksrevisjonen ser positivt på at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i sivile saker i lagmannsrettene er redusert siden 2019. Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden for straffeanker til realitetsbehandling er lengre enn Stortingets mål på 3 måneder i alle lagmannsretter. Riksrevisjonen merker seg at det pekes på at det er mange eksterne faktorer som lagmannsrettene har begrenset innflytelse på som påvirker saksbehandlingstiden, og at det derfor har blitt reist spørsmål om målsettingen for disse sakene er realistisk. Riksrevisjonen merker seg også at departementet mener det kan være hensiktsmessig å vente med å foreslå et nytt mål for saksbehandlingstid for Stortinget til Riksrevisjonens gjennomgang av saksbehandlingstid i domstolene er avsluttet. Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at endringene i prosessregelverket ikke har hatt full effekt ennå, og at det derfor kan være vanskelig å vite hva et eventuelt mål bør være.

Riksrevisjonen konstaterer at Domstoladministrasjonen mener den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene, og at det fortsatt er et effektivitets- og kvalitetspotensial som ikke har blitt realisert fullt ut. Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen mener enhver reversering av reformen vil redusere fleksibiliteten og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. Domstoladministrasjonen peker også på at den uavklarte situasjonen gjør det mer krevende å oppnå de ønskede resultatene i noen rettskretser.

Riksrevisjonen merker seg at departementet sendte ut et høringsnotat om endringer i domstolstrukturen 26. januar 2022. Departementet viser til at det i høringsssvarene kommer frem at det flere steder i landet er et ønske om å endre på strukturen, mens det en del steder er et ønske om å bevare strukturen. Innspillene kommer både fra ansatte, brukere av tingretten og lokalsamfunnene. Riksrevisjonen merker seg at departementet er opptatt av å sikre en bærekraftig struktur som kan stå seg over tid og sikre innbyggere i hele landet god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester, og at det ikke vil bli foreslått strukturendringer der det lokalt er enighet om å beholde dagens struktur.

Riksrevisjonen ser positivt på at det er utviklet flere digitale løsninger som legger til rette for mer effektiv saksbehandling i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er sakstyper i tingrettene som ikke har en hensiktsmessig støtte for digital samhandling med relevante aktører. Riksrevisjon ser positivt på at det har vært en økning i andelen digitaliserte rettssaler. Riksrevisjonen merker seg at departementet anerkjenner at domstolene, som mange andre statlige virksomheter, står overfor en omstillingsprosess, og at det også fremover er behov for vektlegging av budsjettmidler til digitalisering. Riksrevisjonen slutter seg til departementets vurdering av at dette er særlig viktig for å sikre et likt tilbud ved alle domstoler og rettssteder i hele landet. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener det samme også gjelder for leieporteføljen av domstolslokaler.

Riksrevisjonen ser positivt på at det er gjennomført en rekke kompetansehevingstiltak for de ansatte i domstolene, og at den nye strukturen har lagt til rette for økt grad av spesialisering. Riksrevisjon ser videre positivt på at ledere i domstolene er gitt tilgang til oppdaterte oversikter over saksavviklingen, og at det er lagt vekt på relevante sammenligninger mellom domstolene, slik at man kan søke inspirasjon fra andre om beste praksis i saksavviklingen.

Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen har tatt i bruk et verktøy for gjennomføring av effektivitets- og produktivitetsanalyser, men at det ikke er vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre slike målinger før den nye strukturen har fått virke noe tid. Riksrevisjonen ser positivt på at Domstoladministrasjonen planlegger å publisere de første, faste produktivitetsanalysene i løpet av 2023.

Det er en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstid for flere sakstyper, men det er fortsatt en betydelig andel saker som ikke når Stortinget eller straffeprosesslovens frister. Riksrevisjonen viser til at det er kort tid siden flere av tiltakene med mål om kortere saksbehandlingstid ble innført. Alle tiltakene har ikke hatt full effekt ennå, og det er fortsatt et effektiviseringspotensial. Departementet vurderer også å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen.

Riksrevisjonen følger saken videre.

## 2.3 Myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid

### **Konklusjon**

Riksrevisjonen følger saken videre.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Dette omfatter blant annet innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i Navs arbeidsmarkedstiltak. Det er for tidlig å si noe om resultatene av de nye tiltakene.

Per august 2023 er det kommet om lag 55 000 flyktninger fra Ukraina til Norge. Disse får et kortere introduksjonsprogram, og det er usikkert om det er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

### 2.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan myndighetene arbeider for å ivareta Stortingets mål om at flyktninger og innvandrere skal integreres i det norske samfunnet gjennom kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet. Undersøkelsen belyste også hvilke faktorer som kan forklare hvorfor målene i dette arbeidet ikke er nådd.

[Dokument 3:4 \(2019–2020\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid* ble sendt til Stortinget 27. november 2019.

Undersøkelsen omfattet innvandrere med fluktbakgrunn og familiegjenforente mellom 18 og 67 år født i land utenfor EØS og OECD-området. I årene 2010–2018 ble det bosatt 74 000 flyktninger i Norge. I tillegg ble ca. 133 000 personer bosatt på familiegjenforening.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at myndighetene gjennom årene 2010–2018 hadde foretatt endringer og tilpasninger i virkemiddelapparatet for å styrke kvalifiseringsarbeidet og for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Noen av disse endringene syntes å ha gitt forbedringer i integreringsarbeidet. Dette gjaldt for eksempel forsøket med integreringsmottak, tiltak for å få til raskere bosetting av flyktninger med innvilget opphold og økt bruk av utdanningsrettede tiltak både i kommunenes introduksjonsprogram og i Nav.

Riksrevisjonen pekte likevel på at undersøkelsen dokumenterte at virkemiddelapparatet på integreringsfeltet samlet sett ikke fungerte godt nok til å tette det vedvarende høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere. Sysselsettingen holdt seg lav, og mange innvandrere hadde så lave inntekter at de ikke hadde mulighet til selvforsørgelse, på tross av at det brukes betydelige ressurser på å kvalifisere innvandrere. Etter Riksrevisjonens vurdering var det for mange svakheter i alle leddene i integreringskjeden. Samarbeidet mellom instansene som har ansvaret for å sikre helheten i integreringspolitikken fungerte heller ikke godt nok.

Riksrevisjonen anbefalte at:

- Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet og vurderer hvordan tiltak og samarbeidet mellom etater og kommuner kan forbedres med siktemål å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.
- Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet sikrer best mulig registrering av asylsøkere i mottak slik at kommunene kan starte integreringsarbeidet så tidlig og effektivt som mulig ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet fortsatt sikrer rask bosetting, og at departementet i langt større grad gjennom de nye kriteriene for bosetting sikrer at muligheter for kvalifisering, bruk av kompetanse og mulighet for jobb vektlegges ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet legger bedre til rette for at kommunene etterlever introduksjonsloven. Dette for å sikre at alle deltakere i introduksjonsprogrammet får et helårlig program på fulltid og et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp som er godt forankret i individuelle planer.
- Kunnskapsdepartementet sørger for bedre tilpasset opplæring i norsk, slik at flere har språkferdigheter som gjør det mulig å nyttiggjøre seg andre kvalifiserende tiltak og som gjør det enklere å finne arbeid. Kunnskapsdepartementet bør legge til rette for at antallet som tar grunnskole og videregående skole i introduksjonsprogrammet øker.
- Kunnskapsdepartementet vurderer effektiviteten i Jobbsjansen ut fra ressursbruken, ordningens kunnskapsutvikling og oppnådde resultater.
- Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet i større grad samarbeider for å sikre bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet overfor innvandrere, slik at flere får kvalifikasjoner som gjør at de får en varig tilknytning til arbeidslivet.

- Arbeids- og sosialdepartementet vurderer innrettingen av tiltaksbruken overfor innvandrere slik at effekten av tiltakene er større og at tiltakene bidrar til at flere forblir sysselsatt over tid.
- Arbeids- og sosialdepartementet gjennom eksisterende virkemiddelapparat legger bedre til rette for og etterser at kommunene tilbyr alle et rettmessig tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 10. mars 2020, jf. [Innst.190 S \(2019–2020\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 5. mai 2020.

Komiteen mente det er bekymringsfullt at en så stor andel av innvandrerbefolkningen står utenfor arbeidslivet over tid. Det er uheldig for dem det gjelder, og kostbart for samfunnet. Jobb og deltakelse i arbeidslivet er en viktig inngang til det norske samfunnet og en forutsetning for økonomisk selvstendighet.

Komiteen merket seg at deltakelse i NAVs ordning med lønnstilskudd gir høyest overgang til arbeid, likevel synker sysselsettingsgraden for alle innvandrere over tid, både for de som har deltatt, og for de som ikke har deltatt på ulike tiltak. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at man hadde forventet en høyere måloppnåelse, gitt de betydelige ressursene som årlig brukes på arbeidsmarkedstiltak rettet mot innvandrere.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen peker på viktigheten av treffsikre tiltak og bedre samarbeid mellom de departementer og etater som har ansvar for integrering. Gruppen asylsøkere og innvandrere er sammensatt, og det er stor variasjon når det gjelder kompetanse og arbeidserfaring. Noen er høyt utdannede, andre er analfabeter.

Komiteen legger vekt på at alle statsrådene i sine svar gir uttrykk for at Riksrevisjonens rapport beskriver viktige utfordringer, og at de i all hovedsak er enige i undersøkelsens funn og anbefalinger. Komiteen merket seg at statsrådene allerede har satt i gang nye tiltak, og at flere vil bli innført for å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.

Komiteen anbefalte, i likhet med Riksrevisjonen, at de ansvarlige departementene i fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet for å styrke og effektivisere arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid. Det er spesielt viktig å se på hvordan virkemiddelapparatet best mulig kan innrettes og koordineres mellom departementer, statlige etater og kommuner for å sikre at flere innvandrere kommer i arbeid. Komiteen understreket at statsrådene tar funnene i rapporten på alvor, og anbefaler at statsrådene og departementene følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Kilde: Innst. 190 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 5. mai 2020

## 2.3.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 31. mars 2023 Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarte i brev av 16. mai 2023. Svaret er utarbeidet i samråd med Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Integreringsavdelingen med ansvar for integreringsfeltet ble flyttet fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere Arbeids- og sosialdepartementet) høsten 2021.

### Ny integreringslov

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven erstattet lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at innføringen av integreringsloven var en del av en større integreringsreform, med vekt på å reformere og styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har By- og regionforskningsinstituttet NIBR utarbeidet et forslag til indikatorer for den nye integreringsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har fått ansvaret for å etablere og drifte et system som skal lanseres i 2023 for å måle gjennomføringen og resultatene av integreringsloven.

### Ny tolkelov

Videre viser Arbeids- og inkluderingsdepartementet til at lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk.

### Gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det i juni 2020 ble etablert en interdepartemental arbeidsgruppe for å foreta en gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Gruppen ble ledet av Kunnskapsdepartementet ved Integreringsavdelingen, med representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Aktuelle direktorater deltok også i dette arbeidet. Arbeidet resulterte i 17 tiltak for styrket samordning og samarbeid, kunnskapsinnhenting og utvikling og styrking av elektroniske verktøy.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser videre til at det allerede var iverksatt en integreringsreform, en integreringsstrategi, en fullføringsreform i regi av Kunnskapsdepartementet og en inkluderingsdugnad i regi av Arbeids- og sosialdepartementet. Det er også utarbeidet en melding, Meld. St. 32 (2020–2021) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Arbeidsgruppen så derfor ikke behov for å anbefale ytterligere store endringer eller tiltak.

Som oppfølging av virkemiddelgjennomgangen ble det i august 2022 etablert en koordinerings- og rådgivningsgruppe fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Gruppen har som formål å legge til rette for et mer systematisk samarbeid og en styrket informasjonsutveksling mellom relevante myndigheter som har en sentral rolle i arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.

### **Best mulig registrering av asylsøkere i mottak for tidlig integrering**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet trekker fram at Justis- og beredskapsdepartementet har gjort forbedringer i etatsstyringen for å sikre en bedre kartlegging av asylsøkere i asylmottak. Utlendingsdirektoratet (UDI) og IMDi har arbeidet med å etablere et systematisk samarbeid og dialog på ulike nivå, inkludert årlige møter på toppledernivå. Departementet viser videre til lovendringer, endringer i ansvar og oppdrag i tildelingsbrev som er under oppfølging. Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterte i mars 2022 instruks<sup>9</sup> til UDI om innkvartering av asylsøkere. Der går det fram at UDI i forbindelse med det bosettingsforberedende arbeidet i mottak kan kvalitetssikre, oppdatere, innhente og registrere personopplysninger for å bidra til at utlendinger får et tilpasset tilbud i sin bosettingskommune.

Gjennom oppdrag i tildelingsbrevene for 2022 ble UDI og IMDi bedt om å forbedre systemet for oppfølging av kommunenes tilbakemeldinger om det bosettingsforberedende arbeidet i mottak. Løsningen innebærer å foreta tilpasninger i IMDis eksisterende portal for brukerstøtte til kommunene (CRM-system). UDI og IMDi er i dialog om iverksettelsen av oppdraget.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det ble innført rett og plikt til kompetansekartlegging da integreringsloven trådte i kraft. IMDi er på oppdrag fra departementet i ferd med å ferdigstille et nytt digitalt system for kompetansekartlegging. Systemet skal være ferdigstilt i løpet av første halvår i 2023.

---

<sup>9</sup> GI-13/2017, GI-05/2023 fra 22. mars 2023.



## Ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse

Som følge av de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina fra mars 2022 ble det i mai 2022 etablert en hurtigarbeidende arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og med representanter fra IMDi og arbeidslivets parter. Bakgrunnen for å opprette arbeidsgruppen skyldtes et stort behov for oppdatert informasjon og et ønske om å bidra til at flere av flyktingene raskt kan komme i arbeid.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Siden mars 2022 har 46 600 ukrainere fått innvilget kollektiv beskyttelse. UDI estimerer at det vil komme et sted mellom 17 000 og 80 000 flykninger fra Ukraina i 2023. Tallene er usikre.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at integreringsloven § 6 om rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting ikke gjelder for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse (§ 37 b første ledd). Unntaket er gjort for å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting etter integreringsloven § 10. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen.

Det gjøres en forenklet kartlegging av kompetanseopplysninger før bosetting som ikke er lovregulert. Kartleggingen ble i mai 2022 utvidet til å omfatte kompetanseopplysninger om utdanning og yrke. I mars 2023 ble kartleggingen utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter og førerkort.

På grunn av den forenklede kartleggingen har IMDi mindre bosettingsrelevant informasjon om flyktingene fra Ukraina. I tillegg var en stor andel av flyktingene fra Ukraina privatboende eller i alternativ mottaksplassering, og de ble i stor grad bosatt i kommunene de først tok opphold i. Bosettingen ble dermed i mindre grad styrt av IMDi og i større grad av kommunene og flyktingene selv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi har i samarbeid med partene i arbeidslivet laget to veiledere for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, kommer raskt ut i arbeid. Veilederne er lagt ut på Navs og IMDis hjemmesider og gir en helhetlig oversikt til kommuner, fylkeskommuner, Nav-kontor i hele landet og bedrifter om hvordan man kan ansette fordrevne fra Ukraina. Den ene veilederen henvender seg til arbeidsgivere som ønsker å ansette nyankomne flykninger, og til ansatte i kommunene og Arbeids- og velferdsetaten som skal gi veiledning til fordrevne fra Ukraina. Formålet med veilederen er å legge til rette for at personer med kollektiv beskyttelse kan gå direkte ut i arbeid etter at de er bosatt i en kommune. Den andre veilederen gir informasjon om et fleksibelt hurtigspor i introduksjonsprogrammet og er rettet mot dem som har behov for å kombinere deltakelse i arbeidslivet med språkopplæring eller andre kvalifiserende tiltak før ansettelse på ordinære vilkår.



### Asylsøkere fra Ukraina

Per august 2023 har UDI mottatt 55 100 registrerte søknader om beskyttelse fra ukrainske borgere. 35 500 søkte om beskyttelse i 2022.

51 300 av disse har fått innvilget kollektiv beskyttelse.

UDIs tre scenarier for totale ankomster i 2023 angir et spenn fra lavt til høyt – fra 20 000 som det laveste til 80 000 som det høyeste i det scenarieret med flest ankomster.

Kilde: UDI

Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at det høye antallet fordrevne fra Ukraina skaper et behov for økt mobilisering og kvalifisering til deltakelse i arbeid. Utviklingen i tilbud og resultater for gruppen vil følges tett framover.

## Treffsikker bosetting

Styrt og spredt, rask og treffsikker bosetting er regjeringens hovedmål. Det er kommunene som beslutter om og hvor mange flyktninger de vil bosette. I 2022 førte krigen i Ukraina til at 31 200 flyktninger ble bosatt, med en gjennomsnittlig bosettingstid på 2,3 måneder.

Fra og med 2019 har det gjeldende ansvarlige departementet fastsatt anmodningskriterier for fordelingen av flyktninger til kommunene basert på anbefalinger fra Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting. Kriteriene sier at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid. Kriteriene har siden 2019 slått fast at det skal legges størst vekt på arbeidsmarkedet og utdanningstilbud i regionen samt kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet.

Anmodningskriteriene for 2023 framhever at det skal legges størst vekt på kommunenes kapasitet og tjenestetilbud i regionen. Dette er vektlagt på grunn av det høye bosettingsbehovet som følge av krigen i Ukraina, og fordi det i motsetning til tidligere år er flere kvinner, barn og eldre.

## Etterlevelse av introduksjonsloven

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at innføringen av integreringsloven var en del av arbeidet med å styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet. Loven må ses i sammenheng med utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, revideringen av læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, utviklingen av en digital fagressurs for introduksjonsprogrammet og utviklingen av nye mål og indikatorer for å måle gjennomføringen og resultatene av dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, i samarbeid med andre etater, har utviklet en rekke standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Nettsiden *Fagressursen for introduksjonsprogrammet* skal bidra til en samlet og helhetlig formidling av innhold i introduksjonsprogrammet på tvers av sektorer og gjennom dette legge til rette for økt samarbeid og innsikt på tvers av kommunale enheter og andre aktører som har ansvar for innhold i introduksjonsprogrammet. Tallet på unike brukere av nettsiden har økt fra 17 966 i 2021 til 27 095 i 2022. IMDi gjennomførte i februar 2022 en undersøkelse om bruken av fagressursen ett år etter lanseringen. Det var samlet sett svært positive tilbakemeldinger.



## Utvikling i bosetting

I 2019 ble om lag 4 800 flyktninger bosatt, i 2020 om lag 2 800 og i 2021 om lag 4 500. I 2022 ble 31 200 flyktninger bosatt. Fra januar til august 2023 er 17 400 flyktninger bosatt.

I 2019 var gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting på 3,3 måneder. Gjennomsnittlig ventetid økte til 8,5 måneder i 2020 og 6,3 måneder i 2021. Gjennomsnittlig ventetid var på 2,3 måneder i 2022.

Kilde: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og IMDi

## **Tilpasset norskopplæring og at flere har grunnskole og videregående opplæring som innhold i introduksjonsprogrammet**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er styrket gjennom integreringsloven. Her er introduksjonslovens krav om å gjennomføre et visst antall timer norskopplæring erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Det veiledende minimumsnivået avhenger av hvilket utdanningsnivå deltakeren har fra før. Alderen for målgruppen til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er endret til 18–67 år.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser videre til at det er lagt til rette for differensiert programtid ut fra medbrakt kompetanse og alder i integreringsloven, da et sentralt formål med integreringsloven er at flere skal få formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Deltakere som kan gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet, er prioritert. For denne gruppen kan programmet vare i inntil fire år.

Andelen med programinnhold som gir formelle kvalifikasjoner, var lavere i 2022 enn foregående år. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i oppdrag å utrede årsaken til nedgangen i antallet som får formell kvalifisering innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, og vurdere om det er behov for å gjøre endringer i integreringsregelverket.

Det er utviklet en rekke lokale samarbeidsmodeller som er spesielt rettet mot å kvalifisere Nav-brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet til fagbrev. For eksempel ble en egen tilskuddordning til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere opprettet i 2021.

Videre har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sammen med Utdanningsdirektoratet ansvar for å utvikle en ny hovedmodell hvor voksne får modulstrukturert opplæring på grunnskolenivå, i fag- og yrkesopplæring og i en kombinasjon av disse. Forsøket startet i 2017 og avsluttes i 2024. Modulene skal gjøre det enklere å tilby opplæring på ulike arenaer, for eksempel i tiltak gjennom introduksjonsprogrammet, Nav eller arbeidslivet.

## **Vurdering av Jobbsjansen**

Våren 2023 lanserte IMDi et Jobbsjansen-register, det vil si et personregister som benyttes av kommunene for individrapportering i Jobbsjansen. Registeret skal bidra til mer treffsikre opplysninger om ordningens måloppnåelse. Registeret skal også danne grunnlag for kunnskapsutvikling sentralt og lokalt samt gi grunnlag for analyser og statistikker til forskningsmål og utvikling av ordningen. Jobbsjansen-registeret gir også grunnlag for å følge opp deltakeres tilknytning til arbeid/utdanning over tid, og dermed blir det mulig å dokumentere langtidseffektene av Jobbsjansen.

## Bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet

For å etablere et godt rammeverk rundt samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten er det ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet en ny samarbeidsveileder. Arbeids- og velferdsetaten er en viktig samarbeidspartner for kommunene i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Det er utviklet en rekke lokale samarbeidsmodeller som er spesielt rettet mot å kvalifisere Nav-brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet til fagbrev. Se omtalen ovenfor om tilpasning av introduksjonsprogrammet.

Sommeren 2021 lanserte IMDi, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og daværende Kompetanse Norge en digital veileder for kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Veilederen visualiserer mulig innhold i et kvalifiseringsløp, for eksempel norskopplæring, realkompetansevurdering og muligheter for formell opplæring på tvers av ulike instanser. Etter at veilederen ble lansert, har den blitt videreutviklet med blant annet nytt innhold som omhandler kvalifiseringsløp for fordrevne fra Ukraina.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi rapporterer månedlig på i hvilken grad personer med kollektiv beskyttelse deltar i arbeid, introduksjonsprogram og norskopplæring. Gjennom Statsforvaltnernes fellestjenesters spørreundersøkelse (STAF-rapportering) rapporterte 62 prosent av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen i mars 2023, at de vurderer samarbeidet med Nav om den arbeidsrettede oppfølgingen av personer med kollektiv beskyttelse som svært godt eller godt.

## Innretting av tiltaksbruken overfor innvandrere

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreket at det kontinuerlig arbeides med å vurdere og videreutvikle den aktive arbeidsmarkedspolitikken for å kunne møte utfordringer i arbeidslivet på en best mulig måte. Det er blant annet igangsatt en større områdegjennomgang med mål om at flere skal oppnå en raskere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet gjennom mer effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

I 2019 ble det gjort endringer som bidro til at flere prioriterte grupper i arbeidsmarkedspolitikken, inkludert innvandrere, fikk tilgang til fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Antall gjennomførte tiltaksplasser i fag- og yrkesopplæring har økt i årene 2020–2022. I 2021 ble det også gjort permanente endringer i dagpengeregelverket, som åpnet for at flere ledige kunne kombinere utdanning, med vekt på grunnutdanning, og dagpenger. Arbeids- og velferdsetaten har ansatt opplæringskoordinatorer i alle fylker som er aktive i ulike former for kompetansetiltak rettet mot Nav-kontorene og i nettverksbygging med samarbeidspartnere.

Fra 2021 har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi samarbeidet om å utvikle effektive og gode utdannings- og opplæringstjenester for ledige og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Samarbeidet dreier seg om karriereveiledning,

realkompetansevurdering og tilrettelagt fag- og yrkesopplæring samt behov for informasjonsdeling mellom sektorer.

I 2022 startet et forsøk med opplæring av lengre varighet rettet mot brukere i arbeids- og velferdsetaten som har behov for fag- og yrkesopplæring, men som har svake norskkunnskaper og/eller mangler grunnleggende ferdigheter. Det skal også iverksettes et forsøk med tilrettelagt videregående opplæring i 2023, der tverrsektorielt samarbeid vektlegges, og der både Navs og fylkeskommunens virkemidler kan benyttes. Det samarbeides også om å gi ledige og permitterte god informasjon om mulighetene til å heve kompetansen gjennom fylkeskommunenes fag- og yrkesopplæringstilbud for voksne. Dette gjøres ved å legge ut informasjon og digitale verktøy på utdanning.no.

*Fagbrev på jobb* er en ordning for voksne som er i et arbeidsforhold. Deltakerne i introduksjonsprogrammet kan være i målgruppen for ordningen, men det kan være en hindring at de må være i et ansettelsesforhold og ha minimum ett års dokumentert allsidig praksis.

Departementet viser også til utredningen med anbefalinger knyttet til integrering av arbeidsinnvandrere, jf. NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*. Utredningen har vært på høring og vurderes med tanke på videre oppfølging i departementet.

### **Tilrettelegge og etterse at kommunene tilbyr alle rettmessige tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogram**

I Prop. 1 S (2022–2023) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* viser rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er stor variasjon i hvordan Nav-kontorene arbeider med kvalifiseringsprogrammet. Noen vedvarende utfordringer er knyttet til identifisering og kartlegging av mulige deltakere, manglende kompetanse om programmet og de mulighetene det gir, og prioritering av ressurser til arbeidet med programmet. Tidligere anslag direktoratet har gjort over hvor mange som er i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, er høyere enn faktisk antall deltakere. Statsforvalterembetene mener også at det er et potensial for flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at dette samlet gir grunnlag for bekymring for om alle i målgruppen som fyller lovens vilkår, blir vurdert for deltakelse og får tilbud om program.

### **Pågående følgeevalueringer**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at det er mange av de iverksatte tiltakene som evalueres:

- Fafo evaluerer implementeringen av integreringsloven.
- Ideas2evidence evaluerer forsøkene med modulstrukturert voksenopplæring.
- Ideas2evidence evaluerer ny Jobbsjansen-pilot.

### 2.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har satt i verk flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Tiltakene skal bidra til å tette det vedvarende høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere fra land utenfor EØS og OECD-området. Eksempler er innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i Navs arbeidsmarkedstiltak. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er foretatt flere forbedringer i integreringsarbeidet siden 2020.

Riksrevisjonen registrerer at koronasituasjonen påvirket integreringsarbeidet og gjorde det mer utfordrende i de aktuelle årene.

Russlands invasjon av Ukraina har ført til at om lag 55 000 flyktninger har kommet til Norge per august 2023. Det høye antallet flyktninger gir økt press på bosetting, kartlegging av kompetanse og andre tiltak i integreringsarbeidet. At det er flere kvinner, barn og eldre i motsetning til tidligere år, har også betydning for kommunenes kapasitet, tjenestetilbud og sysselsetting. Flyktingene fra Ukraina er gitt midlertidig kollektiv beskyttelse og et kortere introduksjonsprogram. Det er usikkert i hvilken grad dette er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid.

Riksrevisjonen viser til at det har gått kort tid siden flere av tiltakene ble innført, og at det derfor er for tidlig å si noe om resultatene. På viktige områder som målrettet bosetting, tilpasset norskopplæring i introduksjonsprogrammet og effekten av Navs arbeidsmarkedstiltak kan ikke departementene redegjøre for noen konkrete resultater. Det er derfor viktig å følge opp resultatene både for bosetting og overgang til arbeid framover.

Riksrevisjonen følger saken videre.

## 3 Undersøkelser som ikke følges videre

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

#### **Konklusjon**

I tråd med Riksrevisjonens rutiner avsluttes saken etter to oppfølginger.

Riksrevisjonen registrerer at det er vedvarende utfordringer med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten. God henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til beste for pasientene.

Helse- og omsorgsdepartementet har iverksatt en rekke tiltak de siste årene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at departementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene har bidratt til bedre henvisningspraksis.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

#### 3.1.1 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. Undersøkelsen omfattet perioden 2014–2017.

[Dokument 3:4 \(2017–2018\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten* ble sendt til Stortinget 16. januar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. [Innst. 276 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken [15. mai 2018](#).

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2021–2022\)](#) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner*, som ble overlevert

Stortinget 9. november 2021. Komiteen ga sin innstilling 1. februar 2022, jf. [Innst. 126 S \(2021–2022\)](#). Stortinget behandlet saken [10. februar 2022](#).

I oppfølgingen merket Riksrevisjonen seg at *Handlingsplan for allmennlegetjenesten (2020–2024)* var Helse- og omsorgsdepartementets viktigste virkemiddel for å sikre god henvisningspraksis. Regjeringen ville over planperioden 2020–2024 fremme forslag om å styrke allmennlegetjenesten med 1,6 milliarder kroner. Planen omfattet blant annet mål om å sikre rekruttering av fastleger og bevare en fastlegeordning av høy kvalitet. Riksrevisjonen registrerte videre at departementet hadde satt i gang flere tiltak som skulle styrke samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegene, og som skulle sikre god henvisningspraksis. Helsefelleskapene ble pekt på som et overordnet grep for å sikre bedre samhandling.

Riksrevisjonens vurdering var imidlertid at flere av tiltakene som skulle styrke fastlegenes henvisningspraksis ikke var iverksatt, eller hadde virket i for kort tid til at resultatene kunne vurderes.

Riksrevisjonen understreket også kommunenes ansvar for å følge opp fastlegenes henvisningspraksis. Undersøkelsen viste at mange kommuner manglet oversikt over kvaliteten på henvisningene og omfanget av dem. Etter Riksrevisjonens vurdering var det viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis, slik at de kan utøve sitt ansvar på en god måte.

### Stortingets behandling av Riksrevisjonens oppfølging av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at det var behov for at flere av de iverksatte tiltakene fikk virke lenger, og at det også var tiltak som ennå ikke hadde trådt i kraft. Videre uttalte komiteen at det er viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at saken burde følges videre.

Kilde: Innst. 126 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 10. februar 2022

#### 3.1.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. februar 2023 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for effekter av de tiltakene og virkemidlene som framgår av departementets brev av 29. april 2021. Videre ble departementet bedt om å beskrive eventuelle andre tiltak og effekten av disse. Departementet svarte i brev av 17. mars 2023.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og faglig kvalitet er grunnleggende forutsetninger for en fastlegeordning som skal kunne levere gode tjenester, inkludert en faglig god henvisningspraksis. Departementet erkjenner at det i de siste årene har vært store utfordringer knyttet til rekruttering og stabilitet i fastlegeordningen, og viser til at situasjonen ble godt dokumentert i den omfattende evalueringen av fastlegeordningen som ble lagt fram høsten 2019. Som et svar på utfordringene som ble avdekket og dokumentert, la departementet fram *Handlingsplan for allmennlegetjenesten (2020–2024)* i mai 2020.



Departementet uttaler at dette var et viktig grep, som likevel har vist seg å ikke være tilstrekkelig for å imøtekomme utfordringene man står overfor.

Departementet viser til at regjeringen derfor har tatt ytterligere grep for å styrke fastlegeordningen i sin helhet:

- Pasienttilpasset basistilskudd ble innført 1. mai 2023 og innebærer at basistilskuddet vil avhenge av innbyggerens forventede behov for tjenester. Legen får høyere utbetalt basistilskudd for pasienter med større forventet behov for tjenester. Omleggingen vil ifølge departementet gi fastlegene et bedre utgangspunkt for å tilby likeverdige helsetjenester, ved å dele arbeidet med andre yrkesgrupper eller ha kortere listelengde. Departementet uttaler at det betyr at legene kan sette av mer tid til oppfølging av pasientene, inkludert administrativt arbeid som for eksempel henvisninger.
- Ekspertutvalg for gjennomgang av allmennlegetjenesten ble nedsatt 11. august 2022 og skulle foreslå konkrete tiltak fra 2024 og framover for å gjøre allmennlegetjenesten, herunder fastlegeordningen, bærekraftig over tid. Ekspertutvalget leverte sin rapport 18. april 2023.

Videre viser Helse- og omsorgsdepartementet til at regjeringen har startet arbeidet med *Nasjonal helse- og samhandlingsplan*, som vil legges fram for Stortinget i slutten av 2023 og avløse Nasjonal helse og sykehusplan 2020–2023. Meldingen vil dekke både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, og samhandling vil være et sentralt tema.

Departementet viser også til tiltak som helsemyndighetene har arbeidet med gjennom flere år:

- Helsedirektoratets henvisningsveileder fra 2015 beskriver hva en henvisning til spesialisthelsetjenesten bør inneholde. Departementet viser til at henvisningsveilederen beskriver nasjonale helsemyndigheters oppfatning av god faglig praksis, men at den ikke er bindende for tjenesteyteren.
- Helsedirektoratets veiledere for pakkeforløp og pasientforløp inkluderer veiledning knyttet til henvisninger.
- Departementet arbeider med å videreutvikle Kommunalt pasient- og brukerregister med mål om bedre og mer data fra omsorgstjenesten, allmennlegetjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. I dette utviklingsarbeidet inngår blant annet data om pasientforløp og samhandling på tvers og mellom tjenestenivåene. Økt og forbedret statistikk for helseforvaltningen, de regionale helseforetakene, kommuner og fastleger er ifølge departementet viktig for både prioritering og kvalitetsforbedringsarbeid.
- Elektroniske henvisninger, pasientlogistikkmeldinger, fagmeldinger og dialogmeldinger med helsefaglig informasjon er ifølge departementet viktige supplement for å bedre samhandlingen og øke kvaliteten på henvisninger til spesialisthelsetjenesten. Slik meldingsutveksling kan for eksempel benyttes i sammenheng med spørsmål eller ved behov for utdyping av tidligere sendte meldinger eller henvisninger og dermed sikre at adekvat og tilstrekkelig informasjon følger med henvisningene.

Departementet viser til at de fleste legekontor og helseforetak i dag har mulighet til å gjennomføre en slik elektronisk meldingsutveksling.

- En samhandlingstakst for nødvendig dialog mellom fastlege og lege i spesialisthelsetjenesten ble innført i 2019. Departementet viser til at denne taksten gir et insentiv til kommunikasjon mellom henvisende fastleger og spesialisthelsetjenesten, både før en eventuell henvisning og ved behov for tilleggsinformasjon ved vurdering av henvisning.
- De 19 helsefelleskapene er ifølge departementet i all hovedsak etablert. Helsefelleskapene er viktige arenaer for å videreutvikle samhandlingen mellom tjenestenivåene og for å bidra til bærekraftige og sammenhengende helse- og omsorgstjenester.

Avslutningsvis viser departementet til at det foreligger flere normerende produkter og utviklingsprosjekter som over tid vil kunne understøtte god henvisningspraksis fra fastleger til spesialisthelsetjenesten.

### 3.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er vedvarende store utfordringer med å rekruttere og beholde fastleger, og merker seg at departementet erkjenner at *Handlingsplan for allmennlegetjenesten (2020–2024)* ikke er tilstrekkelig for å imøtekomme utfordringene samfunnet står overfor.

Videre merker Riksrevisjonen seg de øvrige tiltakene som departementet viser til. Tiltak som helsemyndighetene har arbeidet med i flere år, er for eksempel etableringen av helsefelleskap, henvisningsveilederen, Kommunalt pasient- og brukerregister, elektronisk meldingsutveksling og en egen samhandlingstakst for dialog mellom fastlege og lege i spesialisthelsetjenesten. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke går fram av departementets svar om disse tiltakene har hatt ønsket effekt på fastlegenes henvisningspraksis.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurdering av at det er viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis. Til tross for dette har departementet ikke svart på hva som er gjort for å sikre at kommunene får tilgang til denne informasjonen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste videre til at god henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til beste for pasientene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor **ikke tilfredsstillende** at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene som er iverksatt har bidratt til bedre henvisningspraksis. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å følge opp at de tiltakene som er iverksatt, fører til nødvendige forbedringer.

### 3.1.4 Statsrådens svar

Saksomtalen foran ble i brev av 22. september 2023 oversendt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet til uttalelse. Statsråden har i brev av 6. oktober 2023 svart:

«Jeg vil takke Riksrevisjonen for å ha undersøkt fastlegenes henvisningspraksis og vårt arbeid med å bidra til god praksis. God

henvisningspraksis er viktig for at helse- og omsorgstjenestenes samlede ressurser i størst mulig grad utnyttes til det beste for pasientene. Undersøkelsen fra 2017 ga nyttig kunnskap om henvisningspraksisen mellom fastleger og spesialisthelsetjenesten.

Flertallet i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité påpekte i innstillingen til Stortinget at funnene i Riksrevisjonens rapport må ses i sammenheng med at fastlegeordningen er under betydelig press. Jeg er enig i den vurderingen.

Som departementet skrev i sin redegjørelse i mars 2023, er tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og faglig kvalitet grunnleggende forutsetninger for at fastlegeordningen skal levere gode tjenester, inkludert god henvisningspraksis. Utfordringene i fastlegeordningen er av langsiktig karakter og krever derfor langsiktige løsninger. Denne regjeringen har trappet opp innsatsen innen allmennlegefeltet betydelig, blant annet gjennom omlegging av basistilskuddet i 2023. Dette inkluderte en styrking med helårseffekt på 730 mill. kroner. Hovedformålet med det pasienttilpassede basistilskuddet er at tilskuddet skal reflektere listetyngden, det vil si pasientene på listen sitt behov for tjenester, i stedet for bare listelengden. Det skal bidra til at legene som har en liste med for høy samlet arbeidsbelastning får mulighet til å redusere belastningen. Det kan skje ved å ta ned listelengden eller for eksempel ved å ansette personell i praksisen. Omleggingen gir legene et mer likeverdig utgangspunkt for å levere gode tjenester, og da fremfor alt til pasienter med store og langvarige behov.

Sammen med de andre tiltakene som er referert i brevet fra Riksrevisjonen, vil dette også kunne bidra til å bedre fastlegenes henvisningspraksis.

Riksrevisjonens merknad ved sakens avslutning omhandler to forhold:

- At Helse- og omsorgsdepartementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene som er iverksatt har bidratt til bedre henvisningspraksis
- Hva som har blitt gjort for å sikre at kommunene får tilgang til informasjon om fastlegenes henvisningspraksis

De fleste av tiltakene som er innført innen allmennlegefeltet de siste årene er av generell karakter og adresserer overordnede forhold ved tjenesten. Videre er det mange faktorer i og utenfor helse- og omsorgstjenesten som samtidig spiller inn på og påvirker hvordan fastlegeordningen fungerer. Det er derfor utfordrende å identifisere konkrete virkninger av tiltakene innen enkeltområder ved tjenesten, som for eksempel henvisningspraksis.

Fastlegeforskriften § 7 annet ledd sammenholdt med forskriftens § 24 gir kommunen et tydelig ansvar for å sørge for god henvisningspraksis hos sine fastleger. Et slikt ansvar kan også leses ut fra forskrift for ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren. Henvisningsveilederen til Helsedirektoratet fra 2015 bør i dag være godt kjent i tjenesten. Departementet vil fortsette arbeidet med å tilgjengeliggjøre data for kommunene, men jeg forventer samtidig at kommunene oppfyller kravene som ligger i lov og forskrift og innhenter nødvendig informasjon om, og følger utviklingen av, fastlegenes henvisningspraksis i kommunene. Helsefelleskapene kan være en egnet arena for samarbeid om

henvisningspraksis på regionalt nivå; herunder for å kartlegge regional praksis, utarbeide tiltak og følge utviklingen.

Regjeringen gjennomfører en betydelig satsing for å styrke fastlegeordningen. Vi vil komme tilbake til oppfølging av forslagene til Ekspertutvalget for gjennomgang av allmennlegetjenesten. Jeg mener det er avgjørende for kvaliteten og bærekraften til vår felles helsetjeneste at vi nå gjør grep som sikrer en fastlegetjeneste som kan møte det kommende økte behovet for tjenester i kommunehelsetjenesten. Dette blant annet som følge av den demografiske utviklingen. Videre er vi avhengig av en fastlegetjeneste som samarbeider tett med spesialisthelsetjenesten. God henvisningspraksis er viktig for å sikre at pasienter med størst behov blir prioritert i spesialisthelsetjenesten og at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom nivåene er hensiktsmessig. Tilstrekkelig kapasitet og kontinuitet i allmennlegetjenesten er forutsetninger for god kvalitet.»

### 3.1.5 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Statsråden understreker i sitt svar at kvaliteten på fastlegenes henvisningspraksis er knyttet til utfordringene i fastlegeordningen, og viser til at et flertall i kontroll- og konstitusjonskomitéen påpekte at funnene i Riksrevisjonens rapport må ses i sammenheng med at fastlegeordningen er under betydelig press. Ifølge statsråden er utfordringene av langsiktig karakter og krever derfor langsiktige løsninger. Riksrevisjonen deler denne vurderingen, men mener til tross for dette at departementet må sørge for å ha kunnskap om iverksatte tiltak har ønsket virkning.

Riksrevisjonen og departementet er enige om at fastlegeforskriften gir kommunene et tydelig ansvar for å sørge for god henvisningspraksis hos sine fastleger. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2018 viste imidlertid at mange kommuner ikke opplevde at de har et slikt ansvar, samtidig som kommunene har svake insentiver til å følge opp fastlegenes praksis. Etter Riksrevisjonens mening bør derfor departementet, som forskriftsforvalter, vurdere hvordan det bedre kan tydeliggjøre dette ansvaret og støtte kommunene i arbeidet, slik at Stortingets intensjoner kan innfris.

I tråd med Riksrevisjonens rutiner avsluttes saken etter to oppfølginger. Riksrevisjonen starter en undersøkelse av fastlegeordningen høsten 2023.

Riksrevisjonen avslutter saken.

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

### **Konklusjon**

Riksrevisjonen avslutter saken.

Departementene har iverksatt flere tiltak og gjennomført et utviklingsarbeid for å følge opp målet om godsoverføring fra vei til sjø og bane. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementene fortsetter å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om godstransport for å avklare hvordan ambisjonen om godsoverføring påvirker den overordnede målsettingen for transportsektoren om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem.

Ansvarlige departementer: Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet

### 3.2.1 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. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga [Innst. 313 S \(2017–2018\)](#) 22. mai 2018, og Stortinget behandlet saken 29. mai 2018.

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2021–2022\)](#) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. I oppfølgingen i 2021 merket Riksrevisjonen seg at det var iverksatt relevante tiltak som videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget, ulike infrastrukturtiltak og tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø og jernbane. Riksrevisjonen konstaterte at de iverksatte tiltakene ikke hadde hatt noen målbar effekt i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane. Riksrevisjonen merket seg at det var målkonflikter på området som var med på å gjøre det vanskelig å nå målet om godsoverføring. Videre mente Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad hadde utarbeidet en felles strategi for å følge opp målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane. Riksrevisjonen mente også at departementet hadde for lite styringsinformasjon for å følge opp målet og

effekten av tiltak for godsoverføring fra sjø til vei og bane. Riksrevisjonen besluttet derfor å følge saken videre.

### Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga [Innst. 126 S \(2021–2022\)](#) den 1. februar 2022. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger i sin innstilling og delte Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

Komiteen bemerket 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 dette som et tydelig uttalt mål. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at dette var kritikkverdige. Komiteen registrerte at Samferdselsdepartementet viste til at Nasjonal transportplan inneholder en plan for hvordan det skal arbeides i retning av det langsiktige målet i transportpolitikken, og at det framgår i Nasjonal transportplan 2022–2033 at det fremdeles er en ambisjon å overføre 30 prosent gods fra vei til sjø og bane. Komiteen merket seg at departementet ga uttrykk for at det er vanskelig å vurdere resultatene av tilskuddsordningene. Komiteen støttet Riksrevisjonens vurdering av at det er behov for bedre styringsinformasjon for å følge opp målet og effekten av tiltakene for godsoverføring til sjø- og jernbanetransport.

**Kilde:** Innst. 126 S (2021–2022), jf. stortingsvedtak 12. februar 2022

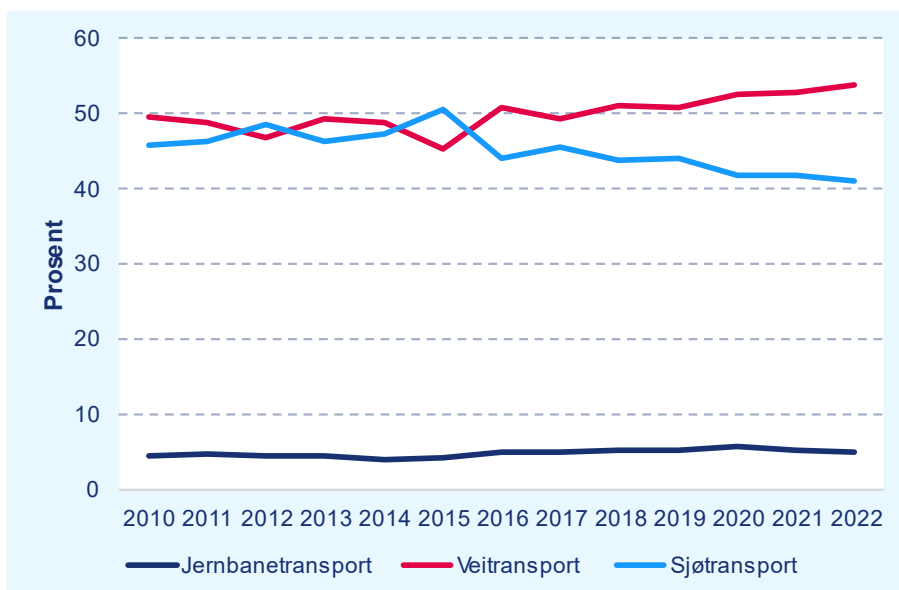
### 3.2.2 Samferdselsdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. mars 2023 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2017–2018), samt for hvilke resultater som er oppnådd på området. Riksrevisjonen ba departementet om særlig å legge vekt på gjennomførte tiltak og oppnådde resultater etter departementets brev av 25. januar 2021. Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet svarte i et felles brev 26. april 2023. Årsaken til dette var at Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for havnepolitikk og havne- og farledstiltak.

### Stabil utvikling av fordelingen mellom transportformene

Departementene viser i svarbrevet til at det har vært en stabil utvikling for markedsandelene til transportformene veitransport, jernbanetransport og sjøtransport i perioden fra 2010 til 2021. I figur 1 har vi også inkludert oppdaterte tall for 2022.

**Figur 1 Utviklingen i markedsandeler for transportarbeid i perioden 2010–2022, i prosent**



Kilde: SSB-tabell 11403

Veitransportens markedsandel har økt fra 49,6 prosent i 2010 til 53,8 prosent i 2022. Jernbanetransportens andel har økt fra 4,6 prosent i 2010 til 5,1 prosent i 2022. Departementene viser til at økningen i kapasiteten i jernbanenettet først og fremst har bidratt til å holde følge med en økt transportetterspørsel. Sjøtransportens andel er redusert fra 45,8 prosent til 41,1 prosent i 2022.

### **Tiltak for å styrke konkurransevnen til godstransport på sjø og jernbane sammenlignet med vei**

Departementene viser i svarbrevet til at det er iverksatt flere tiltak for å styrke konkurransevnen til godstransport på sjø og bane sammenlignet med vei:

#### **Tiltak innen sjøtransport**

- For å styrke godstransport på sjø presenterte regjeringen en egen **nærskipsfartsstrategi og nasjonal havneplan i Nasjonal transportplan 2022–2033**. Hensikten er å støtte opp under sjøtransportens fortrinn og legge til rette for at den blir mer effektiv, klima- og miljøvennlig og sikker.
- **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 investeringer i omlastningsutstyr ved etablering av samfunnsøkonomisk lønnsomme sjøtransporttilbud som ellers ikke ville blitt etablert. I 2022 ble det bevilget 32,4 millioner kroner. Ordningen har overført nærmere 330 millioner tonnkilometer fra vei til sjø. Dette er i samsvar med måltallet for godsoverføring som ble satt for tilskuddsordningen. Kystverkets beregninger viser at effekten av godsoverføring fra vei til sjø på klimagassutslipp i mange tilfeller er negativ.

- **Tilskuddsordningen for investering i effektive og miljøvennlige havner** skal bidra til å effektivisere logistikkjeden og styrke sjøtransportens konkurranseevne. Tilskuddene omfatter alle typer havner og kan benyttes til investeringer i havneinfrastruktur, tilgangsinfrastruktur fra vei og sjøside og mudring. I 2022 ble det bevilget 95,5 millioner kroner og utbetalt 56,6 millioner kroner.
- **Fornyng og modernisering av navigasjonsinstallasjonene langs kysten.** Vedlikeholdsetterslepet på disse installasjonene er ifølge svarbrevet redusert fra mer enn 2 milliarder kroner i 2010 til under 700 millioner kroner ved utgangen av 2022.
- **Forebyggende sjøsikkerhetstiltak som losordningen, sjøtrafikkentralene og meldings- og informasjonssystemer** trekkes fram som viktige for å ivareta sikkerheten og framkommeligheten i farvannet.
- **Farvannstiltak**, herunder utdyping, mudring og nymerking, bidrar til økt kapasitet, større manøvreringsrom og redusert seilingstid. Det er ferdigstilt flere farledstiltak i 2021 og 2022 som skal bidra til bedre sikkerhet for de sjøfarende.
- Kystverket har iverksatt et prosjekt for å **videreutvikle kunnskap og prosesser** i behandlingen av kommunale plansaker som berører sjøtransporten og havneinteresser. Økt bruk av digital teknologi kan forbedre planmedvirkningen gjennom å gi et bedre kunnskapsgrunnlag.

#### Tiltak innen jernbane

- **Tilskuddsordningen for godstransport på jernbane.** Fra 2019 til juni 2023 har Jernbanedirektoratet forvaltet en tilskuddsordning for den delen av godstransport på jernbane som er i direkte konkurranse med veitransporten. Jernbanedirektoratet har evaluert ordningen, og den kvantitative analysen viser at trafikkarbeidet økte med 23 prosent for kombinerte godstransporter målt i brutto tonnkilometer i perioden fra 2019 til 2022, men evalueringen kunne ikke dokumentere at støtteordningen isolert sett har hatt effekt på trafikkarbeidet. Flere eksterne forhold har påvirket det totale volumet av støtteberettiget godstransport på jernbane, særlig pandemien og mangelen på lastebilsjåfører. I den kvalitative delen av undersøkelsen opplyste transportaktørene om at støtteordningen gir økonomisk trygghet til å kunne utvikle tilbudet og satse i nye markeder. Jernbanedirektoratet vurderer at avvikling av støtteordningen kan ha store negative konsekvenser for godstransport på jernbane og anbefaler å opprettholde støtteordningen etter 2023.
- I **Nasjonal transportplan 2022–2033** er det prioritert å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringsprosjekter for de mest trafikkerte strekningene for gods på jernbane. Det er iverksatt **ulike godstiltak** som opprettelse av planfrie kryss og forlengelser av kryssingsspor samt ombygginger, utbedringer og kapasitetsøkninger på stasjoner og godsterminaler. Dette gir ifølge departementene godsoperatørene økt kapasitet og fleksibilitet. Departementene viser videre til at investeringer som primært er rettet mot persontrafikken, også er til nytte for godstrafikken.



## Endringer i departementenes mål- og resultatstyring av ambisjonen om godsoverføring

Departementene viser i svarbrevet til at Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, som ble lagt fram i mars 2021, utgjør den samlede statlige strategien for utviklingen av transportsystemet i planperioden. I meldingen går det fram at regjeringen – innenfor godstransport – vil satse på samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som gir økt effektivitet, økt pålitelighet, redusert transporttid, bedre sikkerhet, klima og miljø, og som dermed vil bidra til å styrke næringslivets konkurranseevne. Det legges opp til en godspolitikk som videreutvikler den enkelte transportformens fortrinn. I meldingen står det at regjeringen har som ambisjon å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030. Det understrekes imidlertid at det vil være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i meldingen, for å oppnå godsoverføring i et så stort omfang.

Departementene viser videre i svarbrevet til at transportvirksomhetene – som en del av arbeidet med *Nasjonal transportplan 2025–2036* – har satt ned en utredningsgruppe for godstransport. Transportvirksomhetene har gjort en faglig vurdering av ambisjonen i *Nasjonal transportplan 2022–2033* om å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030. I vurderingen viser de til at godstransport består av flere ulike delmarkeder med stort spenn, og at de ulike transportformene i liten grad er i direkte konkurranse med hverandre. Videre viser utredningsgruppens utredning at fordelingen av gods mellom transportformene har vært svært stabil over tid, og den konkluderer med at selv sterke virkemidler for å påvirke fordelingen ikke vil gi merkbar effekt. Ifølge utredningen er forskjellene i skadekostnader som de ulike transportformene påfører samfunnet, mindre enn antatt og avtagende som følge av teknologisk utvikling. Dette innebærer ifølge denne nye utredningen at endret transportmiddelfordeling vil ha begrenset nytte for samfunnet, og at det etter transportvirksomhetenes vurdering mest sannsynlig ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bruke betydelige ressurser på virkemidler som skal bidra til å flytte gods fra én transportform til en annen. Det vises til at mulighetene for å redusere klimagassutslippene gjennom godsoverføring er begrensede. Transportvirksomhetene anbefaler derfor at ambisjonen om godsoverføring legges bort, og at tiltak som gjør transportformene mer effektive eller gir lavere skadekostnader for samfunnet, gjennomføres uavhengig av transportmiddelfordelingen.

I svarbrevet viser departementene også til at Kystverket på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har levert en utredning av tiltak for å øke godsvolumet på sjøen, *Mer gods på sjø*. Målet med utredningen var å undersøke det faglige grunnlaget for gods på sjø til *Nasjonal transportplan 2025–2036*. Utredningen viser at det er utfordrende å legge til rette for økt sjøtransport samtidig som klimagassutslippene fra sjøtransporten skal reduseres vesentlig for å oppfylle Norges utslippsforpliktelser. Utredningen peker også på enkelte nye tiltak som bør vurderes, for eksempel grønne korridorer for sjøtransport og bruk av offentlig innkjøpsmakt.

Videre viser departementene til en rapport fra Jernbanedirektoratet fra juli 2022 om rammebetingelsene for godstransport på jernbane. I rapporten går

direktoratet gjennom økonomiske rammevilkår som avgifter og støtteordninger samt ikke-økonomiske rammevilkår som tilgang på ruteleier, terminalkapasitet og infrastrukturtiltak. Jernbanedirektoratet har også i sammenheng med Nasjonal transportplan 2025–2036 utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for godstransport på bane som bidrag til helhetlig strategi for utvikling av jernbanetilbudet. Der går det fram at effekten av vedlikehold, fornyelse og tiltak som styrker driftsstabiliteten, på kort sikt vil føre til bedre driftsvilkår for godstransporten.

Når det gjelder indikatorer for å følge utviklingen i godsoverføring fra vei til sjø, vises det i svarbrevet til at Kystverket har fått oversikt over klimagassutslipp fra fartøy, men utover dette oppgir ikke departementene at det brukes noen indikatorer for å følge med på utviklingen i transportfordelingen mellom sjø- og veitransport.

Det er ikke utviklet noen indikatorer som måler godsoverføring fra vei til jernbane. Jernbanedirektoratet har imidlertid utviklet et verktøy for kapasitetsmonitorering (KapMon) som viser utnyttelsen av både strekningskapasitet og transportkapasitet for person- og godstrafikk. Verktøyet viser dagens og forventet framtidig kapasitet på nesten alle jernbanestrekninger i Norge. Det skal bidra til å identifisere områder som bør prioriteres med bakgrunn i nåværende eller forventede framtidige kapasitetsutfordringer, og til å finne samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak.

### 3.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Siden 1990-årene har det vært et 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. Det er en ambisjon om å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030. Statistikk viser at utviklingen i markedsandeler for henholdsvis vei-, sjø- og banetransport har vært relativt stabil siden 2010, og at veitransportens andel har økt noe i perioden.

Riksrevisjonen mener det er positivt at departementene har iverksatt mange tiltak etter vår undersøkelse, og at det er gjennomført et betydelig utviklingsarbeid for å øke kunnskapsgrunnlaget om godstransport. Departementene har iverksatt flere tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø og jernbane, og de har arbeidet med andre tiltak for godsoverføring, for eksempel infrastrukturtiltak på spor, terminaler og havner. Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene i liten grad har hatt målbare effekter i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane. Utviklingsarbeidet gir etter vår vurdering et bedre beslutningsgrunnlag om behovet for og virkninger av tiltak for godsoverføring mellom transportformene.

Ambisjonen om å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030 er videreført i Nasjonal transportplan 2022–2033. I meldingen understrekes det imidlertid at det vil være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i meldingen, for å oppnå godsoverføring i et så stort omfang. Departementene viser i svarbrevet til en utredning fra transportetatene som inngår i arbeidet med Nasjonal transportplan 2025–

2036. Denne viser at det kan være målkonflikter mellom målet om godsoverføring og andre transportpolitiske mål, og at tiltak som gjør transportformene mer samfunnsøkonomisk lønnsomme eller gir lavere skadekostnader, bør prioriteres uavhengig av transportform og fordeling mellom vei, sjø og bane. Dette kan få konsekvenser for prioriteringen av tiltak for å oppnå godsoverføring.

Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene i liten grad har hatt målbare effekter i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane, men vi vurderer samtidig at utviklingen for godstransport på sjø og bane sammenlignet med vei trolig ville vært svakere uten tiltakene som er iverksatt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementene fortsetter å følge opp det pågående arbeidet. Det er viktig at departementene videreutvikler kunnskapsgrunnlaget om godstransport for å avklare hvordan ambisjonen om godsoverføring fra vei til sjø og bane påvirker målet om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 3.3 Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning

### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Utenriksdepartementet har satt i verk flere tiltak for å bedre resultatinformasjonen om bistand til utdanning. Det er imidlertid fortsatt rom for forbedringer. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at departementet fortsatt prioriterer arbeidet med resultatinformasjon for å få vite hva som oppnås med bistanden.

Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

### 3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid med å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning. Undersøkelsen omfattet i all hovedsak perioden 2012–2018.

[Dokument 3:10 \(2018–2019\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning* ble levert til Stortinget 7. mai 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 26. november 2019, jf. [Innst. 72 S \(2019–2020\)](#). Stortinget behandlet saken 3. desember 2019.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at bistandsforvaltningen ikke gjorde nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning, og at rapporteringen til Stortinget om resultatene av norsk utdanningsbistand var unyansert. Rapporteringen inneholdt flere eksempler på misvisende informasjon. Undersøkelsen viste også at det ikke ble gitt nok informasjon om resultater, administrative kostnader og hva norske bistandsmidler brukes til. Den norske prioriteringen av utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne ble også lite fulgt opp i praksis.

Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet

- sørger for at bistandsforvaltningen følger opp og etterprøver rapporteringen i prosjektenes gjennomføringsfase, og benytter kunnskapen til å fatte nye beslutninger
- legger opp til at bistandsforvaltningen systematisk lærer av prosjekter og andre aktører som oppnår gode resultater og har god resultatinformasjon

- sørger for at det finnes informasjon om resultatene for barn med nedsatt funksjonsevne i tråd med Stortingets ønske om mer presis rapportering for denne gruppen
- legger opp til en mer balansert rapportering av resultater fra norsk bistand, med informasjon om både gode og dårlige resultater
- gjør mer informasjon om resultater fra prosjektene tilgjengelig for offentligheten og synliggjør administrasjonskostnader hos tilskuddsmottakerne

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i [Innst. 72 S \(2019–2020\)](#) til at bistand til utdanning var et høyt prioritert område for norsk utviklingspolitikk, og at Riksrevisjonens undersøkelse var et viktig grunnlag for å vurdere om bevilgede midler bidrar til ønskede resultater. Komiteen merket seg Riksrevisjonens hovedfunn om at bistandsforvaltningen ikke gjør tilstrekkelig for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon på utdanningsområdet.

Komiteen viste til at den deler Riksrevisjonens oppfatning av at pålitelig og relevant informasjon om resultatene er avgjørende for at mål og resultatkrav skal kunne innfris. Videre understreket komiteen regjeringens plikt til å gi Stortinget fyllestgjørende informasjon om resultatene av norsk bistand. Det gjelder både innsikt i administrative kostnader og hva bistandsmidlene faktisk går til.

Ifølge kontroll- og konstitusjonskomiteen er det kritikkverdige at Riksrevisjonen finner at rapporteringen av resultater av norsk bistand til utdanning er unyansert, upålitelig og inneholder flere eksempler på misvisende informasjon. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen kritiserer at det i mange tilfeller bare er de positive resultatene som fremheves, mens dårlige resultater med lav måloppnåelse sjelden nevnes. I den forbindelse viste komiteen til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82, som sier at regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Komiteen forutsatte at regjeringen sørger for en mer balansert rapportering om både gode og dårlige resultater, og at dette blir gjennomført i rapporteringen for 2019 og i fremtidige budsjettproposisjoner.

Komiteen pekte på at utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne har vært et særlig sterkt prioritert område fra Stortingets side, jf. [Innst. 125 S \(2014–2015\)](#) til [Meld. St. 25 \(2013–2014\)](#), men at dette bare i liten grad er fulgt opp i praksis. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens kritikk av at prioriteringen av barn med nedsatt funksjonsevne ikke gjenspeiles i gjennomføringen av prosjektene og i rapporteringen, og forutsatte at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en egen redegjørelse om status i dette arbeidet.

Komiteen viste videre til Riksrevisjonens kritikk av manglende oppfølging og resultatrapportering for bruken av 110 millioner kroner i REACH-fondet (Results in Education for all Children) og annen virksomhet i regi av internasjonale organisasjoner, og forutsatte at regjeringen sørger for solide resultatrammeverk før nye avtaler inngås. Komiteen merket seg også at Norge skårer lavt på den internasjonale åpenhetsindeksen for bistand, og forutsatte at regjeringen iverksetter nødvendige tiltak for å endre rutinene.

Kilde: [Innst. 72 S \(2019–2020\)](#), jf. stortingsvedtak 3. desember 2019

### 3.3.2 Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. mars 2023 Utenriksdepartementet om å redegjøre for tiltak og endringer som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra Norad dersom dette var nødvendig. Utenriksdepartementet svarte i brev av 3. mai 2023.

#### **Endringer i rutiner og praksis for å sikre god og balansert resultatinformasjon**

Utenriksdepartementet viser til at flere av Riksrevisjonens anbefalinger handler om å iverksette tiltak på systemnivå, som å sørge for at bistandsforvaltningen følger opp og etterprøver rapportering og sikrer systematisk læring og mer balansert resultatinformasjon. Siden undersøkelsen ble utført, har det ifølge departementet skjedd en rekke endringer på tilskuddsområdet som bidrar til økt kompetanse og bevissthet om krav om metodikk i tilskuddsforvaltningen innenfor disse områdene.

Høsten 2019 ble Grant Management Assistant (GMA) lansert i Utenriksdepartementet, Norad og på stasjonene med tilskuddsforvaltning. GMA er en digital veileder for tilskuddsforvaltning som er bygget på en tidligere håndbok i tilskuddsforvaltning (Grant Management Manual). Ved lanseringen av GMA ble alt veiledningsmateriale gjennomgått og forbedret, herunder veiledningen i mål- og resultatstyring og økonomi. Den nye digitale veilederen representerte ifølge Utenriksdepartementet en vesentlig styrking av utenriktjenestens system for tilskuddsforvaltning.

GMA er under kontinuerlig utvikling og forbedring. I tillegg er det utviklet maler som brukes i søknadsportalen, der søkere må fylle ut informasjon om blant annet indirekte kostnader når de sender inn søknad om prosjektstøtte. Departementet har imidlertid per i dag ingen systematisk metode for å hente ut aggregert informasjon om slike kostnader.

Ifølge Utenriksdepartementet legger bistandsforvaltningen nå mer vekt på partnervurderinger før avtaler inngås. Slike vurderinger skal blant annet gi informasjon om partnerens kapasitet til effektiv mål- og resultatstyring. Det innhentes også i økende grad vurderinger gjort av andre givere. Dette bidrar til bedre informasjon om resultatoppnåelse og læring fra andre aktører. Utenriksdepartementet har også sett nærmere på om det er mulig for departementet og Norad å opprette et felles partnerregister, og om det er mulig å gjøre det enklere å dele informasjon og vurderinger. Juridisk viser det seg imidlertid at slik deling av informasjon er svært utfordrende, særlig når det gjelder offentlighetsloven.

Departementet har de siste årene arbeidet systematisk med å forbedre målformuleringer og resultatrapportering i Prop. 1 S. Departementet tilstreber å ha klare formuleringer på postnivå som kan rapporteres på i påfølgende år. De siste årene har det ifølge departementet vært en tydeligere sammenheng mellom målene og resultatene det rapporteres på. For å sikre en mer balansert fremstilling av resultatoppnåelsen arbeider departementet også for å inkludere informasjon om mangelfull

resultatoppnåelse på en bedre måte. Dette arbeidet vil bli videreført i de kommende årene.

## Arbeid med digitale portalløsninger

I svaret daværende statsråd ga til Riksrevisjonens rapport i 2019, ble det flere steder referert til en ny intern tilskuddsportal som skulle utvikles. Den interne tilskuddsportalen skulle være en videreutvikling av den elektroniske søknadsportalen som ble innført i 2017. Det skulle blant annet utvikles og innføres en saksbehandlingsmodul der all saksbehandling og kommunikasjon med partnerne skulle foregå, og der rapporter skulle sendes inn og vurderes av saksbehandler. Aktivitetene i portalen skulle sikre sporbarhet i forvaltningen, blant annet med automatisk arkivering av relevante aktiviteter. Denne portalen skulle etter planen bli innført i januar 2024.

I januar 2023 oppdaget imidlertid Utenriksdepartementet at utvikling av saksbehandlingsmodulen i den interne tilskuddsportalen ikke var dekket av anskaffelsen som ble gjort i 2017, og tilskuddsportalen kan derfor ikke lanseres og tas i bruk som planlagt. Utenriksdepartementet opplyser i juni 2023 at de ikke har bestemt om den interne tilskuddsportalen skal erstattes, og hva den eventuelt skal erstattes med.<sup>10</sup>

Utenriksdepartementet har også en ekstern tilskuddsportal som gir en oversikt over alle tilskuddsavtaler som Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene forvalter. Denne portalen var ute av drift mellom august 2021 og april 2023. Utenriksdepartementet opplyser at portalen ble stengt etter at OECDs utviklingskomité (DAC), på grunn av trusselbildet i Afghanistan, besluttet at all offentlig informasjon om afghanske bistandsmottakere skulle fjernes midlertidig for å beskytte liv. Arbeidet med å skjerme informasjon ble relativt omfattende og bidro til at gjenåpningen av tilskuddsportalen lot vente på seg. Utenriksdepartementet opplyser dessuten at tilskuddsportalen ikke har informasjon om administrative kostnader. Den eksterne tilskuddsportalen skulle etter planen avvikles, og utviklingen av denne portalen har derfor ikke vært prioritert de siste årene. Hva som skal skje med den eksterne tilskuddsportalen på lengre sikt, er avhengig av hva som skjer med den interne tilskuddsportalen.<sup>11</sup>

Utenriksdepartementet og Norad har hatt flere offentlig tilgjengelige portaler som delvis har overlappet. Noen har vært i drift, og andre har vært under planlegging. Ifølge Utenriksdepartementet ønsket Norad at man med resultatportalen skulle samle de ulike portalene på ett sted og forenkle publikums tilgang til informasjon om norsk bistand og hva den har ført til. Bistand i tall<sup>12</sup> (Norad) og den eksterne tilskuddsportalen (Utenriksdepartementet) var de to største.

Utenriksdepartementet opplyser at arbeidet med å legge inn informasjon i resultatportalen foregår manuelt. Informasjonen som legges inn, må i tillegg kvalitetssikres. Dette er ressurskrevende og har ikke blitt prioritert i departementet. Prosjektene som til nå er lagt inn i resultatportalen, er

<sup>10</sup> E-post fra Utenriksdepartementet 15. juni 2023.

<sup>11</sup> E-post fra Utenriksdepartementet 15. juni 2023.

<sup>12</sup> Bistand i tall heter nå Bistandsresultater.

eksempler fra Norads portefølje. Departementet viser til at de ovennevnte begrensningene fører til at resultatportalen blir lite brukt.

Videreutviklingen av utenriktjenestens tilskuddsportal ble avsluttet, og prosjektet med resultatportalen ble overført til Norad. Resultatportalen ble senere innskrenket til å kun inkludere O3-midler (bistand) og var ikke lenger egnet for Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning, som også dekker tiltak rettet mot utenrikspolitiske formål (O2-området).

### **Tiltak for økt kontroll av resultatinformasjon som kommer inn**

Riksrevisjonen ba Utenriksdepartementet om å redegjøre kort for eventuelle tiltak som er iverksatt for å øke kontrollen av data som kommer inn. I svarbrevet viser ikke departementet til konkrete nye tiltak som er iverksatt. I stedet redegjør departementet for forventet praksis. Saksbehandler skal vise til kilder ved formidling av resultatinformasjon på samfunnsnivå, og det er også god praksis å vurdere etterretteligheten i den årlige rapporteringen fra samarbeidspartnere. Det er saksbehandler som har ansvaret for å sjekke at tilskuddsmottaker har rapportert om resultater i tråd med det som er intensjonen i avtalen.

Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er innført gjennomgående rutiner for å ta stikkprøver av resultatinformasjon. Partnere har ulike metoder for å innhente data for rapportering. Rapportering på resultater innebærer selvrapporing, og data innhentes løpende og hyppig. Det kan ifølge departementet være metodisk utfordrende å triangulere denne resultatinformasjonen.

Utenriksdepartementet viser til konkrete eksempler på hvordan departementet har tatt stikkprøver av resultatinformasjon. På tjenestereiser har departementet tatt stikkprøver for å vurdere om informasjonen fra Redd Barna virker rimelig. Dette har blant annet gått ut på å sjekke om Redd Barnas metodiske tilnærming for å innhente data er i overensstemmelse med det de har oppgitt. Departementet har også innhentet data om antall barn som er til stede på skolen, men uten at disse dataene har blitt systematisk sammenliknet med tallmaterialet i den årlige rapporteringen.

Et annet eksempel er oppfølgingen av budsjettstøtte til utdanningssektoren i Nepal, der Norge bidrar sammen med andre givere. Utdanningssektoren og skoler bruker et eget informasjon- og styringssystem (Integrated Education Information System – IEMIS) for å måle resultater og innhente nasjonale utdanningsdata. IEMIS inkluderer detaljert og disaggregert statistikk om blant annet fravær og læringsutbytte. Systemet har blitt digitalisert, noe som har bedret dataenes pålitelighet. Kontroll av data og resultatrapportering gjennom dette systemet gjøres av ambassaden gjennom feltbesøk og regelmessig faglig dialog. De siste åtte månedene har ambassaden besøkt tolv offentlige skoler fordelt på tre provinser for å kunne vurdere om det de leser i rapporter, gir et ærlig bilde av tiltakene og måloppnåelsen. Både resultatrapporter og feltbesøk viser at det er krevende og komplisert å innhente troverdige og nøyaktige utdanningsdata, for eksempel om årsakene til elevers fravær.



Et tredje eksempel er Malawi, der Norge ved ambassaden støtter utdanning gjennom FN-programmet Joint Programme for Girls Education (JPGE) og Education Services Joint Fund (MESIP Extended). Ambassaden gjennomførte i egen regi et feltbesøk i februar 2023. Ambassaden undersøkte særlig om administrasjonen ved de to skolene de besøkte, hadde tilgjengelig rapporter og informasjon om skolen, slik de er pålagt. Her tok også ambassaden stikkprøver på dokumentasjon av såkalte School Improvement Grants, som Norge har vært med på å finansiere. Resultatene var blandet, og ambassaden oppfattet en tydelig forskjell mellom de to skolene. De undersøkte også hvilke tiltak som var iverksatt på skolene for å ivareta barn med nedsatt funksjonsevne. Flere tiltak var på plass, deriblant tilrettelagt infrastruktur og opplæring av lærere i undervisning av barn med spesielle behov. Ambassaden fant totalt sett at prosjektene blir implementert etter avtalen, men at de har noen utfordringer som nå følges opp av implementerende partner i FN. Utenriksdepartementet understreker at utfordringene som ambassaden møtte i felt, har vært rapportert underveis i prosjektet.

### **Utviklingen av resultater i flergiverfondet REACH**

Utenriksdepartementet opplyste høsten 2018 at det ikke hadde noen klar formening om hva flergiverfondet REACH hadde ført til så langt. Per 2018 var de forskjellige tiltakene og prosjektene under REACH om lag 18 måneder forsinket. I svarbrevet opplyser departementet at blant annet sluttevalueringen av fondet fra 2022 viste en rekke resultater. REACH har ifølge departementet blant annet bidratt til

- økt interesse for, og kapasitet til, å innføre og bruke resultatbasert finansiering i utdanningssektoren i en rekke land
- utvikling av kunnskapsgrunnlag som har blitt brukt av Verdensbanken og Det globale partnerskapet for utdanning, men som utenfor disse institusjonene ser ut til å ha hatt mer begrenset nytteverdi
- innføring av klarere observerbare indikatorer i utdanningstiltakene

Utenriksdepartementet påpeker at giverne har vist stor fleksibilitet når det gjaldt covid-19, behovene for å justere tidslinjer og programdesign og overgangen til bruk av digitale løsninger. Imidlertid har årsrapportene fra Verdensbanken inneholdt mindre informasjon om læring om resultatbasert finansiering enn giverne forventet. Giverne har gitt tilbakemeldinger om dette underveis.

### **Prioritering av utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne**

I svarbrevet omtaler Utenriksdepartementet eksempler på tiltak og enkelte resultater av utdanningsbistanden rettet mot barn med nedsatt funksjonsevne.

FNs fond for utdanning i krise og konflikt, Education Cannot Wait (ECW), bidro i 2021 med utdanningstiltak til rundt 3,7 millioner barn og unge i krise- og konfliktsituasjoner. Av de som fikk utdanningsmuligheter gjennom fondet i 2021, utgjorde andelen barn med nedsatt funksjonsevne bare 0,92 prosent. Dette var en økning fra året før, men Utenriksdepartementet påpeker at andelen fremdeles er lav fordi det er utfordrende å sikre utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne som er på flukt.

Utenriksdepartementet viser videre til at erfaringene med Verdensbankens flergiverfond for inkluderende utdanning, Inclusive Education Initiative (IEI), er delte. Avtalen går ut i 2023, og departementet opplyser at det ikke vil inngå en ny avtale etter det. Innrapporterte data tyder på at det har vært god fremgang når det gjelder å styrke systemer for policy, strategi og program i Etiopia, Nepal og Rwanda, men det er vanskelig å tilskrive resultatene til IEI. Fondet har også bidratt til at landene har forpliktet seg til å ta inkludering inn i lærerutdanningen, og til utviklingen av tre applikasjoner som støtter læring for barn med nedsatt funksjonsevne.

Norske myndigheter har ifølge departementet vært pådrivere for inkluderende utdanning i styrer og faglige fora, for eksempel gjennom de multilaterale organisasjonene UNICEF, UNESCO og Global Partnership for Education (GPE). Norad har også deltatt aktivt i UNICEFs ekspertgruppe for «*Mapping of Disability-Inclusive Education in Eastern and Southern Africa*», og norske myndigheter har støttet UNICEFs arbeid for å tilby marginaliserte barn i Sahel kvalitetsutdanning. I 2020 mottok over 5000 barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier inkluderende utdanningspakker i Niger.

Ambassaden i Etiopia samarbeider med etiopiske myndigheter og utdanningspartnere gjennom flergiverfondet General Education Quality Improvement Plan for Equity (GEQIP-E). Dette har bidratt til gjennomføringen av en kvalitetsreform innenfor lærerutdanning og læreplaner. Norsk bilateral støtte har også bidratt til å forbedre situasjonen for barn med nedsatt funksjonsevne i Malawi og Nepal.

Global Disability Summit ble arrangert virtuelt i Oslo i februar 2022. At Norge ville være vertskap, ble annonsert av utenriksminister Søreide i hennes utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget 19. april 2021. På toppmøtet ble strategien *Likestilling for alle, Styrket innsats for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i utviklingspolitikken (2022–2025)* lansert. Strategien legger føringer for det videre arbeidet med inkluderende utdanning. Utviklingsminister Tvinning har overfor Stortinget vist til at det på toppmøtet kom inn en rekke forpliktelser, og med det brakte regjeringen arbeidet med inkluderende utdanning et godt steg videre.<sup>13</sup> Totalt ble 1420 nye forpliktelser inngått av 190 partnere.

Riksrevisjonen spurte også Utenriksdepartementet om hvor mange avtaler i perioden 2019–2022 som har barn med nedsatt funksjonsevne som eneste mål eller som en sentral del av målene. Departementet viser til at totalt antall bistandsavtaler til utdanning med markøren for funksjonsnedsettelse har økt i perioden. Antall avtaler som har bistand til utdanning av barn med funksjonsnedsettelse som hovedmål, har imidlertid gått ned fra 8 i 2019 til 5 i 2022. Antall avtaler med dette som delmål har økt fra 14 i 2019 til 28 i 2022. I tillegg har bistandsmidlene til utdanning med markøren for funksjonsnedsettelse økt fra 386 millioner kroner i 2019 til 852 millioner kroner i 2022.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Besvarelse i stortingsmøte 10. mars 2022. Utenriksdepartementet opplyser for øvrig i e-post av 11. mai 2023 at utviklingsministerens redegjørelse ikke ble holdt i 2020 og 2021 på grunn av pandemien.

<sup>14</sup> E-post fra Utenriksdepartementet 15. juni 2023.

## Den internasjonale åpenhetsindeksen for bistand

I svarbrevet gir Utenriksdepartementet en vurdering av hvorfor Norge skåret enda lavere enn tidligere på Den internasjonale åpenhetsindeksen i 2022. Ifølge departementet bidro anonymisering av data som følge av situasjonen i Afghanistan til å forklare dette.

På grunn av situasjonen i Afghanistan publiserte også Norge sjeldnere data til International Aid Transparency Initiative (IATI). Utenriksdepartementet viser til at det var nødvendig å utarbeide en metode for å skjerme sensitiv informasjon. Når data publiseres sjeldnere enn kvartalsvis, er det ikke mulig å få 100 prosent skår på en rekke av indikatorene i IATI, selv om kvaliteten på disse tilsvarer 100 prosent.

Norad publiserte data til IATI i februar 2023. Disse inkluderte blant annet kontaktinformasjon per avtale, bærekraftsmål, forbedret kvalitet på statistikkvariabler og lenker til flere tilgjengelige strategier. Norad arbeider med å av-anonymisere mange av Afghanistan-avtalene, slik at mer informasjon kan gjøres tilgjengelig.

### 3.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har satt i verk flere tiltak for å bedre resultatinformasjonen om bistand til utdanning.

Høsten 2019 ble Grant Management Assistant (GMA) lansert i Utenriksdepartementet, Norad og på stasjonene med tilskuddsforvaltning. GMA er en digital veileder for tilskuddsforvaltning. Departementet har også de siste årene arbeidet systematisk med å forbedre målformuleringer og resultatrapportering i Prop. 1 S.

Utenriksdepartementet viser til eksempler på at satsingen på barn med nedsatt funksjonsevne er fulgt opp. Blant annet viser departementet til at norsk støtte har bidratt til å forbedre situasjonen for barn med nedsatt funksjonsevne i Etiopia, Malawi og Nepal. Riksrevisjonen merker seg også at antall avtaler der personer med nedsatt funksjonsevne er et delmål, har økt i perioden 2019–2022. Det er positivt.

Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke har innført gjennomgående rutiner for å ta stikkprøver av resultatinformasjonen. Departementet viser likevel til eksempler på oppfølging av resultatinformasjon. Riksrevisjonen vurderer denne formen for oppfølging som sentral for å kunne vurdere nytten av bistandstiltakene, og det er derfor viktig at departementet framover gir denne formen for informasjonsinnhenting tilstrekkelig oppmerksomhet.

Departementet viser til resultater som er oppnådd gjennom støtte til flergiverfondet REACH. Riksrevisjonen merker seg at det er forbedringer i resultatrapporteringen, blant annet ved innføring av observerbare indikatorer i utdanningstiltakene. Samtidig registrerer vi at årsrapporteringen til fondet har gitt mindre informasjon om resultatbasert finansiering enn det giverne ønsket. Kritikken av resultatrapporteringen fra fond i Verdensbanken er for øvrig fulgt opp i Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond fra 2021, jf. Dokument 3:4 (2021–2022).

Riksrevisjonen merker seg at den interne tilskuddsportalen ikke har blitt videreutviklet, og at den ikke vil tas i bruk slik departementet planla.

Tilskuddsportalen skulle sikre sporbarhet i tilskuddsforvaltningen, blant annet ved automatisk arkivering av relevante aktiviteter.

Utenriksdepartementet har ikke bestemt om tilskuddsportalen skal erstattes, og hva den eventuelt skal erstattes med. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at Utenriksdepartementet sørger for at den løsningen som til slutt blir valgt, ivaretar hensynet til sporbarhet i saksbehandlingen.

Også når det gjelder nettportaler som skal sikre publikum tilgang til informasjon om norsk bistand, er det utfordringer. Den eksterne tilskuddsportalen – som gir en oversikt over alle tilskuddsavtaler som Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene forvalter – var ifølge departementet tenkt avvirket og er derfor ikke prioritert. Portalen er per juni 2023 i drift. Hva som skal skje med den eksterne tilskuddsportalen på lengre sikt, er avhengig av hva som skjer med den interne tilskuddsportalen.<sup>15</sup> Riksrevisjonen konstaterer at det heller ikke ligger informasjon om administrative kostnader i tilskuddsportalen. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet finner det ressurskrevende å legge resultater for prosjektene inn i resultatportalen, og at departementet derfor ikke har prioritert dette arbeidet. Riksrevisjonen vil påpeke at dette får negative konsekvenser for publikums tilgang til informasjon om norsk bistand.

Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer Utenriksdepartementets tiltak samlet sett noen forbedringer som ser ut til å ha gitt konkrete resultater i form av mer pålitelig og relevant resultatinformasjon. Det er imidlertid fortsatt rom for forbedringer. Riksrevisjonen har nylig i Dokument 3:13 (2022–2023) *Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021* påpekt at Utenriksdepartementet ikke har sikret seg god nok dokumentasjon av resultatene fra flere tilskuddsmottakere. Riksrevisjonen kommer til å være opptatt av resultatinformasjonen også i fremtidige undersøkelser av den norske bistanden. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at departementet fortsatt prioriterer arbeidet med resultatinformasjon for å få vite hva som oppnås med bistanden. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet følger opp arbeidet videre.

Riksrevisjonen avslutter saken.

---

<sup>15</sup> E-post fra Utenriksdepartementet 15. juni 2023.

## 3.4 Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen vurderer at tiltak som er satt i verk på godkjenningsfeltet, vil kunne gjøre det enklere for arbeidstakere og studenter med erfaring og eller utdanning fra andre land å få godkjent sin kompetanse.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet

### 3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om ordningene for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet samlet sett var effektive og samordnet. Undersøkelsen omfattet perioden 2014–2018.

[Dokument 3:12 \(2018–2019\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet* ble oversendt Stortinget 18. juni 2019, og kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. november 2019, jf. [Innst. 45 S \(2019–2020\)](#). Stortinget behandlet saken [27. november 2019](#).

Hovedfunnene i undersøkelsen var som følger:

Informasjonen til brukerne er ikke god nok

- Godkjenningssystemet er fragmentert og komplisert, og informasjonen som gis, er ikke tilpasset brukernes behov.
- Lite og dårlig informasjon skaper usikkerhet om hvilken kompetanse som blir godkjent, og hva som er framtidige yrkesmuligheter.

Det er ikke lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene

- Grunnleggende data om saksbehandlingstid og antall søknader mangler.
- Saksbehandlingssystemene er for dårlige.
- Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser eller systematiske evalueringer.

Det er dårlig tilrettelagt for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

- Dette gir risiko for at flere får en lengre vei mot fullført utdanning enn nødvendig
- Det er begrenset med påbyggingstilbud
- Det gis lite veiledning når søknader avslås

Godkjenningsfeltet er preget av lite samordning

- Det er lite samarbeid og erfaringsutveksling mellom de ulike aktørene
- Godkjenningsmyndighetene forstår regelverket ulikt

Riksrevisjonen anbefalte at Kunnskapsdepartementet

- tar initiativ overfor sektordepartementene for å sikre at informasjonen om godkjenningsordningene blir bedre og mer brukerrettet
- vurderer tiltak for å utnytte kompetanse på tvers av godkjenningsfeltet og sørger for å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner der det er felles regelverk eller like utfordringer i saksbehandlingen
- i samarbeid med sektordepartementene avklarer om det skal legges felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS
- i samarbeid med sektordepartementene legger til rette for at godkjenningsmyndighetenes kunnskap om søkerens behov blir tatt i bruk i vurderingen av om det skal etableres tilbud om kompletterende utdanning
- veileder fylkeskommunene når det gjelder deres ansvar for godkjenning av utenlandsk videregående opplæring, slik at veien mot fullført videregående opplæring ikke blir lengre enn nødvendig
- i samarbeid med sektordepartementene sikrer et bedre statistikkgrunnlag som gjør det mulig å følge opp om godkjenningsarbeidet er effektivt

## Stortingets behandling av saken

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen viste til at et godt fungerende system for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet er av stor betydning for dem det gjelder.

Komiteen understreket betydningen av at brukerne får lett tilgang til enkel og relevant informasjon. En vesentlig del er norske utenlandsstudenter som søker kompetanse i lovregulerte helseyrker, men som ikke automatisk er gjort kjent med hvorvidt utdanningen vil bli godkjent i Norge. En annen betydelig gruppe er flykninger og innvandrere med ulik bakgrunn og ulik grad av mulighet til å dokumentere egne kvalifikasjoner. Komiteen registrerte at Riksrevisjonen i sin undersøkelse slår fast at informasjonen til brukerne ikke er god nok, og at det er et betydelig forbedringspotensial. Komiteen registrerte at Kunnskapsdepartementet var enig i at informasjonen fra enkelte godkjenningsmyndigheter kunne vært bedre, og forutsatte at nødvendige tiltak iverksettes.

Komiteen viste videre til Riksrevisjonens påpekning av at avslag på søknader om godkjenning i mange tilfeller ikke suppleres med informasjon om mulighetene til å bygge på kompetansen, og registrerte at statsråden er av den oppfatning at påbygging av eller kompletterende utdanning isolert sett ikke er aktuelt for dem som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Informasjon om muligheter for påbyggingstiltak var etter komiteens syn svært viktig for å bidra til at brukerne viderefører prosesser for å sikre seg arbeidskvalifikasjoner. Svakheter i informasjonskjeden underbygger Riksrevisjonens innvendinger om at systemet er dårlig tilrettelagt for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, og at godkjenningsfeltet er preget av lite samordning.

Komiteen viste til at Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å ta initiativ overfor sektordepartementene for å sikre at informasjonen om godkjenningsordningene blir bedre og mer brukerrettet. Videre blir departementet oppfordret til å vurdere tiltak for å utnytte kompetanse på tvers av godkjenningsfeltet og sørge for å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner der det er felles regelverk eller like utfordringer i saksbehandlingen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at Riksrevisjonen også anbefaler at departementet i samarbeid med sektordepartementene avklarer om det skal legges felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS, og at sektordepartementene legger til rette for at godkjenningsmyndighetenes kunnskap om søkeres behov blir tatt med i vurderingen av om det skal etableres tilbud om kompletterende utdanning.

Kilde: Innst. 45 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 27. november 2019

### 3.4.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Vi ba i brev av 6. februar 2023 Kunnskapsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 2. mars 2023. Departementet har også gitt ytterligere informasjon i møte 15. juni 2023 og i brev av 14. august 2023.

For å belyse status og utvikling på godkjenningsområdet er det gjennom brev av 28. mars 2023 hentet inn informasjon fra sektordepartementene med de fem største godkjenningsordningene i antall søknader. Det gjelder (med de respektive ansvarlige godkjenningsmyndighetene i parentes) som følger:

- Helse og omsorgsdepartementet (Helsedirektoratet), brev av 25. april 2023
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Arbeidstilsynet), brev av 2. mai 2023
- Justis- og beredskapsdepartementet (Direktoratet for sikkerhet og beredskap), brev av 23. april 2023<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Justis- og beredskapsdepartementet har også gitt informasjon om de andre godkjenningsordningene som departementet har ansvaret for, og som er lagt til Politidirektoratet, Finanstilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

- Landbruks- og matdepartementet (Mattilsynet), brev av 2. mai 2023
- Kunnskapsdepartementet (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse), brev av 25. april 2023

Videre bygger vi på følgende:

- statistikk om lovregulerte yrker omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet
- årsrapporter
- stortingsdokumenter og høringsdokumenter

Vi har også gjort en forenklet versjon av den nettsideanalysen som ble gjort i den opprinnelige revisjonen. Denne ble gjort på noen sentrale nettsider og nettsidene til de fem godkjenningsmyndighetene som har flest søknader.

Innledningsvis gjør Kunnskapsdepartementet i sitt brev av 2. mars 2023 rede for hovedskillet mellom godkjenning av utenlandske utdanninger og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Det er *formålet* med godkjenningen, det vil si hva søkeren ønsker å oppnå, som er avgjørende for hvordan en søknad skal behandles. Departementet er koordinator for yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Dette direktivet gjelder så langt det ikke finnes egne sektordirektiver. Det er egne sektordirektiver innenfor jernbanesektoren, sjøfartsyrker, luftfartsyrker og andre transportyrker. Innenfor disse sektorene er det fagdepartementene selv som har ansvaret. For sjøfarts- og luftfartsyrker gjelder også egne globale konvensjoner. Kunnskapsdepartementet har ikke koordineringsansvar for disse yrkene.

Departementet viser til at utgangspunktet etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet er at en yrkesutøver skal kunne utøve yrket sitt i en annen stat. Det er noen forutsetninger for dette, blant annet at yrkesutøveren er fullt ut kvalifisert til å utøve yrket i hjemstaten, og at det er det samme yrket. I vurderingen av kvalifikasjonene til en yrkesutøver skal godkjenningsmyndigheten se på helheten av yrkeserfaring, realkompetanse og formell utdanning (lengde). Godkjenningsmyndigheten skal hele tiden ha yrkesutøvelsen for øye når de vurderer om søkeren er kvalifisert, og ikke bare den formelle utdanningen. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom yrkeskvalifikasjonene som kreves i Norge, og yrkeskvalifikasjonene til søkeren, har søkeren som hovedregel rett til å velge mellom en prøveperiode i yrket eller å avlegge en egnethetstest for å vise om vedkommende er kvalifisert. I slike tilfeller har godkjenningsmyndigheten først plikt til å sjekke om søkerens samlede *yrkeserfaring* helt eller delvis kan kompensere for det aktuelle «kompetanseavviket». I enkelte tilfeller kan en prøveperiode være ledsaget av en videreutdanning, men det er ingen godkjenningsmyndigheter eller yrker hvor dette er aktuelt i Norge.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er tatt inn i norsk lov gjennom yrkeskvalifikasjonsloven for alle yrker som omfattes av direktivet, med unntak av helse- og dyrehelsepersonell. For disse er direktivet tatt inn i annet regelverk.

Godkjenning av utenlandsk utdanning skiller seg fra yrkesgodkjenning. Mens en yrkesutøver innenfor et regulert yrke må ha en yrkesgodkjenning før vedkommende kan utøve yrket, er det frivillig å søke om godkjenning av utenlandsk utdanning. Kunnskapsdepartementet har ansvar for godkjenning av utenlandsk utdanning fastsatt i universitets- og høgskoleloven,



fagskoleloven og opplæringsloven. Når det gjelder godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, er det et skille mellom generell godkjenning og faglig godkjenning. Generell godkjenning er i hovedsak ment som et hjelpemiddel på det norske arbeidsmarkedet for personer utdannet i utlandet, det vil si de delene av arbeidsmarkedet hvor det ikke er nødvendig å oppfylle krav til et regulert yrke. Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning foretas av universitetene og høyskolene og har søkere og studenter som ønsker videre utdanning i Norge som viktigste målgruppe.

Kunnskapsdepartementets redegjørelse for status og tiltak når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og utdanning fra utlandet er tatt inn under temaene som omtales i 1.1.3 Status og utvikling på området.

### 3.4.3 Status og utvikling på området

#### **Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra EU/EØS-land**

##### *Utvikling i saker og saksbehandlingstid*

Statistikk om yrkeskvalifikasjoner viser at antallet rapporterte søknader om yrkesgodkjenning har variert i årene etter 2015. Antall godkjente vedtak utgjorde 88 prosent av alle fattede vedtak i perioden 2015–2021.<sup>17</sup>

I 2022 behandlet godkjenningsmyndighetene totalt 8212 søknader. I 2022 fikk 6170 godkjent søknaden, 1076 fikk avslag, mens 967 fikk vedtak om utligningstiltak. Tabell 1 viser antallet søknader for yrkene med flest vedtak.

---

<sup>17</sup> NOKUT (2022) *Statistikkrapport – lovregulerte yrker omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF)*.

**Tabell 1 Antall behandlede søknader om yrkesgodkjenning for yrker med flest søknader, 2015–2022**

Yrke	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Truckfører	2 168	1 598	1 438	1 707	1 279	396	804	836
Sykepleier	1 714	1 217	1 302	1 215	1 246	1 183	1 402	1 254
Lege	899	958	2 147	1 031	1 165	1 033	912	1 662
Elektriker	1 411	703	397	1 049	767	734	681	728
Kranfører	564	555	685	751	648	159	372	461
Maskinfører	570	556	561	514	443	93	278	287
Lærer	275	287	266	247	295	292	250	242
Helsefagarbeider	503	317	291	370	240	124	284	472
Styrer/ ped.leder i barnehage	208	158	200	338	255	163	143	<sup>18</sup>
Psykolog	165	140	189	302	154	149	406	410

Kilde: NOKUT (2022) *Statistikkrapport – lovregulerte yrker omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF)* og Informasjon fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2023)

Tabell 1 viser at helseyrkene utgjør en stor andel av de behandlede søknadene over tid, og i 2022 ble det behandlet flest søknader for legeyrket. I tillegg er det behandlet mange søknader som gjelder truckførere og elektrikere. Det lave antallet behandlede søknader i 2020–2021 skyldes sannsynligvis i stor grad koronarestriksjonene.

Departementene som er ansvarlige for de forskjellige godkjenningsmyndighetene, opplyser at saksbehandlingstiden for søknader fra søkere med utdanning fra EU/EØS i stor grad er uforandret, og at den er innenfor fristen i de gjeldende regelverk.

Flere av godkjenningsmyndighetene har ikke iverksatt tiltak for å forkorte saksbehandlingstiden siden den ifølge disse er innenfor fristen. Andre godkjenningsmyndigheter opplyser at de har innført ny søkeportal, forbedret søknadsskjema på Altinn eller utviklet bedre søknadsmaler.

Helsedirektoratet opplyser at de tar et gebyr for å behandle søknader om godkjenning. Dette gebyret varierer mellom 750 og 3 000 kroner, avhengig av hvilket land det søkes om godkjenning fra. De andre godkjenningsmyndighetene tar ikke gebyr for dette. Dersom en søker ønsker

<sup>18</sup> I 2022 er styrer / pedagogisk leder i barnehage ikke lenger blant de ti yrkene med flest søknader. Fysioterapeut er på tiendeplass med 230 søknader.

å avlegge en egnethetsprøve, tas det som regel gebyr for prøven siden den gjennomføres av eksterne aktører. Gebyrene for egnethetsprøve ligger mellom 2 000 og 12 000 kroner.

### Utligningstiltak

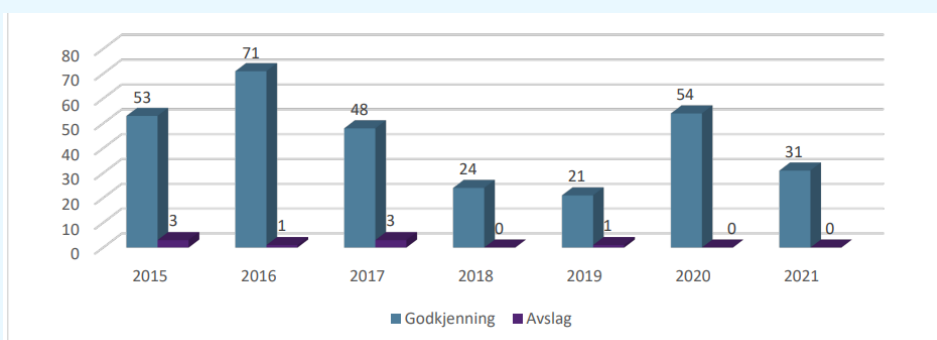
Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner kan pålegge en søker å gjennomføre et utligningstiltak (prøveperiode eller egnethetsprøve) for å oppnå godkjenning dersom vedkommende har en utdanning med vesentlige forskjeller fra den norske. Yrkesutøverer skal som hovedregel kunne velge mellom en prøveperiode eller en egnethetsprøve, men det kan gjøres unntak fra yrkesutøverens valgfrihet.

Brevene fra departementene viser at det har kommet på plass noen flere muligheter for å få gjennomført slike utligningstiltak. For eksempel viser Landbruks- og matdepartementet til at Mattilsynet fra 2022 har fått en ordning med prøveperiode for dyrepleiere, mens det tidligere bare var anledning til å ta egnethetsprøve.

Det er fortsatt slik at noen godkjenningsmyndigheter bare tilbyr én type utligningstiltak. Fravær av valgmuligheter begrunnes typisk med at den andre typen utligningstiltak ikke er egnet for yrket. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser for eksempel til at Arbeidstilsynet vurderer at en ordning med prøveperiode for dykkere i mange tilfeller ikke er helse- og sikkerhetsmessig forsvarlig, og at tilsynet følgelig har fått innvilget fritak fra ESA<sup>19</sup>.

Det finnes også tall som viser hva som skjer etter gjennomførte utligningstiltak, jf. figur 1.

**Figur 1 Vedtak etter gjennomført utligningstiltak, 2015–2021**



Kilde: NOKUT (2022) *Statistikkrapport – Lovregulerte yrker omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF)*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har ikke hentet inn tall om utligningstiltak for 2022.

<sup>19</sup> Møte med Kunnskapsdepartementet 15. juni 2023.

Figur 1 viser at nesten alle som gjennomfører utligningstiltak, får en godkjenning etterpå.

## Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EU/EØS

### *Utvikling i saker og saksbehandlingstid*

Tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser at godkjenningsmyndighetene mottok 4 234 søknader fra land utenfor EU/EØS i 2022. Dette er det første året det hentes inn tall for søkere fra tredjeland. Av de sakene som ble behandlet i 2022, fikk 602 søkere godkjent søknaden, og 1 427 fikk avslag. Blant de godkjenningsmyndighetene som har vært en del av oppfølgingsundersøkelsen, oppgir noen at saker fra land utenfor EU/EØS tar lengre tid enn saker fra EU/EØS-området. For eksempel oppgir Direktoratet for sikkerhet og beredskap at saksbehandlingstiden er 5–6 måneder for yrker innenfor elektro, brann, sprengning og pyroteknikk. HelseDirektoratet oppgir at saksbehandlingstiden for saker fra land utenfor EU/EØS har økt fra 9 til 11 måneder, blant annet på grunn av økningen i søknader for yrkeskvalifikasjoner fra Pakistan.

Mattilsynet opplyser at de henter inn uttalelse fra norske utdanningsinstitusjoner i saker fra land utenfor EU/EØS, og at saksbehandlingstiden derfor blir noe lengre i disse sakene, avhengig av svartiden fra institusjonene.

Både Mattilsynet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har hatt en økning i antallet søknader fra ukrainere.<sup>20</sup>

### *Mer lik behandling av saker innenfor og utenfor EU/EØS*

#### *Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven*

Yrkeskvalifikasjonsloven ble endret med virkning fra 1. januar 2022. Endringen berører yrkesutøvere fra land utenfor EU/EØS med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EU/EØS. Formålet med endringen var å gjøre det enklere for disse yrkesutøverne å få yrkeskvalifikasjonene sine godkjent. Endringen betyr at enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner også skal gjelde for personer med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EU/EØS. Dette gjelder særlig godkjenningsprinsippet.<sup>21</sup> Det betyr at så lenge en yrkesutøver er fullt ut kvalifisert til å utøve det samme yrket i det landet vedkommende har sine yrkeskvalifikasjoner fra, skal vedkommende vurderes. Det betyr ikke at vedkommende vil få godkjenning, men at søknaden skal vurderes ut fra de helhetlige yrkeskvalifikasjonene. Utdanningen alene skal ikke være avgjørende.<sup>22</sup>

I forarbeidene til lovendringen peker Kunnskapsdepartementet på at endringen vil gi mer forutsigbarhet og likebehandling av yrkesutøvere. Departementet mener videre at endringen vil kunne føre til en raskere

<sup>20</sup> Brev fra Landbruks- og matdepartementet av 2. mai 2023, brev fra Kunnskapsdepartementet av 25. april 2023.

<sup>21</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023.

<sup>22</sup> Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)*, s. 153–154.

godkjenning, og til at yrkesutøvere med kvalifikasjoner fra tredjeland kommer raskere ut i arbeid.<sup>23</sup>

Endringene i yrkeskvalifikasjoner krever at det gjøres tilpasninger i regelverket for de enkelte godkjenningsordningene. Dette arbeidet er ikke helt fullført innenfor alle sektorer. Blant annet holder Justis- og beredskapsdepartementet på med en endring i forskriften som gjelder elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

#### *Endringer i regelverket for helsepersonell og dyrehelsepersonell*

Yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell og dyrehelsepersonell er regulert i henholdsvis helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven med forskrifter. Landbruks- og matdepartementet oppgir i brev at dyrepersonellforskriften er endret. På dyrehelsepersonellområdet gjaldt allerede mange av de nye godkjenningsprinsippene for søkere fra land utenfor EU/EØS, men det er gjort klarere i regelverket.<sup>24</sup>

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at regelverket for søknader om autorisasjon for helsepersonell fra land utenfor EU/EØS har blitt vurdert. Det er gjort enkelte endringer, blant annet følgende:<sup>25</sup>

- Kravet om fagprøve for helsefagsarbeidere med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EU/EØS er fjernet.
- Det kan gis dispensasjon fra kravet om fagprøve for tannleger, leger og sykepleiere dersom søkeren kan dokumentere at vedkommende har rett til selvstendig yrkesutøvelse for det yrket det søkes godkjenning for, i et annet nordisk land.

Helse- og omsorgsdepartementet viser i brevet til at helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre land utgjør en betydelig andel av dem som søker om og gis norsk autorisasjon. De representerer verdifull arbeidskraft og kompetanse i norske helse- og omsorgstjenester. En stor og økende andel helsepersonell har utdanning fra land utenfor EØS-området. I forbindelse med arbeidet ble det også vurdert om det kunne gjøres endringer i kravet om fagprøve for leger, tannleger og sykepleiere. Av hensyn til pasientsikkerheten har Helse- og omsorgsdepartementet ikke foreslått å fjerne kravet om fagprøve for disse helsepersonellgruppene.

Helse- og omsorgsdepartementet peker på at det er store variasjoner i innholdet i og gjennomføringen av utdanninger i land utenfor EØS-området. Ny teknologi gjør det også mulig å produsere falske dokumenter av høy kvalitet og forfalskede originaldokumenter. Dokumenter kan videre være urettmessig utstedt fra en utdanningsinstitusjon uten at søkeren har gjennomført eller bestått de aktuelle utdanningene. Helse- og omsorgsdepartementet opplever at det kan være utfordrende å få bekreftet dokumentasjonen på kvalifikasjonene fra land utenfor EØS-området. Ifølge departementet er det særlig krevende for godkjenningsmyndighetene å

<sup>23</sup> Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)*, s. 154.

<sup>24</sup> Landbruks- og matdepartementet (2021) *Høringsnotat – Forslag om endring i forskrift 19. januar 2009 nr. 77 om rett til å arbeide som dyrehelsepersonell eller semipersonell etter EØS-avtalen og endring i forskrift 27. mai 2003 nr. 657 om dyrepleiere for bedre nyttiggjøring av medbragt kompetanse fra tredjeland*, pkt. 2.

<sup>25</sup> Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. april 2023.

avklare om søkere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland har de kvalifikasjonene som forutsettes for å få norsk autorisasjon.

Fagprøven vil kunne bidra til å avdekke om det er mangler i søkerens kompetanse, og den vil også kunne bidra til å avdekke om søker har fremlagt falske eller forfalskede dokumenter. Kravet til fagprøve for mange av helseyrkene vil dermed kunne bidra til å sikre at helsepersonellet som får autorisasjon, har de kvalifikasjonene som forutsettes for den aktuelle tittelen.

#### *Frihandelsavtale mellom Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia*

I 2021 ble det inngått en frihandelsavtale mellom Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia, med et eget kapittel om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Avtalen trådte i kraft 1. september 2022, og fristen til å gjennomføre bestemmelsene om yrkesgodkjenning i nasjonal rett er satt til 1. desember 2023. Både Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet holder på å utarbeide et høringsforslag som skal ta inn avtalens bestemmelser om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i forskrift, mens Landbruks- og matdepartementet har fullført sitt arbeid.<sup>26</sup> Avtalen vil gi mer forutsigbare rammevilkår for søkere fra Storbritannia og for norske søkere i Storbritannia, men den gir ikke de samme rettighetene som yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det gis for eksempel ikke automatisk godkjenning av visse yrker.<sup>27</sup>

#### *Kompletterende utdanning*

Det er sektordepartementene som på sine områder vurderer behovet for tilbud om kompletterende utdanning for personer fra land utenfor EU/EØS. For noen yrker finnes det kompletterende utdanningstilbud for tredjelandsborgere som har en yrkeskvalifikasjon fra hjemlandet, men som ikke oppfyller kravene for yrkesgodkjenning i Norge. For lovregulerte yrker er det i dag kompletterende utdanning for sykepleiere og lærere. I tillegg finnes det noen tilbud for lovregulerte *utdanninger*, som bioingeniører.<sup>28</sup>

Blant de godkjenningsordningene som har vært en del av oppfølgingsundersøkelsen, er det først og fremst innenfor helseyrkene at det viser seg å være behov for kompletterende utdanning utover det som finnes i dag. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at behovet for kompletterende utdanning fortsatt er stort.<sup>29</sup> Kunnskapsdepartementet opplyser at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har sett at flere av søkerne fra Ukraina ikke oppfyller vilkårene for godkjenning som lærer, og at utviklingen i Ukraina vil ha betydning for behovet for kompletterende utdanning for lærere.<sup>30</sup>

En interdepartemental arbeidsgruppe som så på godkjenningsordningene for helsepersonell, og som bestod av representanter fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, foreslo i 2022 tiltak for å forbedre ulike deler av prosessen ved godkjenning av helsepersonell med utdanning fra utlandet.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Justis- og beredskapsdepartementet oppgir at Tilsynsrådet er i dialog med Kunnskapsdepartementet om behov for endringer i regelverket.

<sup>27</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023, brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. april 2023, brev fra Landbruks- og matdepartementet av 2. mai 2023.

<sup>28</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023.

<sup>29</sup> Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. april 2023.

<sup>30</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 25. april.

<sup>31</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023, brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. april 2023.

For å følge opp rapporten fra arbeidsgruppen har Helse- og omsorgsdepartementet i tildelingsbrevet for 2023 blant annet gitt Helsedirektoratet i oppdrag å kartlegge behovet for tilbud om kompletterende utdanning, utarbeide føringer og veiledninger for utdanningsinstitusjonenes arbeid med å gi faglige råd, og videreutvikle avtalene med universiteter og høyskoler om å tilby fagprøver. Helsedirektoratet skal ifølge Helse- og omsorgsdepartementet gjøre en helhetlig kartlegging av hvilke helsefaglige yrkesgrupper som har behov for tilbud om kompletterende utdanning, omfanget av behovet til søkere med utdanning fra land utenfor EØS, og hvordan behovet best kan oppfylles i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren.<sup>32</sup> Kunnskapsdepartementet opplyser at de avventer tilbakemelding fra Helsedirektoratet om hvilke behov for kompletterende tilbud direktoratet har avdekket, og at de vil følge opp dette i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet.<sup>33</sup>

## Godkjenning av utdanning

Mens en yrkesutøver innenfor et regulert yrke må ha en yrkesgodkjenning før vedkommende kan utøve yrket, er det frivillig å søke om godkjenning av utenlandsk utdanning. Kunnskapsdepartementet har ansvar for godkjenningen av utenlandsk utdanning gjennom ordninger som er hjemlet i universitets- og høgskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet opplyser at de jobber med å videreutvikle ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, utenlandsk fagskoleutdanning og utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Fra 1. januar 2023 ble NOKUTs godkjenningssoppgaver overført til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Det gjelder generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at Norge i 2020, som første land, ratifiserte den globale UNESCO-konvensjonen av 2019 om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Konvensjonen, som trådte i kraft 5. mars 2023, innebærer at universiteter, høyskoler og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er forpliktet til å vurdere og godkjenne høyere utdanning fra land som har tiltrådt konvensjonen.<sup>34</sup>

Ifølge NOKUTs årsrapport mottok de 7 559 søknader om generell godkjenning av *høyere utdanning* og 1 577 søknader om generell godkjenning av *høyere yrkesfaglig utdanning* i 2022. NOKUT hadde en ambisjon om at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for en generell godkjenning skulle være på 50 dager. I tillegg beregnes en liggetid (tid før saksbehandlingen kom i gang) på om lag 14 dager. Det vil si en saksbehandlingstid på totalt 64 dager. Presset på denne godkjenningsordningen økte utover i året, og selv om selve saksbehandlingen ikke tok mer tid, økte liggetiden før behandlingen av søknadene kom i gang. Ved utgangen av 2022 var den totale saksbehandlingstiden i gjennomsnitt på 87 dager, der 51 dager var liggetid.

<sup>32</sup> Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 25. april 2023.

<sup>33</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 14. august 2023.

<sup>34</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023, møte med Kunnskapsdepartementet 15. juni 2023, Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*.

Faglig godkjenning var et tema i forbindelse med endringer i universitets- og høyskoleloven. I Prop. 111 L (2020–2021) ble bestemmelsen om faglig godkjenning av utdanning fra annen institusjon videreført, men med forenklet begrepsbruk. Kunnskapsdepartementet har i Prop. 126 L (2022–2023) lagt frem et nytt forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven. Det er ikke foreslått vesentlige endringer i regelverket for godkjenning av utdanning, men lovproposisjonen inneholder veiledning og tolkingsinformasjon til regelverket.<sup>35</sup>

Da Riksrevisjonen gjennomførte sin revisjon i 2019, var det få vedtak om godkjenning av høyere utdanning som var registrert i GAUS-databasen (søketjeneste for godkjenning av utenlandske studier for ansatte som behandler godkjenningssaker i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og ved universitetene og høyskolene). Det førte til at den ikke fungerte godt som verktøy for å dele informasjon om godkjenningsvedtak mellom universitetene og høyskolene og myndigheten som har ansvar for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet opplyser at vedtakene om generell godkjenning er overført til databasen fra desember 2018. Departementet mener det bidrar til at databasen fungerer bedre som tiltak for å samordne godkjenningspraksisene.

Kunnskapsdepartementet opplyser at de har styrket kunnskapsgrunnlaget om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning gjennom blant annet en evaluering, og funnene fra evalueringen vil inngå i arbeidet med en ny stortingsmelding om høyere yrkesfaglig utdanning. Det er også gjennomført en evaluering av ordningen for godkjenning av den utenlandske fag- og yrkesopplæringen. Funnene i evalueringen vil bli vurdert sammen med innspillene fra en arbeidsgruppe som har sett på muligheter for å utvide dagens godkjenningsordning, både med nye land og nye fagområder. Arbeidsgruppen har også sett på hvilke utfordringer som følger av eventuelle utvidelser. Kunnskapsdepartementet har gitt NOKUT (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse) i oppdrag å utarbeide et utkast til et høringsnotat med forslag til forskriftsbestemmelser for godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring og å lage en plan for hvordan ordningen kan utvides. Kunnskapsdepartementet opplyser at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har levert på oppdraget, og departementet er i videre dialog med direktoratet om godkjenningsordningen.<sup>36</sup>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å kartlegge fylkeskommunenes praksis og eventuelle utfordringer knyttet til vurdering og godkjenning av videregående opplæring fra utlandet.<sup>37</sup> Kunnskapsdepartementet viser i brevet til Riksrevisjonen til at fylkeskommunene har ansvar for å tilby og gjennomføre realkompetansevurdering til voksne som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Personer med fullført utenlandsk videregående opplæring som ikke er godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har rett til videregående opplæring. De nasjonale

<sup>35</sup> Tilføyd ved lov [11 juni 2021 nr. 81](#).

<sup>36</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023, møte med Kunnskapsdepartementet 15. juni 2023, brev fra Kunnskapsdepartementet av 14. august 2023, supplerende tildelingsbrev nr. 4 fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT 2022.

<sup>37</sup> Brev av 28. april 2023 fra Kunnskapsdepartementet til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.



retningslinjene for gjennomføring av realkompetansevurdering i videregående opplæring er oppdatert, og nå er det blant annet mulig å gjennomføre realkompetansevurderinger på andre språk enn norsk og samisk. Fylkeskommunene og videregående skoler har mulighet til å innhente informasjon om utenlandsk utdanning fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (tidligere NOKUT og Samordna opptak). I forbindelse med fullføringsreformen vedtok Stortinget 21. juni 2021 at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodellen for all opplæring for voksne. Når det er innført, vil det kunne gjøre det lettere å bygge på videregående opplæring fra utlandet.

## **Informasjonstiltak**

### *Godkjenningsmyndighetenes nettsider*

Vi har gjennomført en nettsideanalyse for de fem største godkjenningsmyndighetene, slik vi også gjorde i den opprinnelige undersøkelsen.<sup>38</sup>

Analysen av nettsidene viser at det fremdeles er forbedringsmuligheter. Vi ser eksempler på at det mangler omtale av saksbehandlingstid, og at en av nettsidene ikke er oppdatert med informasjon om endringer i regelverket som gjelder søkere fra land utenfor EU/EØS. Vi finner også eksempler på god og brukerrettet informasjon, slik som på Direktoratet for høyere utdanning og kompetanses nettside om godkjenning av pedagogiske yrker. Den inneholder ikke bare en oversikt over formelle krav, men veileder brukeren om mulighetene i godkjenningssystemet. Helsedirektoratet har også forbedret nettsidene sine. Der er det nå enkelt å finne informasjon om autorisasjon.

I svarbrevene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet går det frem at departementenes godkjenningsmyndigheter bare har gjort små endringer på nettsidene sine. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Helsedirektoratet opprettet nye nettsider i 2019. Kunnskapsdepartementet gjør oppmerksom på at de er i en overgangsfase, og at informasjonen om godkjenningsordningene etter hvert skal bli lagt inn under nettsidene til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

### *Nasjonal informasjonstjeneste og assistansesenter*

Kunnskapsdepartementet opplyser at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er nasjonalt informasjonssenter for alle ordninger for godkjenning av utdanninger og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, og at direktoratet har i oppgave å veilede søkere til rett godkjenningssinstans. Direktoratet har en nettside som viser de ulike delene av godkjenningssystemet på norsk og engelsk. Særlig godt besøkt er listen over hvilke utenlandske utdanninger som gir generell studiekompetanse i Norge.<sup>39</sup>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har fra 2023 overtatt som informasjonssenter etter Lisboakonvensjonen om godkjenning av høyere

<sup>38</sup> Arbeidstilsynet, Helsedirektoratet, NOKUT / Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Direktoratet for sikkerhet og beredskap og Mattilsynet.

<sup>39</sup> Årsrapport for NOKUT 2022.

utdanning (European Network of information Centres – ENIC) og samarbeidet om godkjenning av høyere utdanning gjennom EØS-avtalen (National Academic Recognition and Information Centres – NARIC). Internasjonalt går disse informasjonsenhetene under samlebetegnelsen ENIC-NARIC. Kunnskapsdepartementet opplyser at det tette samarbeidet i ENIC-NARIC-nettverket er helt sentralt for å sikre kvaliteten på direktoratets vedtak om godkjenning av høyere utdanning.<sup>40</sup>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er også oppnevnt som informasjonscenter for UNESCO-konvensjonen som trådte i kraft i mars 2023. Kunnskapsdepartementet opplyser at direktoratet dermed vil få et potensielt verdensomspennende nettverk til hjelp i arbeidet med godkjenning av høyere utdanning.

Ifølge Kunnskapsdepartementet kan det å samle så mange informasjonsoppgaver relatert til utdanning i utlandet, studier i Norge og godkjenning av utenlandsk utdanning i samme organisasjon bidra til å styrke informasjonen om godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner.

I yrkeskvalifikasjonsloven § 23 stilles det krav til at Norge skal ha et assistansesenter, og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har denne oppgaven. Assistansesenteret gir informasjon om godkjenning av og autorisasjon for lovregulerte yrker og har ansvaret for å hente inn statistikk om de lovregulerte yrkene og oppdatere og kvalitetssikre informasjonen om disse yrkene på Altinn. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har også rådgivningstjenester for arbeidsgivere og institusjoner.

### *Sentrale nettsider med informasjon til potensielle brukere av godkjenningsordningene*

Kunnskapsdepartementet viser til at Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har ansvar for den nettbaserte studie- og karriereveiledningen på Utdanning.no, den offisielle informasjonen om norsk høyere utdanning som er rettet mot søkere fra utlandet, på nettsiden Study in Norway, og den offisielle informasjonen som er rettet mot norske ungdommer som vurderer studier i utlandet, på nettsiden Utdanning i verden.

En gjennomgang av disse nettsidene viser at det ligger viktig informasjon om godkjenningsordningene her. Siden godkjenningssystemet er fragmentert, blir informasjonen preget av at det vises videre til ulike godkjenningsmyndigheter. Det er vanskelig å navigere på nettsiden Study in Norway fordi den ikke har noen hovedmeny. Det betyr blant annet at det er vanskelig å finne frem til informasjon for flyktninger.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett har Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i oppdrag å målrette informasjonen om de ulike godkjenningsordningene til ukrainske fordrevne ytterligere. Kunnskapsdepartementet opplyser at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i samarbeid med Direktoratet for

---

<sup>40</sup>Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er også kontaktpunkt i et nettverk av nasjonale kontorer som informerer om godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanningssystemer i ulike land ([Nasjonalt Enic-Naric-kontor](#)) og kontaktpunkt for det nordiske samarbeidet ([Nasjonalt NORRIC-kontor](#)).

høyere utdanning og kompetanse og andre offentlige instanser har tatt inn informasjon på ukrainsk og russisk på nettsiden nyinorge.no. I tillegg har de to direktoratene utviklet en kompetansepakke om godkjenning av utenlandsk utdanning for programrådgivere og andre som jobber med introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.<sup>41</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse i 2019 viste at Lånekassen informerte studenter som søker studiestøtte til utenlandsstudier som krever helseautorisasjon i Norge, om at de må sette seg inn i autorisasjonskravene. Slik informasjon blir fortsatt gitt på Lånekassens nettsider. Det betyr at studentene får et varsel om at de må oppsøke andre sider for å få informasjon, før de søker studiestøtte.

## Statistikken

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har statistikk for blant annet søknader, vedtak og saksbehandlingstider for generell godkjenning av høyere utdanning, godkjenning av fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning. Det finnes ikke en samlet oversikt over de faglige godkjenningene som gjøres av universiteter og høyskoler.

Alle godkjenningsmyndigheter for lovregulerte yrker som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, plikter å melde inn årlig statistikk til EU. Det skal blant annet rapporteres på antall godkjente søknader og avslag per land, utligningstiltak og klager. NOKUT har siden 2016 hatt ansvaret for å samle inn og levere den norske statistikken.<sup>42</sup> Den norske statistikken om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for 2022 inneholder for første gang også informasjon om søknader fra land utenfor EU/EØS.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet opplyser at deres godkjenningsmyndigheter leverer den statistikken som skal inngå i den samlede statistikken for yrkeskvalifikasjoner. Det gjelder også for de pedagogiske yrkene under Kunnskapsdepartementet.<sup>43</sup> Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de kan levere all statistikk som etterspørres bortsett fra antall klager på avslag på el-området. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Helsedirektoratet ikke kan levere deler av statistikken om utligningstiltak.

## Samordning

I samarbeid med assistansesenteret for yrkeskvalifikasjonsdirektivet arrangerer Kunnskapsdepartementet to til tre møter hvert år for godkjenningsmyndighetene som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Ifølge departementet er målet med dette tiltaket å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningsmyndighetene etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet. På disse møtene informerer de om forskjellige temaer knyttet til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det er også opprettet et eget samarbeidsrom<sup>44</sup> som er rettet mot godkjenningsmyndighetene, og som driftes av assistansesenteret. I samarbeidsrommet, der det legges ut forskjellig informasjon om

<sup>41</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 14. august 2023, tillegg nr. 2 til tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2023.

<sup>42</sup> Årsrapport for NOKUT 2022.

<sup>43</sup> Årsrapport for NOKUT 2022.

<sup>44</sup> Samarbeidsrommet er en digital samarbeidsplattform bygget på SharePoint (se NOKUT (2021) – *Samarbeidsrom og timeregistrering*).

godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, kan godkjenningsmyndighetene kontakte hverandre og stille hverandre spørsmål.<sup>45</sup> Kunnskapsdepartementet oppgir videre at ved å overføre godkjenningsoppgavene fra NOKUT til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse fra 1. januar 2023<sup>46</sup>, er disse samlokalisert med direktoratets ansvar for opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Det gjøres også mye godkjenningsarbeid i forbindelse med opptak. Departementet mener at en samling av disse miljøene vil gi bedre kunnskapsdeling om utenlandske utdanningssystemer og bidra til å gi mer presis og oppdatert informasjon til brukerne med utenlandsk utdanning.<sup>47</sup>

### 3.4.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er satt i verk flere tiltak på godkjenningsfeltet. Vi har særlig merket oss endringen i yrkeskvalifikasjonsloven som gjør det enklere for yrkesutøvere fra land utenfor EU/EØS å få yrkeskvalifikasjonene sine godkjent. Det er også positivt at det har kommet på plass noen flere muligheter for å få gjennomført utligningstiltak for dem som er fra EU/EØS.

Det er flest søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner på helseområdet. Og det er først og fremst innenfor helseyrkene at det er behov for kompletterende utdanning utover det som finnes i dag, for søkere fra land utenfor EU/EØS. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at arbeidet som er satt i gang for å vurdere behovet og finne ut hvordan det best kan løses i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, blir fulgt opp.

Riksrevisjonen vil påpeke at det gjenstår utfordringer på dette feltet, blant annet når det gjelder informasjon til potensielle søkere. Riksrevisjonen mener det er viktig at godkjenningsmyndighetene setter mulige søkere i stand til å forstå hva som skal til for at de skal få godkjent kompetansen sin.

Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at godkjenningsordninger fungerer godt, både for at den enkelte skal kunne ta i bruk kompetansen sin, og for at samfunnet skal få dekket sine kompetansebehov.

Riksrevisjonen avslutter saken.

---

<sup>45</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023.

<sup>46</sup> Det gjelder generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har også overtatt yrkesgodkjenningen for lærere i grunnsopplæring og for styrere og pedagogiske ledere i barnehage for søkere med yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, og direktoratet er nå assistansesenteret for yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

<sup>47</sup> Brev fra Kunnskapsdepartementet av 2. mars 2023.

## 3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen

### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Samlet sett vurderer vi at Klima- og miljødepartementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger bidrar til en rovviltforvaltning som samsvarer med Stortingets forutsetninger. Klima- og miljødepartementet har iverksatt flere tiltak i tråd med våre anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og det er viktig at departementet følger opp disse tiltakene i sitt videre arbeid.

Ansvarlig departement: Klima- og miljødepartementet

### 3.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om Klima- og miljødepartementet gjennom rovviltforvaltningen, og i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, la til rette for å oppnå Stortingets todelte mål om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring.

[Dokument 3:13 \(2018–2019\) Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen](#) ble rapportert til Stortinget 18. juni 2019.

I undersøkelsen ble det slått fast at Stortingets bestandsmål for rovvilt delvis var nådd. Undersøkelsen viste at noen beiteområder hadde en svært høy rovviltbelastning. Det nasjonale antallet sau og lam på beite var stabilt, mens det hadde vært en nedgang i antall rein. I undersøkelsen ble det også pekt på at forutsetningene om soneforvaltning bare delvis var innfridd, og at soneforvaltningen var særlig lite egnet til å ivareta reindriftnæringen. Videre viste undersøkelsen at lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, mens skadefelling i liten grad er et effektivt virkemiddel i rovviltforvaltningen. Undersøkelsen viste at miljøforvaltningen hadde for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak. I tillegg hadde Klima- og miljødepartementet ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt.

Riksrevisjonen anbefalte Klima- og miljødepartementet å

- vurdere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner som ivaretar både rovvilt og beitenæringene

- vurdere fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt
- vurdere hvordan skadefellingen kan bli iverksatt så effektivt som mulig
- vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres
- sørge for nødvendige avklaringer når det oppstår uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltnemndene, for eksempel i arbeidet med å utforme forvaltningsplaner
- fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag om rovviltbestandene og forsterke arbeidet med å bygge kunnskap om både årsaker til tap av beitedyr og effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt åpen [høring](#) i saken 25. november 2019, og komiteen ga sin innstilling 10. mars 2020, jf. [Innst. 182 S \(2019–2020\)](#). Saken ble behandlet i Stortinget 5. mai 2020.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til Riksrevisjonens funn og anbefalinger, jf. Dokument 3:13 (2018–2019). Komiteen viste også til statsrådets skisserte tiltak, som hadde til hensikt å bøte på svakhetene som undersøkelsen pekte på. Komiteen merket seg at statsråden ga uttrykk for at rovviltforvaltningen fungerer godt, men at departementet var i gang med å gjøre enkelte endringer som i større eller mindre grad fanger opp Riksrevisjonens forslag. Komiteen merket seg særlig at departementet viste til arbeidet med å evaluere den regionale rovviltforvaltningen og regionale bestandsmål, et arbeid som på det tidspunktet var satt i gang.

Komiteens flertall (alle unntatt medlemmene fra SV og Venstre) ga uttrykk for at Riksrevisjonen hadde valgt en snever inngang, noe som ifølge flertallet gjorde undersøkelsen mindre interessant enn om en hadde valgt en bredere vurdering av om rovviltforvaltningen oppfyller de rammene, målene og styringssignalene fra Stortingets side som ligger til grunn for norsk rovviltpolitikk, og om norsk rovviltforvaltning som helhet fungerer.

Det samme flertallet advarte mot å se seg blind på nasjonal statistikk over tallet på sau og tallet på beitedyr som er tapt til rovvilt, og viste til at det har vært en kraftig nedgang i sau og lam på utmarksbeite i flere områder, også beiteprioriterte. Et annet flertall (alle unntatt medlemmet fra Venstre) understreket dessuten alvorret for reindriftsnæringen og viste til den høye andelen reinkalver som blir tatt av rovdyr.

Flertallet (alle unntatt medlemmene fra SV og Venstre) la til grunn at det må få konsekvenser for uttak av rovdyr der bestandsmålet er overoppfyllt, særlig i områder hvor beitedyr er prioritert. Dette flertallet påpekte videre at prinsippet om at rovviltnemndene skal stå fritt til å vedta forvaltningsplaner for rovvilt, må opprettholdes, og at departementet skal ha respekt for vedtakene om forvaltning som fattes av nemndene. Et annet flertall (alle unntatt medlemmet fra Venstre) understreket også betydningen av rask felling av skadevoldende rovdyr i de beiteprioriterte områdene.

Kilde: Innst. 182 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 5. mai 2020

### 3.5.2 Klima- og miljødepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 13. mars og supplerende e-poster av 30. mai og 18. august 2023 Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra Miljødirektoratet dersom dette var nødvendig.

Klima- og miljødepartementet svarte i brev av henholdsvis 26. april, 14. juni og 29. august 2023.

#### Status og utvikling på området i perioden 2019–2023

Klima- og miljødepartementet informerer i sitt svar om følgende status og utvikling i rovviltbestandene i årene etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført, jf. tabell 1:

**Tabell 1 Nasjonale bestandsmål og utviklingen i rovviltbestandene, 2019–2023**

	Gaupe	Bjørn	Jerv *	Ulv **	Kongeørn
<b>2019</b>	55	7	62 (53)	8 5 helnorske, 6 i grenserevir	Tallene for perioden 2015–2019 viser et bestandsestimat på 914–1145 (i gjennomsnitt 1027) kongeørnterritorier okkupert av kongeørnpar én eller flere ganger i perioden***
<b>2020</b>	66,5	8,5	63 (54)	8,5 6 helnorske, 5 i grenserevir	
<b>2021</b>	67	8,1	60 (52)	8,5 5 helnorske, 7 i grenserevir	
<b>2022</b>	58,5	9,5	45 (40)	8 4 helnorske, 8 i grenserevir	
<b>2023</b>	71,5	9,5	45	6 3 helnorske, 6 i grenserevir	
<b>Bestands- mål</b>	<b>65</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>4–6, hvorav 3 helnorske</b>	<b>850–1 200 hekkende par</b>

Kilde: Klima- og miljødepartementets svarbrev til Riksrevisjonen, «Oppdatert bestandsstatus rovdyr per 07.06.2023» på Rovdatas nettside og statusrapport for ulv vinteren 2022/202348

\* Tall i parentes viser antall ungekull av jerv etter hiuttak der mordyr og/eller valper er avlivet.

\*\* Ungekull i grenserevir medregnes med en faktor på 0,5.

\*\*\* Jf. også «[Oppdatert bestandsstatus rovdyr per 07.06.2023](#)». Det finnes ikke nyere tall for bestandsestimat av kongeørn.

<sup>48</sup> Svensson, L., Wabakken, P., Maartmann, E., Nordli, K., Flagstad, Ø., Danielsson, A., Hensel, H., Pöchlacker, K. & Åkesson, M. (2023). *Inventering av varg vinteren 2022–2023. Bestandsovervåking av ulv vinteren 2022–2023. Bestandsstatus for store rovdyr i Skandinavia. Bestandsstatus för stora rovdjur i Skandinavien*. Nr. 1–2023.

Tabell 1 viser at det nasjonale bestandsmålet for jerv og ulv er overoppfyllt i alle årene i perioden 2019 – 2023. Det nasjonale bestandsmålet for gaupe er nådd i tre av fem år i perioden, mens bestandsmålet for bjørn ikke er nådd i noen av årene. Den regionale måloppnåelsen for bestander av gaupe, bjørn, jerv og ulv i den enkelte forvaltningsregionen for rovvilt i perioden 2019-2022 er gjengitt i figur 1. Kongeørn er utelatt fra figuren ettersom det ikke er fastsatt regionale bestandsmål for arten.

**Figur 1 Regional måloppnåelse for gaupe, bjørn, jerv og ulv, 2019–2022**



Kilde: Klima- og miljødepartementet, brev av 14. juni 2023



Figur 1 viser at måloppnåelsen for bestanden til den enkelte rovviltart varierer noe mellom forvaltningsregionene. Det regionale bestandsmålet for gaupe ble nådd i alle årene i perioden i region 2 (Sør-Norge), region 3 (tidligere Oppland fylke) og region 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal), mens måloppnåelsen i de øvrige regionene med forvaltningsansvar for arten varierte. Det regionale bestandsmålet for jerv nås stort sett i alle regionene med forvaltningsansvar for arten, med noen unntak enkelte år. Bestandsmålet for ulv har blitt overoppfyllt i perioden. Figuren viser videre at det regionale bestandsmålet for bjørn er vanskelig å nå i de nordligste regionene med forvaltningsansvar for arten.

Som det går fram av figur 1, er region 5 (tidligere Hedmark fylke) den eneste regionen med forvaltningsansvar for alle de fire store rovviltartene (merk at ulv forvaltes sammen med region 4, Oslo, Akershus og Østfold, innenfor ulvesona). Oppdaterte tall over familiegrupper av gaupe (hunndyr i følge med årsunger) fra Rovdata viser at det treårige gjennomsnittet for gaupe per 2023 nå ligger over det regionale bestandsmålet i region 5. Rovviltnemnda i region 5 har derfor overtatt forvaltningsansvaret også for denne arten. Tidligere har det ligget hos Miljødirektoratet.<sup>49</sup>

### *Nærmere om den regionale forvaltningen av gaupe*

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev av 14. juni 2023 at det i regioner som har oppnådd det regionale bestandsmålet for gaupe (snittet av de siste tre årene), normalt er åpnet for jakt på gaupe med mål om å holde bestanden så nær det regionalt fastsatte bestandsmålet som mulig. I regioner som ikke har oppnådd de regionale bestandsmålene, vil det være begrenset eller ingen jakt på gaupe, med mål om å øke bestanden slik at den ligger så nær regionalt fastsatte bestandsmål som mulig.

I regioner som ikke har oppnådd de regionale bestandsmålene for gaupe, er det Miljødirektoratet som har myndigheten, og da er utgangspunktet at adgangen til bestandsregulering er mer begrenset. Miljødirektoratet kan imidlertid komme fram til at det bør gjennomføres en begrenset kvotejakt også i slike tilfeller, avhengig av forventningene til den videre bestandsutviklingen, prinsippet om soneforvaltning og skadesituasjonen på sau og tamrein. Det vil si at en begrenset kvotejakt i noen tilfeller vil kunne gjennomføres av hensyn til skadesituasjonen og prinsippet om soneforvaltning og samtidig legge til rette for vekst i bestanden for å nå det regionale bestandsmålet.

### *Avklaring av vilkårene for å felle ulv innenfor ulvesona*

Høyesterett avsa dom i ankesaken mot staten 16. mai 2023. Saken gjaldt gyldigheten av Klima- og miljøverndepartementets vedtak om felling av ulv innenfor ulvesona av 31. desember 2019. Dommen avklarer vilkårene for å felle ulv innenfor ulvesona. Høyesterett kom til at det ved felling av ulv innenfor ulvesona må foretas en interesseavveining mellom offentlige hensyn som tilsier felling, og vernehensyn som taler imot. At Stortingets

<sup>49</sup> Miljødirektoratets nettartikkel «[Rovviltnemnda overtar forvaltning av gaupe i Hedmark](#)» (15. juni 2023). Rovviltnemndenes myndighet til å fatte vedtak om kvote for felling etter rovviltforskriften § 8 og § 10 og kvote for jakt etter rovviltforskriften § 11 avhenger av at bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen (for gaupe og jerv: gjennomsnittet de tre siste årene). Når regionale bestandsmål ikke er oppnådd, er det Miljødirektoratet som har myndighet til å fastsette kvote for lisensfelling og eventuelt kvotejakt i de aktuelle regionene, jf. [rovviltforskriften](#).

fastsatte bestandsmål er nådd, står sentralt i vurderingen, men gir i seg selv ikke tilstrekkelig grunnlag for felling, påpeker Høyesterett. I den konkrete vurderingen av fellingen av ulvene i Letjennareviret kom Høyesterett fram til at det var interesseovervekt for å felle de aktuelle ulvene. Bestandsmålet var nådd med forholdsvis god margin i flere år, påpekte Høyesterett. De distriktspolitiske og konfliktdempende interessene veide da tyngre enn verneinteressene.<sup>50</sup>

### *Utviklingen av antall sau og lam på utmarksbeite og tap av sau og tamrein til rovvilt*

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev av 26. april 2023 at antall sau og lam i Norge har holdt seg relativt stabilt over tid. Klima- og miljødepartementet viser til at det har vært en betydelig reduksjon i tapet av sau på landsbasis, mens tapet av tamrein har vært mer stabilt. Til tross for nedgangen i tapet av sau nasjonalt har forvaltningen stor oppmerksomhet rettet mot de enkeltområdene som fortsatt erfarer store tap til rovvilt, opplyser departementet. Antall sau og lam på utmarksbeite er i en del områder redusert, for eksempel innenfor ulvesona.

### **Tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner som ivaretar både rovvilt og beitenæring**

Klima- og miljødepartementet viser i svarbrev av 26. april 2023 til at departementets arbeid med å følge opp anbefalingen om mer funksjonelle forvaltningssoner har tatt utgangspunkt i evalueringen<sup>51</sup> av den regionale rovviltforvaltningen og de regionale bestandsmålene som Norsk institutt for naturforskning (NINA) gjennomførte i 2016. Departementet viser til at flere tiltak som direkte berører hensynet til å sikre funksjonelle forvaltningssoner, ble lagt fram for Stortinget i Prop. 90 L (2019–2020) *Endringer i naturmangfoldloven (Nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda)*. Blant disse var forslag om en ny inndeling med færre forvaltningsregioner for rovvilt, krav om tettere samarbeid mellom rovviltneemnder i naboregioner ved utarbeidelse av regionale forvaltningsplaner samt at både Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet skal gi faglige uttalelser til rovviltneemndenes forvaltningsplaner før disse fastsettes. Departementet vurderte at disse forslagene kunne bidra til å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner, blant annet fordi rovviltneemndene ville få større handlingsrom til å finne løsninger som ivaretar både utbredelsen av rovvilt og beitedyr. I forslaget som ble sendt på alminnelig høring, ga departementet uttrykk for at det også kunne være hensiktsmessig med felles bestandsmål på tvers av rovviltregioner, slik at rovviltneemndenes handlingsrom til å finne best mulige løsninger ble ytterligere forsterket. Høringen ga imidlertid lite støtte til forslaget, og departementet valgte å legge dette til side.

Kravet om tettere samarbeid mellom rovviltneemnder i naboregioner ved utarbeidelse av regionale forvaltningsplaner er innført og forskriftsfestet. Det samme gjelder Landbruksdirektoratets anledning til å avgjøre uttalelse til rovviltneemndenes utkast til forvaltningsplaner. Departementet mener begge

<sup>50</sup> Norges Høyesteretts dom 16. mai 2023, HR-2023-936-A, (sak nr. 22-144944SIV-HRET), sivil sak, anke over dom: [Klima- og miljøverndepartementets vedtak om felling av ulv innenfor ulvesonen er gyldig](#)

<sup>51</sup> Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J. D. C., Stokland, H. B., Vang, S. & Mattisson, J. 2016. *Evaluering av regional rovviltforvaltning* - NINA Rapport 1268.

tiltakene legger til rette for mer funksjonelle forvaltningssoner. Forslaget om å endre den regionale forvaltningsmodellen ved å redusere antall rovviltregioner og endre regioninndelingen, ble ikke vedtatt av Stortinget. Stortinget vedtok at inndelingen med åtte rovviltregioner skal opprettholdes, jf. [Innst. 305 L \(2019–2020\)](#), [Lovvedtak 121 \(2019–2020\)](#).

Klima- og miljødepartementet presiserer i brev av 14. juni 2023 at departementet ikke er kjent med at kravet om tettere samarbeid mellom rovviltnemnder i naboregioner ved utarbeidelse av regionale forvaltningsplaner så langt har ført til noen direkte endring i forvaltningen av rovviltartene på tvers av regionene. Flere av rovviltnemndene har de senere årene revidert forvaltningsplanene sine, og andre er nå inne i en slik revisjonsprosess. Klima- og miljødepartementet tok opp spørsmålet om effekten av et tettere samarbeid mellom nemndene i styrings- og dialogmøtet mellom departementet og rovviltnemndene 5. juni 2023. Nemndene pekte da på at det ikke har vært noen vesentlig endring som følge av samarbeidet, men at det er dialog med naboregioner om relevante samarbeidstema. Departementet vil på bakgrunn av tilbakemeldingene fra rovviltnemndene vurdere om det er behov for tydeligere styringssignaler, slik at kravet om at forvaltningsplaner skal sendes på alminnelig høring til naboregioner, blir fulgt opp i tråd med rovviltforskriftens ordlyd.

### **Omfordeling av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt**

Klima- og miljødepartementet opplyser at departementets arbeid med Prop. 90 L (2019–2020) også omfattet vurderinger av fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt. Dette var samtidig direkte knyttet til departementets forslag om en ny regioninndeling, og konkret ble det foreslått å flytte tre ynglinger av gaupe fra den nordligste regionen til områder i Sør-Norge.<sup>52</sup> Ettersom Stortinget vedtok at inndelingen med åtte rovviltregioner skulle opprettholdes, ble en videre konsekvens av dette at også departementets forslag om å flytte tre gaupeynglinger fra nord til de foreslåtte nyopprettede regionene i sør ikke lenger var aktuelt.

Departementet viser videre til Hurdalsplattformen, der det går fram at regjeringen vil utrede en reduksjon av bestandsmålene for brunbjørn og ulv. Når det gjelder brunbjørn, vil det i en slik utredning også være nødvendig å se på den regionale fordelingen av bestandsmålet. Departementet påpeker at et eventuelt forslag om endringer i bestandsmålene for ulv og brunbjørn vil bli lagt fram for Stortinget.

Klima- og miljødepartementet understreker at rovviltbestandene i dag forvaltes med målsetting om å ha bestandsstørrelser så nær de fastsatte bestandsmålene som mulig. I tråd med prinsippet om tydelig soneforvaltning praktiseres det også normalt lavere terskel for uttak av rovdyr i beiteprioriterte områder enn i rovdyrprioriterte områder.<sup>53</sup> Departementet presiserer i brev av 14. juni 2023 at det følgelig ikke er praksis for at rovviltregionene skal overoppfylle bestandsmålene sine i situasjoner der andre regioner ikke har oppnådd sine bestandsmål. Selv om dette er

<sup>52</sup> Departementet anbefalte blant annet at antall forvaltningsregioner for rovvilt skulle reduseres fra åtte til seks. Av disse skulle to nye regioner, ny region 4 (Innlandet) og ny region 6 (Agder, Rogaland og Vestland), få ansvar for de tre gaupeynglingene som ble foreslått flyttet fra nord til sør.

<sup>53</sup> Brev av 26. april 2023.

hovedregelen, kan det være unntak i spesielle situasjoner. Det kan for eksempel oppstå en tenkt situasjon der en rovviltart blir sterkt redusert nasjonalt eller i en landsdel, og der hensyn til bestandens overlevelse vil veie tyngre enn andre hensyn. Departementet mener dette ikke har vært tilfelle de senere årene, men vil naturligvis vurdere behovet for tiltak dersom slike situasjoner skulle oppstå.

### **Effektiv skadefelling av skadevoldende rovvilt**

Klima- og miljødepartementet påpeker at nærhet i tid og sted fra skade på beitedyr oppstår og fellingsforsøk iverksettes er viktig for å kunne oppnå effektiv skadefelling. Departementet viser til at dette fremdeles er et høyt prioritert område, og at forvaltningen i dag er operativ for å håndtere akutte situasjoner som oppstår. Departementet viser til at forvaltningen blant annet har vaktberedskap/vakttelefon, rask behandling av akutte søknader om skadefelling og solide systemer for å overvåke rovvilt og undersøke innmeldte rovviltskader.

Arbeidet for å effektivisere skadefellingen skjer kontinuerlig, og departementet viser til noen hovedpunkter i dette arbeidet. Forvaltningen har for eksempel tatt i bruk en veileder om gjennomføring av skadefellingsoppdrag. Veilederen, som kom ut i 2019, legger til rette for ytterligere profesjonalisering av gjennomføringen i kommunale skadefellingslag. Videre arbeides det med å overføre erfaringer fra et skadefellingsprosjekt i Nord-Østerdalen til andre områder. Departementet peker også på at de senere årene er gjort mange nye erfaringer med bruk av hund og viltkamera i skadefellingsforsøk. Videre satsing på å utvikle gode rovvilthunder er en prioritert oppgave. Fordelene med viltkamera er at skadefellingslag kan få rask varslings og ferske spor å arbeide ut fra.

Skal det oppnås ytterligere nærhet i tid og sted mellom skade på beitedyr oppstår og fellingsforsøk iverksettes, mener departementet at dette først og fremst er mulig gjennom raskere avdekking av skader.

### **Innretting av virkemidlene slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres**

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres, mener departementet at det er behov for mer kunnskap om tapene i tamreinnæringen. Dette gjelder tap både som følge av rovvilt, sykdom og klimaendringer med mer. Departementet viser til forskning på tamrein gjennomført av NINA, som blant annet viser at tapene i tamreinnæringen ikke kan forklares ut fra rovviltbestandene alene. Andre faktorer, som reintetthet og beitegrunnlag, har større betydning for tapene i næringen. Klimaendringer og press på arealer kan skape ytterligere utfordringer i tiden framover. Departementet understreker at man ikke vil kunne løse utfordringene i tamreinnæringen dersom man har et for ensidig fokus på rovvilt. Det er derfor viktig å ha en mer helhetlig tilnærming for å bedre situasjonen i reindrifta.

Innenfor Klima- og miljødepartementets ansvarsområde er det gjennomført et nytt forskningsprosjekt<sup>54</sup> på tap av tamrein til brunbjørn, og departementet opplyser at sluttrapporten fra prosjektet vil inngå i kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen i det videre arbeidet med å følge opp vedtatt rovviltpolitikk. Departementet har også som mål å gjennomføre et forskningsprosjekt på tap av tamrein til kongeørn, slik at man får større klarhet i situasjonen og et mest mulig omforent kunnskapsgrunnlag. Departementet har over flere år hatt dette som mål, men så langt har de ikke lykket med å etablere et slikt prosjekt.

Klima- og miljødepartementet opplyser at forslagene om å endre regioninndelingen og flytte deler av bestandsmålet for gaupe fra nord til sør var et sentralt grep i departementets arbeid med oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres. Som nevnt ble ikke disse forslagene vedtatt i Stortinget. Kravet om tettere samarbeid mellom rovviltregioner og Landbruksdirektoratets rett til å uttale seg om nemndenes forvaltningsplaner, vil imidlertid kunne legge bedre til rette for mer funksjonelle forvaltningssoner som også kan komme reindriften til gode, mener departementet.

Videre viser departementet til at de fleste tiltak som skal sikre en mest mulig effektiv og presis forvaltning, for eksempel tiltak for effektiv skadefelling, også påvirker rovviltbelastningen i tamreinnæringen.

### **Avklaringer ved uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltnemndene, for eksempel i arbeidet med å utforme forvaltningsplaner**

Klima- og miljødepartementet viser i svarbrev av 26. april 2023 til at utformingen og fastsettelsen av regionale forvaltningsplaner er blant rovviltnemndenes hovedoppgaver. Departementet har derfor praktisert en høy terskel for å gripe inn i rovviltnemndenes arbeid med forvaltningsplanene. Regjeringen understreket i Hurdalsplattformen at de vil styrke de regionale rovviltnemndenes rolle og legge avgjørende vekt på nemndenes avgjørelser. Departementet viser i denne forbindelse også til Stortingets behandling av Riksrevisjonens undersøkelse (jf. Innst. 182 S (2019–2020)). Et flertall i komiteen mente blant annet at prinsippet om at rovviltnemndene skal stå fritt til å vedta forvaltningsplaner for rovvilt, må opprettholdes, og at departementet skal ha respekt for de vedtak om forvaltning som blir gjort i rovviltnemndene.

Utover mer generelle styringssignaler for å sikre at politiske føringer blir fulgt opp regionalt, har departementet ved to anledninger involvert seg mer direkte i arbeidet med regionale forvaltningsplaner fastsatt av rovviltnemndene.

Det ene tilfellet gjelder forvaltningsregion 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal). På bakgrunn av faglige vurderinger fra Miljødirektoratet ba departementet rovviltnemnda i regionen om å vurdere soneinndelingen for brunbjørn og jerv på nytt. I tillegg skulle vurderingene gjøres i samarbeid

<sup>54</sup> Jf. NINAs nettartikkel [«Dette vet vi om tap av tamrein til bjørn»](#).

med Miljødirektoratet. Departementet opplyser at dette arbeidet er fulgt opp av nemnda og direktoratet, og at det blant annet er innhentet ny kunnskap om leveområder for bjørn i regionen. Nemnda har orientert departementet om at kunnskapen vil inngå i vurderingsgrunnlaget ved neste revisjon av forvaltningsplanen, og at dette vil være en sak som vil bli fulgt opp i revisjonen.

Det andre tilfellet gjelder forvaltningsregion 7 (Nordland), der departementet etter gjentatte oppfordringer til rovviltneemnda om å revurdere soneinndelingen for brunbjørn og jerv valgte å hente inn planen. Departementet har understreket at forvaltningsplanen gjelder slik nemnda har fastsatt den inntil departementet eventuelt gjør endringer i den. Departementet har ikke tidfestet når arbeidet med planen vil bli slutført, men erkjenner i svarbrevet at det er uheldig at arbeidet har tatt uforholdsmessig lang tid. Klima- og miljødepartementet opplyste i brev av 26. april at departementet var i gang med å konsultere Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) om forvaltningsplanen i region 7, og at målet var å slutføre disse konsultasjonene våren 2023. I brev av 29. august orienterte departementet om at det ikke har latt seg gjøre å slutføre konsultasjonene som planlagt, ettersom landsmøtet i NRL 17. juni 2023 vedtok at de ville be alle reineiere umiddelbart trekke seg fra sine verv i rovviltneemnder og andre utvalg knyttet til statens rovdryforvaltning. Klima- og miljødepartementet opplyser at departementet ønsker å finne løsninger, slik at reindrifta igjen deltar i rovviltrelatert arbeid, og dialogen rundt dette fortsetter. Dersom NRL ikke ønsker å fortsette konsultasjonene, vil Klima- og miljødepartementet gjennomføre konsultasjonene med Sametinget før departementet slutfører saken med å vurdere endringer i forvaltningsplanen.

Klima- og miljødepartementet opplyser videre at departementet initierte dialog med NRL etter landsmøtevedtaket, med ønske om å finne løsninger som gjør at reindrifta igjen deltar i rovviltrelatert arbeid. Så langt er det gjennomført to oppfølgende dialogmøter med NRL om dette på politisk nivå, henholdsvis 23. juni 2023 og 22. august 2023. Departementet opplyser at denne dialogen vil fortsette.

### **Fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag**

Klima- og miljødepartementet viser til at Norge trolig har verdens beste overvåkingsprogram for rovvilt, og gjennom dette programmet samles det kontinuerlig inn omfattende kunnskap om rovviltbestandene. Departementet viser også til at samarbeid med naboland sikrer et solid kunnskapsgrunnlag, også om sammenhengen i bestandene. Rovdata<sup>55</sup> er ansvarlig for drift, analyse og rapportering i overvåkingsprogrammet. I tillegg gjennomfører Rovdata utviklingsarbeid, blant annet en gjennomgang av metodikken for gaupeovervåking.

Når det gjelder kunnskap om tap av beitedyr til rovvilt, viser departementet til at det foreligger omfattende kunnskap, både fra en rekke forskningsprosjekter og fra det kontinuerlige dokumentasjonsarbeidet som

---

<sup>55</sup> Rovdata er en uavhengig leverandør av overvåkingsdata og bestandstall på gaupe, jerv, brunbjørn, ulv og kongeørn i Norge. Miljødirektoratet har gitt Rovdata ansvaret for formidling, drift og utvikling av Nasjonalt overvåkingsprogram for rovvilt, jf. <https://rovdata.no/Rovdata.aspx>.

Statens naturoppsyn gjennomfører av skader som beitebrukere melder inn ved mistanke om rovviltskade. Ny forskning om rovvilt som tapsårsak er også gjennomført etter at Riksrevisjonen gjorde sine undersøkelser, opplyser departementet. Det er blant annet gjennomført et større forskningsprosjekt på tap av tamrein til brunbjørn, og et tidligere påbegynt forskningsprosjekt på tap av sau til kongeørn er sluttført. Videre har departementet som tidligere nevnt fortsatt en målsetting om å gjennomføre et forskningsprosjekt på tap av tamrein til kongeørn. Inntil videre avventer imidlertid departementet situasjonen og den videre dialogen med NRL før det eventuelt på nytt vurderer å sette i gang forskning på tamrein og kongeørn i Troms eller Finnmark.

Klima- og miljødepartementet viser til at departementet i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse [Dokument 3:13 \(2018–2019\)](#) informerte om at det var iverksatt et eget prosjekt som skulle framskaffe mer kunnskap om ulike årsaker til tap av sau. Departementet viser til at gjennomføringen av prosjektet har tatt lengre tid enn planlagt. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) signaliserte først at en rapport fra prosjektet ville bli levert i juni 2023, men varslet i juni at det ville bli ytterligere forsinkelser, og at rapporten først vil kunne leveres høsten 2023.<sup>56</sup> Klima- og miljødepartementet informerer videre at Landbruks- og matdepartementet i tildelingsbrevet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å styrke kunnskapsgrunnlaget om de ulike årsakene til tap av tamrein.

I rovviltprioriterte områder, hvor bestandsmålene for rovdyr skal oppnås, vil det i mange tilfeller være nødvendig med taksforebyggende tiltak for å unngå uakseptabelt store tap av beitedyr. Sau og lam innenfor ulvesona går i dag for eksempel i all hovedsak på innmarksbeiter. Departementet opplyser at det er gjennomført en ekstern evaluering av tilskuddsordningen til forebyggende og konfliktdependente tiltak (FKT-ordningen). Evalueringen<sup>57</sup> ble utført av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og NINA, og de ga anbefalinger som blant annet var knyttet til endringer i forskrift, elektronisk søknadssenter, rapporteringskrav og FoU-aktivitet. Departementet peker for øvrig på at NIBIO og NINA var tydelige på at anbefalingene i rapporten ikke skal oppfattes som ferdig utarbeidede forslag, men heller som ideer til tiltak og endringer som bør vurderes videre. Miljødirektoratet arbeider med oppfølgingen på flere delområder av FKT-ordningen. FKT-forskriften er til revisjon, og i dette arbeidet vurderer direktoratet både forslagene i evalueringsrapporten og andre endringer som direktoratet ser behov for. Direktoratet ser også på muligheter for å gjøre endringer i Elektronisk søknadssenter, blant annet for å sikre at det er best mulig innrettet etter brukernes behov, at det er godt tilrettelagt for rapportering og dokumentasjon, og at erfaringer med tiltak kan synliggjøres. Departementet opplyser at Miljødirektoratet også ser behov for mer systematisk innsamling og tilrettelegging av kunnskap om bruk av FKT-midlene, men at direktoratet ikke vurderer Elektronisk søknadssenter som egnet for å ivareta et slikt formål. Direktoratet vil derfor vurdere andre løsninger for slik kunnskapsformidling.

<sup>56</sup> Jf. departementets svarbrev av 29. august 2023.

<sup>57</sup> I. Hansen, G-H Strand, O. Krange, J. Mattisson, O.-G. Støen, S. Kårstad, S.M. Eilertsen, E. Winje, L.B. Austmo, K. Skogen og H. Lindhjem. 2020. *Vurdering av FKT-ordningen*, NIBIO RAPPORT 6 (130).

### 3.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har vurdert flere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner. Noen av disse har blitt vedtatt av Stortinget og er i etterkant forskriftsfestet. Riksrevisjonen er enig med departementet i at tettere samarbeid mellom rovviltneemnder i naboregioner kan legge til rette for mer funksjonelle forvaltningssoner. Videre har Landbruksdirektoratet nå en mulighet til å fremme landbruksfaglige hensyn på et tidlig stadium i utformingen av regionale forvaltningsplaner, og dermed kan direktoratet bidra til at den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen ivaretas.

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet – i tråd med komitéflertallets uttalelser – praktiserer en høy terskel for å gripe inn i rovviltneemndenes arbeid med forvaltningsplanene for rovvilt. Riksrevisjonen registrerer at det har skjedd en utvikling i forvaltningsregion 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal) med felles innhenting av ny kunnskap, men at forvaltningsplanen til forvaltningsregion 7 (Nordland) fortsatt er under behandling av departementet.

Riksrevisjonen merker seg at det er satt i gang et utviklingsarbeid og gjennomført en rekke tiltak i oppfølgingen av undersøkelsen og komiteens innstilling, blant annet for å effektivisere skadefelling av skadevoldende rovvilt. Det er positivt at det er satt i gang flere tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om de ulike årsakene til tap av husdyr på beite. Riksrevisjonen er videre enig med Klima- og miljødepartementet i at reindrifta står overfor flere og sammensatte utfordringer, som ikke bare skyldes rovviltbelastningen, men også klimaendringer og press på arealer, og at dette fordrer en helhetlig tilnærming for å bedre situasjonen i reindrifta.

Riksrevisjonen registrerer at antall sau og lam på beite holder seg stabilt, men at utmarksbeitet er redusert i en del områder med høy rovviltbelastning, for eksempel innenfor ulvesona. Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet legger vekt på at forvaltningen skal rette stor oppmerksomhet mot de enkeltområdene som fortsatt erfarer store tap til rovvilt. Riksrevisjonen er videre positiv til at Miljødirektoratet nå er i ferd med å følge opp FKT-ordningen, som skal sikre at følgende tiltak iverksettes: (1) effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, og (2) konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper.<sup>58</sup> Det er også positivt at Miljødirektoratet ser behov for en mer systematisk innhenting og tilrettelegging av kunnskap om bruk av FKT-midlene og vil vurdere nye løsninger for å møte dette behovet.

Riksrevisjonen viser til departementets redegjørelse av status og utvikling i rovviltbestandene og vil trekke fram at det nasjonale bestandsmålet for gaupe ble nådd i 2020 og 2021, etter å ha ligget under det nasjonale bestandsmålet i seks år på rad. Antallet lå noe under bestandsmålet i 2022, mens det i 2023 er over måltallet.

<sup>58</sup> Jf. [forskrift om tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak](#).



Riksrevisjonen merker seg for øvrig at rovviltbestandene i dag forvaltes med en målsetting om å ha bestandsstørrelser så nær de fastsatte bestandsmålene som mulig. Særlig for forvaltningen av ulv fordrer dette et godt samarbeid med svenske forvaltningsmyndigheter i forvaltningen av grenserevir.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Klima- og miljødepartementet iverksatt flere tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og det er viktig at departementet følger opp disse tiltakene i sitt videre arbeid. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen at Klima- og miljødepartementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader bidrar til en rovviltforvaltning som samsvarer med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 3.6 Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk

### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet og Sametinget har iverksatt flere tiltak for å styrke opplæringstilbudet i og på samisk for samiske elever. Det er et langsiktig arbeid som må gis nødvendig prioritet av Kunnskapsdepartementet og Sametinget. Det er nødvendig for at samiske elever skal få et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet

### 3.6.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om samiske elever får et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk, og hvordan statlige virkemidler er innrettet for å sikre et slikt tilbud.

[Dokument 3:5 \(2019–2020\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk* ble sendt til Stortinget 26. november 2019. Komiteen ga sin innstilling 24. mars 2020, jf. [Innst. 211 S \(2019–2020\)](#). Stortinget behandlet saken [5. mai 2020](#).

Riksrevisjonen anbefalte at

- Kunnskapsdepartementet vurderer tiltak for å bidra til at informasjon om retten til samisk opplæring blir bedre tilgjengelig for samiske elever og foreldre
- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Nordland bidrar til at fjernundervisningstilbudet blir et godt alternativ til stedlig undervisning
- Kunnskapsdepartementet følger opp at iverksatte tiltak fører til flere lærerstudenter
- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Sametinget vurderer virkemidler som kan bidra til å utvikle nødvendige læremidler
- Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan virkemidlene kan innrettes bedre for å understøtte skoleeierens arbeid med å sikre et godt og likeverdig tilbud

## Stortingets behandling av saken

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger. Som ledd i behandlingen av saken besøkte komiteen Sametinget, Kautokeino kommune og Samisk høgskole og fikk verdifulle innspill som i stor grad bekreftet og understreket Riksrevisjonens funn.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens påpekning av svakheter i tilbudet om opplæring i og på samisk, både når det gjaldt innholdet i tilbudet, samiske læremidler, lærernes kompetanse og tilbudet om fjernundervisning.

Tilgang til samiske læremidler er ifølge komiteen en nødvendig forutsetning for et godt og likeverdig opplæringstilbud. Videre understreket komiteen at selv om bevilgningen til læremidlene går over Sametingets budsjett og Sametingets oppvekst- og opplæringsavdeling har ansvaret, er dette et område hvor departementet og Sametinget i fellesskap må finne en løsning på læremiddel-situasjonen.

Komiteen registrerte også svakheter i organisering og gjennomføring av fjernundervisningen, blant annet liten interesse fra skoler, ulikheter i opplæringstilbud, bruk av ulike tekniske løsninger og store utfordringer med tilrettelegging av opplæringen.

Komiteen viste videre til den store mangelen på kvalifiserte lærere i samiske språk og støttet Riksrevisjonens anbefaling om å iverksette tiltak for å få flere lærerstudenter.

Ifølge komiteen må Kunnskapsdepartementet, i samarbeid med Sametinget, vurdere hvor hensiktsmessig det er at et så stort antall aktører på området skal bidra til å sikre at retten til opplæring i og på samisk aktiveres over hele landet. Arbeidsdelingen mellom aktørene bør ifølge komiteen revurderes, og Fylkesmannens kontrolloppgave bør vurderes særskilt.

Kilde: [Innst. 211 S \(2019–2020\)](#). Stortinget behandlet saken [5. mai 2020](#).

### 3.6.2 Kunnskapsdepartementets og Sametingets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. mars 2022 henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Sametinget om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:5 (2019–2020) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 17. april 2023, og Sametinget svarte i brev av 8. mai 2023.

#### Kunnskapsdepartementets oppfølging

Kunnskapsdepartementet viser til at Riksrevisjonens rapport har vært et viktig utgangspunkt for departementets arbeid innenfor opplæring i og på samisk. Rapporten pekte på viktige utfordringer, men har også gitt departementet et verdifullt kunnskapsgrunnlag som har vært nyttig i politikkutviklingen. Videre peker Kunnskapsdepartementet på at det mest sentrale og relevante arbeidet som departementet har gjort på dette området, er knyttet til Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv* og

Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*

Meld. St. 13 (2022–2023) gir en omfattende og oppdatert situasjonsbeskrivelse av hele fagområdet, fra barnehage til høyere utdanning. Meldingen er ifølge departementet et viktig bidrag i arbeidet med å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for det samiske fagområdet. Formålet med meldingen er å legge et godt grunnlag for fremtidige tiltak og prioriteringer. Meldingen beskriver pågående prosesser og prioriterte innsatsområder. Målet er at fremtidige tiltak skal utvikles med utgangspunkt i innsatsområdene, og at alle aktører som har ansvar og myndighet, benytter seg av det handlingsrommet de har.

Kunnskapsdepartementet viser til de prioriterte innsatsområdene i meldingen, som er å

- forbedre informasjonen om rettigheter og muligheter
- forbedre tilgangen til barnehetilbud for samiske barn
- gjøre det enklere for elever å velge opplæring i samisk
- øke rekrutteringen av studenter
- tilby god kvalitet og bedre rammevilkår for kompetanseutvikling for lærere og ansatte i barnehage og skole
- styrke fag- og forskningsmiljøer i høyere utdanning
- tilby flere og mer tilgjengelige studier i høyere utdanning
- utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag

Ifølge Kunnskapsdepartementet har de avklart med Sametinget at meldingen gir en beskrivelse av læremiddelsituasjonen, men at den ikke foreslår tiltak på dette området. Kunnskapsdepartementet og Sametinget vil ha videre dialog om hvordan læremiddelsituasjonen kan forbedres.

### *Forbedring av fjernundervisningstilbudet*

Av særskilte tiltak i meldingen som er relevant for rapporten til Riksrevisjonen, peker departementet spesielt på arbeidet med å forbedre kvaliteten i fjernundervisningstilbudet. For kommuner utenfor samiske distrikt er det i dag adgang til å tilby alternative former for samiskopplæring (fjernundervisning) når opplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale på skolen. Den samme adgangen er også gitt for de videregående skolene, jf. opplæringsloven § 6–2 og 6–3.

Imidlertid påpeker departementet at det er viktig at fjernundervisning ikke blir hovedregelen. Det er ifølge departementet viktig at skolene, kommunene og fylkeskommunene strekker seg langt for å få tak i kvalifiserte lærere som kan gi stedlig opplæring etter anerkjente språkopplæringsmodeller. Samtidig vet departementet at det er utfordrende å rekruttere kvalifiserte lærere. Derfor vil Kunnskapsdepartementet, sammen med Sametinget, utrede tiltak som kan bidra til å bedre kvaliteten i fjernundervisningen til elever som får opplæring i samisk.

### *Forslag om å lovfeste skolens plikt om å informere om samisk opplæring*

Departementet viser også til forslag til ny opplæringslov, jf. Prop. 57 L (2022–2023), hvor det foreslås å lovfeste en generell bestemmelse om plikten skolen har til å gi informasjon til elever og foreldre. Departementet foreslår i ny opplæringslov § 10–8 andre punktum at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre informasjon om retten til opplæring i og på samisk.

### *Forslag om å lovfeste tilbud om språksamlinger eller hospitering i et samiskspråklig miljø*

Videre foreslår departementet å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen skal gi eleven tilbud om å gjennomføre en del av opplæringen i samisk i et samiskspråklig miljø dersom det er nødvendig for at opplæringen skal være pedagogisk forsvarlig, jf. forslag til ny § 3-2 sjette ledd og § 6-2 tredje ledd. Regelen tar i hovedsak sikte på tilfeller der opplæringen i samisk blir gitt som fjernundervisning. Departementet mener det er viktig for god språkopplæring at samiskopplæringen kan skje i et samiskspråklig miljø.

I dag er det ingen lovfestet rett til opplæring i et samiskspråklig miljø. I Utdanningsdirektoratets rammeverk for fjernundervisning i samisk for elever i grunnskoleopplæringen understrekes det at dersom kommunene mener at nettbasert opplæring i samisk alene er forsvarlig, vil det ikke være nødvendig med språksamlinger eller hospitering.

### *Tiltak for å øke antall lærerstudenter i samisk*

Kunnskapsdepartementet opplyser at det i de ti siste årene har blitt tatt opp dobbelt så mange studenter til grunnskolelærerutdanningene ved Samisk høgskole som i tiårsperioden 2003–2012. De siste seks årene har det vært registrert dobbelt så mange studenter ved grunnskolelærerutdanningene (tidligere allmennlærerutdanning) som i seksårsperioden 2011–2016. I perioden fra 2019 og frem til i dag har opptakstallene ligget på nivå med tidligere år.

I 2017 og 2018 var det særlig høye opptakstall, noe som skyldes at høgskolen tok opp mange studenter til den nye masterutdanningen som enten var inne i eller hadde fullført den fireårige lærerutdanningen fra før. Departementet mener at det er et positivt utviklingstrekk at det de siste årene har vært årlige opptak. Imidlertid er søkergrunnet vedvarende mangelfullt, noe som skyldes at det er for få som fullfører samisk i grunnopplæringen.

For å få flere lærerstudenter foreslår departementet i Meld. St. 13 (2022–2023) å bygge ut opplæringstilbudet for begynnere i samisk og den samiske lærerutdanningen, slik at det blir mer tilgjengelig over større deler av landet. Departementet understreker at dette krever samarbeid og involvering blant aktørene i høyere utdanning, kommuner og fylkeskommuner.

Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere tiltak som kan gi effekt, som endret opptakskrav til lærerutdanning, flere ordninger for sletting av studie-

lån, et nasjonalt rekrutteringsprosjekt til lærerutdanning og en forsøksordning for å kvalifisere lærere som har påbegynt, men ikke fullført fireårig grunnskolelærerutdanning.

### *Kartlegging av aktører som jobber med samisk opplæring*

Kunnskapsdepartementet vil, i samarbeid med Sametinget, vurdere om det er behov for å kartlegge de ulike aktørene på området. Målet med en slik kartlegging er å tydeliggjøre ansvars- og arbeidsdelingen mellom aktørene for å sikre at retten til opplæring i og på samisk realiseres i hele landet.

## **Sametingets oppfølging**

### *Tilskuddsordninger til utvikling av samiske læremidler*

Et av tiltakene som Utdanningsdirektoratet opprettet i forbindelse med Den teknologiske skolesekken, var tilskuddsordningen for kjøp av digitale læremidler. Ordningen gikk over fire skoleår fra og med skoleåret 2019/2020<sup>59</sup>. Innenfor ordningen fikk Sametinget tildelt 5 millioner kroner i 2020<sup>60</sup> og 15 millioner kroner i både 2021 og 2022 til oversetting, tilpassing og utvikling av digitale læremidler på samisk. Sametinget opplyser at i arbeid med tilskuddsordningen ble direktoratets prioriteringer samkjørt i forhold til prioriteringene i Sametingets tilskuddsordning for samisk læremiddelutvikling. Ordningen ble avsluttet i 2022, men siden det fortsatt er et stort behov for samiske læremidler, bevilget Kunnskapsdepartementet 6 millioner kroner til samme formål til Sametinget i 2023.<sup>61</sup>

Sametinget opplyser at de i 2023-budsjettet har prioritert læremidler til fagene Sametinget har myndighet til å fastsette læreplaner for. Det vil si samiskfagene og de særskilte samiske fagene i videregående opplæring. Samfunnsfag for ungdomstrinnet og samfunnskunnskap for videregående opplæring på alle tre språk – som etter planen skulle vært prioritert i 2023 – blir ikke prioritert. Særskilte tilrettelagte læremidler innenfor språkutvikling vil bli prioritert som tidligere.

### *Rammeavtale med læremiddelprodusenter*

Med mål om å effektivisere læremiddelproduksjonen og legge til rette for mer forutsigbare økonomiske vilkår for læremiddelprodusentene har Sametinget i tillegg til den søkerbaserte ordningen etablert rammeavtaleordninger med læremiddelprodusenter. I 2020 og 2021 har Sametinget gjennom offentlig anbudskonkurranse inngått to rammeavtaler om kjøp av samiske læremidler for grunnopplæringen i faget samisk som førstespråk. Den ene rammeavtalen gjelder kjøp av nordsamiske digitale læremidler fra 1. til 10. trinn, den andre gjelder kjøp av lulesamiske digitale læremidler fra 1. til 10. trinn.

Sametinget opplyser at avtalenes rammer er på henholdsvis 12 og 16 millioner kroner, begge over 4 år. Prioriteringen av fag har utgangspunkt i fokusområdene i Sametingets handlingsplan for læremiddelutvikling 2020–2023 og er sett i sammenheng med Sametingets årlige utlysning av søkerbaserte tilskudd til utvikling av læremidler. Som et resultat av de to

<sup>59</sup> [Tilskudd for kjøp av digitale læremidler 2022 \(udir.no\)](#)

<sup>60</sup> [Tillegg nr. 6 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2020 \(regjeringen.no\)](#)

<sup>61</sup> [Tildelingsbrev 2023 - Sametinget \(regjeringen.no\)](#)

rammeavtalene foreligger det nå samiske digitale læremidler i samisk som førstespråk fra 1. til 4. trinn på nordsamisk og lulesamisk. Læremidler for 5. til 7. trinn, både i nordsamisk og lulesamisk, er ifølge Sametinget under utvikling, og produksjonen viser god fremdrift.

Sametinget har også en søkerbasert tilskuddsordning for samisk læremiddelutvikling. Bevilgningene fra denne ordningen utgjorde 29 millioner kroner i 2021 og 30,1 millioner kroner i 2022.

### *Evaluering av Sametingets tilskuddsordning for læremidler*

I 2020 bestilte Sametinget en evaluering av Sametingets organisering av læremiddelutviklingen og den søkerbaserte tilskuddsordningen for læremiddelutvikling samt en vurdering av hvordan det er mulig å styrke læremiddelsentralen, informasjonen om samiske læremidler og rollen til ulike formidlingsaktører.

Evalueringsrapporten viser at det er forbedringspotensial i organiseringen, utformingen og forvaltningen av læremiddelutviklingen og tilgjengeliggjøringen av samiske læremidler. Rapporten peker på at det er utfordringer innen samisk læremiddelutvikling, men at utformingen og forvaltningen av tilskuddsordningen for læremiddelutvikling fremstår som relativt god.

Sametinget viser til at hovedutfordringen knyttet til produksjonskapasitet og fremdrift i læremiddelutviklingen er knapphet på forfatter- og oversetterressurser, i tillegg til en begrenset tilskuddsramme. Sametinget har derfor økt tilskuddssatsene for utvikling av manus og språkvask. Lulesamiske og sørsamiske satsar har ifølge Sametinget økt mer enn satsene for nordsamisk. Formålet er ifølge Sametinget å styrke rekrutteringen, spesielt innen sør- og lulesamisk. Det er lite læremidler på disse språkene, og utviklingen av nye læremidler er sårbar grunnet stor mangel på læremiddelutviklere og læremiddeloversettere.

### *Revisjon av Sametingets handlingsplan for læremiddelutvikling 2020–2024*

Sametinget har sett behov for å oppdatere og utvikle nye politiske mål og prioriteringer i arbeidet med å utvikle samiske læremidler, og i 2022 ble Sametingets handlingsplan for læremiddelutvikling revidert. Sametinget opplyser at arbeidet med oppfølging av resultater og anbefalinger fra evalueringen videreføres i tiden fremover.

Markedsføring og tilgjengeliggjøring av samiske læremidler krever ifølge Sametinget en tydelig og mer målrettet innsats av både Sametinget og forlagene. Ifølge Sametinget bør ansvarsfordelingen mellom tilskuddsmottaker, Sametingets læremiddelsentral og læremiddelportalen Ovttas|Aktan|Aksesne tydeliggjøres. Læremidlene må merkes godt, slik at de er lett søkbare når det gjelder læreplaner og kompetansemål på ulike årstrinn.

Ifølge evalueringen oppleves læremiddelportalen som krevende å bruke. Sametinget har derfor, i dialog med læremiddelportalen Ovttas|Aktan|Aksesne og Senter for samisk i opplæringa/Lohkanguovddáš, opprettet en arbeidsgruppe som skal bidra til å forbedre og styrke samarbeidet mellom Ovttas|Aktan|Aksesne og Sametingets læremiddelsentral.

Sametingets erfaring er at det ofte er mer utfordrende å gjennomføre store prosjekter. Slike prosjekter er krevende for forlagene og andre læremiddelprodusenter, særlig når det gjelder tidsrammer. Mangelen på samiske læremiddelforfattere og oversettere gjør at læremiddelutviklingen er ekstra sårbar. I gjeldende handlingsplan har det vært et mål å ivareta oppfølgingen av læremiddelprosjektene på en måte som gir en mer hensiktsmessig og effektiv forvaltning av statlige midler. Sametinget vil legge til rette for mindre omfattende prosjekter for å sikre at prosjektene gjennomføres, og videreføre krav om produksjonstid på maksimalt tre år med mulighet for inntil ett års forlengelse.

På opplæringsområdet samarbeider Sametinget med sametingene i Sverige og Finland. Sametinget opplyser at det har tatt initiativ til å etablere et nordisk samarbeidsprosjekt for å utvikle et temabasert læremiddel i historie. På den måten kan de gjøre bruk av hverandres språkressurser og frem-skynde utviklingen av samiske læremidler.

### *Konsultasjon om å lovfeste retten til læremidler*

Sametinget mener at en viktig forutsetning for å øke tilgangen til samiske læremidler er å forankre retten til samiske læremidler i ny opplæringslov, på lik linje med norske læremidler. Sametinget har derfor i konsultasjonene med departementet arbeidet for å lovfeste retten til samiske læremidler i opplæringsloven. Målet er å sikre den grunnleggende retten til samiske læremidler for å gi elever som får opplæring etter samisk læreplanverk, best mulig læringsutbytte i alle fagene, og ikke minst for å lette samiskspråklige læreres arbeidssituasjon og på den måten bidra til at de blir værende i den viktige lærerjobben.

I konsultasjonene med Kunnskapsdepartementet viste Sametinget til Riksrevisjonens rapport, der det står at mangelen på samiske læremidler svekker opplæringstilbudet. Sametinget opplyser at det ikke fikk gjennomslag for forslaget om å lovfeste retten til samiske læremidler, og at dette var en av grunnene til at Sametinget ikke ga sin tilslutning til departementets forslag til ny opplæringslov.

### 3.6.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at både Kunnskapsdepartementet og Sametinget arbeider for å styrke opplæringstilbudet i og på samisk for samiske elever. De videregående skolene som ligger utenfor samiske distrikt, har fått adgang til å tilby fjernundervisning, jf. opplæringsloven § 6–2. Videre er en generell bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre informasjon om retten til opplæring i og på samisk, lovfestet, jf. opplæringsloven § 10-8. Det er også lovfestet at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever som følger fjernundervisning, tilbud om å gjennomføre en del av opplæringen i samisk i et samiskspråklig miljø dersom det er nødvendig for at opplæringen skal være pedagogisk forsvarlig, jf. § 3-2 sjette ledd og § 6-2 tredje ledd i opplæringsloven.

For å utdanne flere lærerstudenter i samisk har departementet endret opptakskravet til lærerutdanningen, innført flere ordninger for sletting av studielån, gjennomført et nasjonalt rekrutteringsprosjekt til lærerutdanning



og innført en forsøksordning for å kvalifisere lærere som har påbegynt, men ikke fullført fireårig grunnskolelærerutdanning.

For å effektivisere læremiddelproduksjonen og legge til rette for mer forutsigbare økonomiske vilkår for læremiddelprodusentene har Sametinget inngått to rammeavtaler om kjøp av samiske læremidler for grunnopplæringen i faget samisk som førstespråk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Kunnskapsdepartementet i Meld. St. 13 (2022–2023) foreslår å bygge ut opplæringstilbudet for begynnere i samisk og den samiske lærerutdanningen slik at den blir mer tilgjengelig over større deler av landet. I tillegg vil departementet, i samarbeid med Sametinget, vurdere om det er behov for å kartlegge og tydeliggjøre ansvars- og arbeidsdelingen mellom aktørene som er involvert i samisk opplæring. Riksrevisjonen legger til grunn at det å forbedre og styrke opplæringstilbudet i og på samisk er et langsiktig arbeid. Dette arbeidet må gis nødvendig prioritet av Kunnskapsdepartementet og Sametinget for at samiske elever skal få et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 3.7 Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene

### **Konklusjon**

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kommunal- og distriktsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å forbedre styringen av og rapporteringen på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Vi merker oss at regjeringen i 2021 la fram en handlingsplan for å nå bærekraftsmålene i form av en melding til Stortinget, der det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene ble gjennomgått. Riksrevisjonen understreker behovet for at implementeringen av handlingsplanen styres og følges opp, slik at Norge kan oppnå resultater og nå de fastsatte målene fram mot 2030.

Ansvarlig departement: Kommunal- og distriktsdepartementet

### 3.7.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere regjeringens styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene.

[Dokument 3:3 \(2020–2021\) Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene](#) ble oversendt Stortinget 17. november 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 2. februar 2021, jf. [Innst. 199 S \(2020–2021\)](#). Saken ble debattert i Stortinget 11. februar 2021 og votert over 16. februar 2021.

Undersøkelsen hadde følgende konklusjoner:

- Den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene har ikke vært godt nok koordinert.
- Norge mangler en helhetlig plan for gjennomføringen av 2030-agendaen med bærekraftsmålene.
- Det har vært mangelfull involvering av Statistisk sentralbyrå i arbeidet med bærekraftsmålene.
- Rapporteringen gir ikke god nok informasjon til Stortinget om status og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og distriktsdepartementet å

- følge opp Stortingets forventning om en helhetlig plan for gjennomføringen av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene
- sørge for at Stortinget får helhetlig informasjon om status, resultater og framdrift i Norges arbeid med bærekraftsmålene
- sikre en indikatorbasert resultatrapportering som er godt samordnet med annen statistikk
- sikre at det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er godt nok koordinert mellom departementene
- tilpasse agendaen til nasjonale forhold, blant annet gjennom å vurdere hvilke delmål som bør fastsettes, å tydeliggjøre hvilke mål som er utfordrende for Norge å nå, og å prioritere

### Stortingets behandling av saken

Ifølge Innst. 199 S (2020–2021) merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg Riksrevisjonens konklusjoner. Komiteen sluttet seg til kritikken av regjeringens oppfølging av bærekraftsmålene og stilte seg bak Riksrevisjonens anbefalinger til Kommunal- og distriktsdepartementet.

Komiteen viste til Stortingets behandling av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017), hvor det ble forutsatt at regjeringen skulle legge fram en nasjonal plan for gjennomføringen.

Komiteen registrerte Riksrevisjonens vurdering av at det er sterkt kritikkverdig at det er flere mangler i tilpasningen av agendaen til nasjonale forhold, men noterte seg at kommunal- og moderniseringsministeren ville legge fram en handlingsplan i form av en melding til Stortinget våren 2021.

Komiteen understreket at en helhetlig plan for Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål må bygge på en vurdering av hva målene innebærer konkret for norsk politikk nasjonalt og internasjonalt.

Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at det er kritikkverdig at Statistisk sentralbyrå ikke hadde blitt inkludert i en større grad og på et tidligere tidspunkt, og at en tettere involvering av Statistisk sentralbyrå i arbeidet med indikatorer og statistikk kunne ha ført til en raskere tilrettelegging for måling av den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. At flere departementer ikke hadde tatt initiativ til å følge opp Statistisk sentralbyrås kartlegging av indikatorer og statistikk på dette området, viste ifølge komiteen at arbeidet ikke hadde vært godt nok koordinert.

Komiteen viste til at bærekraftsmålene er svært ambisiøse mål, og at de med unntak av klimamålene i seg selv kanskje er de mest ambisiøse politiske målsettingene som staten Norge har forpliktet seg til, og som det er bred politisk oppslutning om. Komiteen mente derfor at Riksrevisjonens funn var svært viktige, og at det burde stilles tydelige krav til den nasjonale handlingsplanen.

Komiteen forutsatte at regjeringen skulle følge opp Riksrevisjonens anbefaling og utarbeide en helhetlig handlingsplan for gjennomføringen av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene.

Kilde: Innst. 199 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 16. februar 2021

### 3.7.2 Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2023 Kommunal- og distriktsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Kommunal- og distriktsdepartementet svarte i brev av 3. mai 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at departementet overtok det nasjonale koordineringsansvaret for bærekraftsmålene fra februar 2020. Utenriksdepartementet har fortsatt ansvaret for den internasjonale koordineringen.

Departementet viser til at regjeringen 23. juni 2021 la fram Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening. Regjeringens handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Her ble det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene gjennomgått. Meldingen oversetter ifølge departementet 2030-agendaen til norske forhold. De 169 delmålene ble drøftet ut fra relevansen for Norge, og utfordringene ble vurdert ut fra norske politiske mål. Regjeringens politikk er beskrevet for hvert av de delmålene som ble vurdert som utfordrende nasjonalt. Meldingen ble skrevet med medvirkning fra alle 15 departementer. Den ble behandlet av Stortinget 5. april 2022.

Departementet opplyser at Stortinget ellers får helhetlig informasjon om framdriften i arbeidet med bærekraftsmålene gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Det legges fram en fellesrapport fra departementene, som i 2023-budsjettet ble lagt fram som et vedlegg til Prop. 1 S fra Kommunal- og distriktsdepartementet. I tillegg rapporterer hvert av departementene om sitt arbeid med bærekraftsmålene i sine respektive budsjettproposisjoner. Departementet viser til at Stortinget i 2022 ikke hadde noen merknader, verken til fellesrapporten eller til departementsrapportene.

I juli 2021 la Norge også fram en rapport under høynivåmøtet i FN om status for bærekraftsmålene. Rapporten ble utarbeidet av departementene i felleskap og i samarbeid med KS og sivilsamfunnet. Neste rapport til FN forventes ferdigstilt våren 2025.

Det er forhandlet fram globale indikatorer som hvert land leverer data om til FN. Det er Statistisk sentralbyrå som koordinerer denne rapporteringen. I Meld. St. 40 (2020–2021) ble det presentert mulige målepunkter for å beskrive utviklingen nasjonalt for hvert av de 169 delmålene. Disse målepunktene har de nasjonale målsettingene som utgangspunkt. Kommunal- og distriktsdepartementet har i 2022 og 2023 gitt Statistisk sentralbyrå i oppdrag å gjennomgå målepunktene og levere tidsserier der dette er mulig, i samarbeid med andre nasjonale statistikkprodusenter. Dette arbeidet forventes ferdigstilt ved utgangen av 2023.

I tillegg til arbeidet med stortingsmeldingen, rapportering, statistikk mv. viser Kommunal- og distriktsdepartementet til at det også er gjort andre grep for å bedre samordningen av det nasjonale bærekraftsarbeidet. Departementet opprettet i 2022 blant annet Topplederforum for bærekraftsmålene. Forumet møtes inntil tre ganger årlig og skal legge til rette for samarbeid mellom arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner, næringslivet, forskningsaktører,

kommunesektoren og staten. Regjeringen kan be Topplederforum gi innspill til konkrete saker. I tillegg arrangerte departementet den nasjonale bærekraftskonferansen i 2021 og konferansen «Digital North», hvor skjæringspunktet mellom digitalisering og bærekraft sto på agendaen, i samarbeid med Nordisk Ministerråd i 2022.

### 3.7.3 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har Kommunal- og distriktsdepartementet iverksatt flere tiltak for å forbedre styringen av og rapporteringen på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Riksrevisjonen merker seg at regjeringen i 2021 la fram en handlingsplan for å nå bærekraftsmålene i form av en melding til Stortinget, der det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene ble gjennomgått. Riksrevisjonen understreker behovet for at implementeringen av den nasjonale handlingsplanen styres og følges opp, slik at Norge kan oppnå resultater og nå de fastsatte målene fram mot 2030.

Riksrevisjonen avslutter saken.