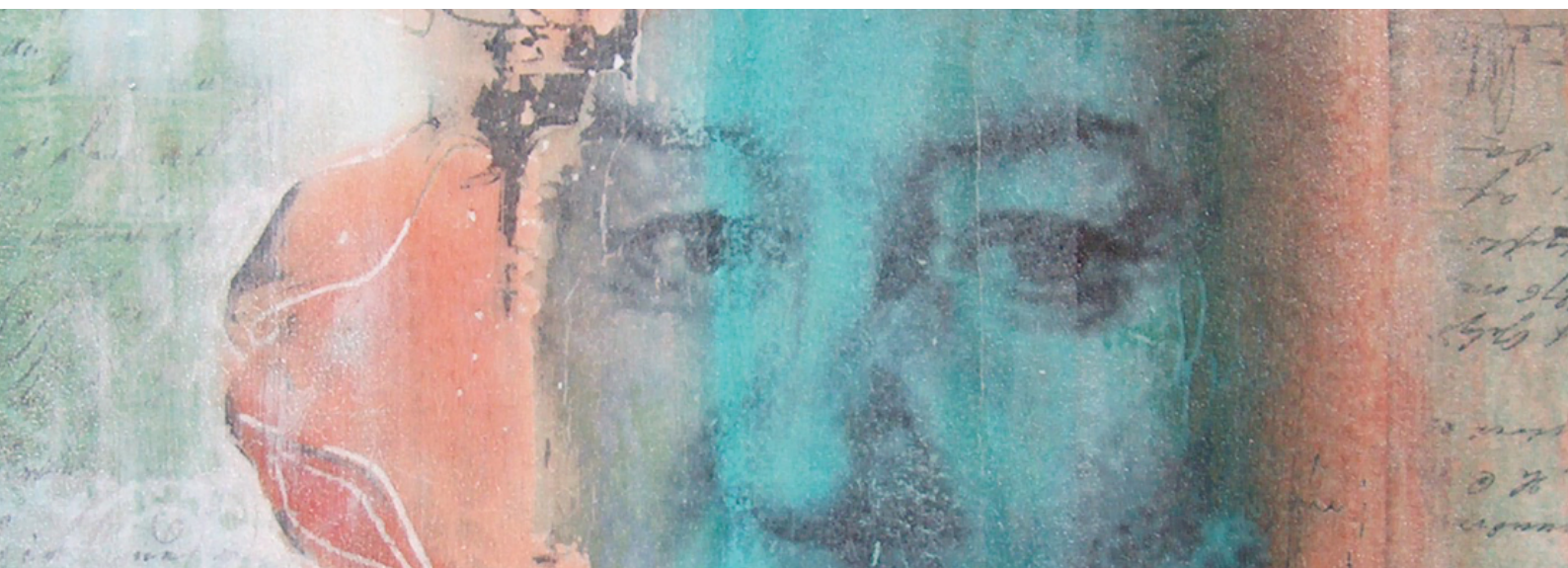


Riksrevisjonens oppfølging av
forvaltningsrevisjoner som er
behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2016–2017)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 87

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-373-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Høyesterettsadvokat Jonas Anton Hielm var statsrevisor i perioden 1816–1821.

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt opp igjen året etter.

Dokument 3:1 (2016–2017) omtaler oppfølgingen av 16 forvaltningsrevisjoner. 14 av sakene er avsluttet mens *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen* – Dokument 3:9 (2011–2012) og *Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift* – Dokument 3:11 (2012–2013) følges videre.

Riksrevisjonens undersøkelse om utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen, Dokument 3:13 (2011–2012), omtales ikke her, men blir fulgt opp i to egne forvaltningsrevisjoner:

- *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikeholdet av jernbanenettet*, Dokument 3:10 (2015–2016), som ble overlevert Stortinget 15. mars 2016 og
- en undersøkelse om effekter av jernbaneinvesteringer som er planlagt overlevert Stortinget i 2017.

Riksrevisjonen, 18. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

<i>Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten</i> – Dokument 3:4 (2011–2012)	7
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet</i> – Dokument 3:6 (2011–2012)	10
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen</i> – Dokument 3:9 (2011–2012)	13
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden</i> – Dokument 3:12 (2011–2012)	18
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark</i> – Dokument 3:14 (2011–2012)	23
<i>Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler</i> – Dokument 3:15 (2011–2012)	27
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV</i> – Dokument 3:16 (2011–2012)	31
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser</i> – Dokument 3:17 (2011–2012)	34
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken</i> – Dokument 3:3 (2012–2013)	38
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren</i> – Dokument 3:4 (2012–2013)	42
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen</i> – Dokument 3:5 (2012–2013) 1. Innledning	46
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift</i> – Dokument 3:6 (2012–2013)	49
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål</i> – Dokument 3:7 (2012–2013)	53
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte</i> – Dokument 3:10 (2012–2013)	56
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift</i> – Dokument 3:11 (2012–2013)	59
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene</i> – Dokument 3:15 (2012–2013)	65

Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten

– Dokument 3:4 (2011–2012)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om resultatene av reorganiseringen av skatteetaten i perioden 2008–2009 var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonens undersøkelse omfattet årene 2006–2010.

Dokument 3:4 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av reorganiseringen av skatteetaten* ble sendt til Stortinget 6. desember 2011. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 14. februar 2012, jf. Innst. 182 S (2011–2012). Saken ble behandlet i Stortinget 26. mars 2012.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2015–2016) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling til Dokument 3:1 (2015–2016) 16. februar 2016, jf. Innst. 168 S (2015–2016). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykte i Innst. 168 S (2015–2016) at reorganiseringen av skatteetaten i all hovedsak kan oppfattes som vellykket, og at komiteen var tilfreds med dette. Komiteen var likevel tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge opp saken videre, og sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling til Finansdepartementet om å følge opp utviklingen i omfanget og sammensetningen av kontrollene. Komiteen mente dessuten som Riksrevisjonen at det er svært viktig at svarene som skatteetaten gir når skattytere henvender seg til etaten, er korrekte og fullstendige.

2. Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2016 Finansdepartementet redegjøre for utvikling og iverksatte tiltak på de områdene som ble tatt opp i Innst. 168 S (2015–2016). Departementet svarte i brev av 11. mai 2016.

2.1 Utviklingen i skatteetatens kontrollvirksomhet

I Dokument 3:1 (2015–2016) framkom det at kontrollomfanget i perioden 2011–2014 hadde blitt betydelig redusert. Andelen kontrollerte selskaper og næringsdrivende gikk ned fra 9,8 prosent i 2011 til 6,9 prosent i 2014. Finansdepartementet opplyser at antallet kontroller har blitt ytterligere redusert, og at kontrollomfanget i 2015 var på 6,3 prosent.

Finansdepartementet understreker at departementet fra og med 2013 gikk bort fra å styre på skatteetatens kontrollomfang og dreiet styringen mot effektene av etatens aktiviteter. I stedet for å styre på antall utførte kontroller styrer departementet nå på gjennomsnittlig avdekket beløp per kontrollert merverdiavgiftsoppgave, gjennomsnittlig avdekket beløp per avdekkingskontroll for inntekt og merverdiavgift og treffprosent for avdekkingskontrollene.

Finansdepartementet opplyser at bakgrunnen for endringen var at departementet i større grad ønsket å dreie styringen mot effekten av etatenes aktiviteter, og ikke aktivitetene i seg selv. Departementet mener at nåværende parametere for gjennomsnittlig avdekking og treffprosent legger til rette for at Skatteetatens kontrollvirksomhet i større grad kan innrettes på grunnlag av faglige risiko- og

vesentlighetsvurderinger. Det innebærer ifølge departementet at kontrollene rettes mot de gruppene hvor sannsynligheten for å avdekke unndragelser er høyest. Kontrollvirksomheten kan på denne måten ses mer i sammenheng med andre virkemidler enn kontroll for å øke etterlevelsen av regelverket og motvirke skatte- og avgiftskriminalitet.

Finansdepartementet viser til at gjennomsnittlig avdekket beløp per kontroll siden 2013 har økt for samtlige kontrolltyper. Blant annet har gjennomsnittlig avdekket inntekt per avdekkingskontroll av næringsdrivende og selskaper økt fra om lag kroner 169 000 i 2013 til nærmere kroner 188 000 i 2015. Når det gjelder merverdiavgift, økte gjennomsnittlig avdekket beløp fra vel kroner 61 000 i 2013 til kroner 98 000 i 2015. Ifølge tall fra Finansdepartementet var det totale avdekkede beløpet fra kontrollene for inntekt og merverdiavgift høyere i 2015 enn i 2013. Økningen skyldes i hovedsak økt avdekket inntekt ved kontroll etter fastsetting.

Finansdepartementet viser for øvrig til at skatteetaten iverksetter målrettede tiltak for å synliggjøre sin kontrollaktivitet, og dermed bedrer etterlevelsen av regelverket hos dem som opplever sannsynligheten for å bli tatt som lav. Ifølge departementet viser undersøkelser at 22 prosent av næringsdrivende i 2015 opplevde at det var liten eller svært liten risiko for å bli tatt for skatteunndragelser, og det utgjør en resultatforbedring fra 2014, hvor andelen var 26 prosent.

Finansdepartementet peker ellers på at skatteetatens kontrollvirksomhet må betraktes ut fra at skatteetaten i større grad enn tidligere ser hele verdikjeden i sammenheng og bruker forskjellige virkemidler i ulike faser. Styrket veiledning på innleveringstidspunktet vil for eksempel kunne redusere behovet for å gjennomføre kontroller i forbindelse med fastsettingen av inntekt og grunnlaget for merverdiavgift. Også skatteetatens arbeid mot skatte- og avgiftskriminalitet omfatter et bredt spekter av andre virkemidler utover etatens ordinære kontrollvirksomhet. Departementet erkjenner samtidig at det er utfordrende å måle effektene av etatens helhetlige virkemiddelbruk i arbeidet for økt etterlevelse av regelverket. For å bedre informasjonsgrunnlaget på dette området har departementet derfor i tildelingsbrevet for 2016 bedt skatteetaten vurdere å innføre nye styringsparametere som kan belyse effektene av etatens arbeid, og alternative metoder for å måle omfanget av den svarte økonomien. Ifølge departementet vil dette på sikt kunne gi en mer kunnskapsbasert og systematisk tilnærming til skatteetatens arbeid for økt etterlevelse.

Finansdepartementet opplyser at det likevel løpende følger opp utviklingen i skatteetatens kontrollomfang, sammensetningen av kontrollene og de totale avdekkede beløpene. Oppfølgingen skjer ifølge departementet ved at skatteetaten, i tillegg til å rapportere resultater på styringsparametere, rapporterer om såkalte forklaringsvariabler. Med forklaringsvariabler menes statistikk og analyser som belyser etatens resultatutvikling på områder der det ikke er satt konkrete resultatmål. Departementet viser også til at skatteetatens kontrollvirksomhet jevnlig er tema i rapportmøter med skatteetaten.

2.2 Kvaliteten på svarene fra Skatteopplysningen

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten i de seneste årene har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp kvaliteten på Skatteopplysningens veiledning. Ifølge departementet er det viktigste tiltaket for å bedre kvaliteten på Skatteopplysningens svar etableringen av en intern ordning for strukturert, individuell kompetanseavklaring. Kompetanseavklaringen gjennomføres flere ganger i året for veiledere på ulike fagområder i Skatteopplysningen.

Departementet opplyser videre at skatteetaten fra 2015 gjennomfører årlige målinger av kvaliteten på svarene fra Skatteopplysningen, og at resultatene fra målingene

skal rapporteres til departementet gjennom en egen styringsparameter. Målinger utført av eksterne byråer i 2011 og 2013 ga ingen indikasjoner på at kvaliteten på svarene fra Skatteopplysningen hadde blitt bedre. Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet fra 2015 selv utfører målinger, og at resultatene viser at andelen riktige svar i undersøkelsen var på 91,3 prosent. Sammenstilt med resultatene fra tidligere målinger gir dette en indikasjon på at kvaliteten på svarene har blitt bedre.

Departementet opplyser at det over flere år har tatt opp kvaliteten på svarene fra Skatteopplysningen i styringsdialogen med skatteetaten. Departementets vurdering er at skatteetaten har en målrettet oppfølging av kvaliteten på Skatteopplysningens veiledning, og departementet er fornøyd med at det har vært en resultatforbedring i 2015. Finansdepartementet har i styringsdialogen med skatteetaten uttrykt en forventning om at iverksatte tiltak skal gi ytterligere resultatforbedringer i årene som kommer.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet i 2013 sluttet å styre på antall kontroller og dreiet styringen mot effekten av skatteetatens aktiviteter. Denne endringen har ifølge departementet gitt mer treffsikre kontroller, men samtidig har kontrollomfanget blitt betydelig redusert etter innføringen av nye styringsparametere.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Finansdepartementet har etablert løpende oppfølging av kontrollomfanget og sammensetningen av kontrollene i styringsdialogen med Skattedirektoratet, men merker seg at det ikke er fastsatt konkrete resultatmål for disse forholdene. Riksrevisjonen registrerer videre at Finansdepartementet i tildelingsbrevet for 2016 har bedt skatteetaten om å vurdere å innføre nye styringsparametere som kan belyse effektene av etatens arbeid bedre, og som kan gi en systematisk tilnærming til arbeidet med etterlevelse av regelverket.

Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt tiltak for å følge opp kvaliteten på Skatteopplysningens veiledning, og at målinger utført av skatteetaten indikerer at en økende andel av dem som henvender seg til etaten, får korrekte opplysninger. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at kvaliteten på svarene fra Skatteopplysningen er etablert som en styringsparameter for skatteetaten. Riksrevisjonen merker seg i tillegg at departementet i styringsdialogen med skatteetaten uttrykker en forventning om at iverksatte tiltak skal gi ytterligere resultatforbedring i årene framover.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet

– Dokument 3:6 (2011–2012)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad politiets arbeid med vinningskriminalitet var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer.

Dokument 3:6 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet* ble sendt til Stortinget 31. januar 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 24. april 2012, jf. Innst. 256 S (2011–2012). Stortinget behandlet saken 24. mai 2012.

Saken ble fulgt opp i Dokument 3:1 (2015–2016) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner*, jf. Innst. 168 S (2015–2016). Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket ved sin behandling av Dokument 3:1 (2015–2016) at det fortsatt var store utfordringer i politiets arbeid med vinningskriminalitet. Oppklaring av denne typen kriminalitet er av stor betydning for befolkningen og er viktig for befolkningens tillit til politiet. Komiteen mente at det derfor var viktig og nødvendig at Riksrevisjonen fulgte saken videre.

Komiteen understreket ved behandlingen av forvaltningsrevisjonen i 2012, jf. Innst. 256 S (2011–2012), at den var enig med Riksrevisjonen i at politiet måtte bedre oppklaringsprosenten for alle typer vinningskriminalitet, og at dette arbeidet måtte prioriteres av ledelsen i alle politidistrikter. Komiteen pekte i sin behandling av Dokument 3:1 (2015–2016) igjen på at den samlede oppklaringsprosenten på landsbasis i vinningssaker er lav, og trakk dessuten fram at den har sunket med 0,7 prosentpoeng siden 2011. I tillegg er variasjonene i oppklaringsprosent mellom politidistriktene fra 31,6 til 11,3 prosent, etter komiteens oppfatning for stor.

Komiteen var ellers enig med Riksrevisjonen i at bruken av DNA-bevis er en viktig faktor for å oppklare vinningsforbrytelser. Komiteen understreket betydningen av at alle som utfører operativ tjeneste, har god kompetanse til å kunne sikre DNA-spor.

2. Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 4. april 2016 Justis- og beredskapsdepartementet redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området det siste året, og hvilke endringer og tiltak som er iverksatt når det gjelder rapportens hovedkonklusjoner og komiteens merknader, jf. Innst. 256 S (2011–2012) og Innst. 186 S (2015–2016). Departementet svarte i brev av 12. mai 2016.

2.1 Endringer i statistikk

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at innføringen av ny straffelov 1. oktober 2015 har ført til en ny inndeling av lovbruddene, og det får konsekvenser for hvordan utviklingen i den anmeldte kriminaliteten og straffesaksbehandlingen skal forstås. Opphøret av skillet mellom forbrytelser og forseelser får stor betydning for de tradisjonelle måleindikatorene for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Målkravene var her tidligere avgrenset til forbrytelser. Innføringen av ny straffelov gjør at rapporteringen på disse indikatorene endres til å gjelde alle lovbrudd.

2.2 Status og utvikling på området

Antall anmeldelser

Tabell 1 Anmeldte lovbrudd i perioden 2011–2015. Vinningslovbrudd og lovbrudd totalt

	2011	2012	2013	2014	2015	Endring i prosent 2014–2015	Gj.sn. årlig prosentvis endring
Vinnings-lovbrudd	171 886	179 974	170 887	156 197	137 129	-12	-5
Lovbrudd totalt	381 389	394 603	389 324	372 934	352 238	-6	-2

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

Departementet framhever at det over flere år har vært en nedgang i antallet anmeldte vinningssaker. Fra 2011 til og med 2015 har den årlige nedgangen i snitt vært på 5 prosent. Fra 2014 til 2015 var nedgangen på 12 prosent, men departementet opplyser at noe av nedgangen skyldes omleggingen til nytt kodeverk etter innføringen av ny straffelov. Andelen vinningslovbrudd av lovbrudd totalt har også gått ned fra 45 prosent i 2011 til 39 prosent i 2015.

Tabell 2 Anmeldte vinningslovbrudd i perioden 2011–2015. Utvalgte lovbrudd

	2011	2012	2013	2014	2015	Endring i prosent 2014–2015	Gjennomsnittlig årlig prosentvis endring
Grovt tyveri fra bolig	3 784	3 921	3 853	3 507	3 927	12	1
Grovt tyveri fra person på offentlig sted	20 460	24 747	22 494	16 627	12 845	-23	-11
Ran	1 695	1 536	1 735	1 126	969	-14	-13

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at antallet anmeldelser for grovt tyveri fra bolig har holdt seg på et relativt stabilt nivå. I løpet av det siste tiåret har nivået ligget lavest i den siste femårsperioden, men det har vært en klar økning i antallet anmeldelser fra 2014 til 2015.

Samtidig har det i de senere år vært en stor nedgang i antallet anmeldelser for grovt tyveri fra person på offentlig sted. Over tid har dette vært den enkeltstående lovbruddstypen med størst volum anmeldelser. Nedgangen innen lommetyverier bidrar til den totale nedgangen for registrert vinningskriminalitet i de senere år. Departementet viser til målrettede tiltak spesielt i Oslo som har bidratt til nedgangen i antallet lommetyverier. Nedgangen i antallet ran er også markant.

Opplæring og politiets iverksatte tiltak

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at oppklaringen av vinningssaker gradvis har blitt bedre gjennom de siste tre årene – i 2013 var oppklaringsprosenten 21,4, i 2014 var den 22,9, og i 2015 var oppklaringsprosenten 24,1.

Departementet peker på at det vil være en stor variasjon mellom ulike lovbruddstyper innen vinningskriminalitet både når det gjelder alvorlighetsgrad, og når det gjelder hvilke opplysninger som er tilgjengelige fra fornærmede og eventuelle vitner. Departementet peker særlig på de sakene hvor det ikke foreligger opplysninger om mulige gjerningspersoner eller andre bevis.

Departementet ser likevel en klar mulighet for forbedring innenfor etterforskning og straffesaksbehandling av vinningskriminalitet. Det er derfor iverksatt en rekke tiltak for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet. Blant tiltakene er nærpoltireformen med færre politidistrikter, større fagmiljøer med sterkere etterforsknings- og analysemiljøer, en ny handlingsplan for løft på etterforskningsfeltet og en videreføring av pilotprosjektet "Politiarbeid på stedet", som gjennom økt fagkunnskap vil bidra til at det sikres spor på flere åsteder. I tillegg satses det i større grad på internasjonalt politisamarbeid for å forebygge kriminalitet med internasjonale forgreninger og sikre raskere ID-avklaringer.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er flere positive trekk ved utviklingen av vinningskriminalitet, og politiets arbeid på dette området. Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at antallet anmeldte saker om vinningskriminalitet har gått ned i de senere år, men nedgangen kan selvsagt skyldes andre faktorer enn en reell nedgang i vinningskriminaliteten. Mørketallene på området er dessuten betydelige. Riksrevisjonen merker seg likevel at det er iverksatt flere tiltak på området, og at oppklaringen av vinningssaker gradvis har blitt bedre de siste tre årene. Resultatet for 2015 er det beste i den siste femårsperioden.

Politiet står overfor en tid med store omstillinger, og Riksrevisjonen merker seg at departementet selv mener at det er en klar mulighet for forbedring innenfor både etterforskning og straffesaksbehandling når det gjelder vinningskriminalitet. Riksrevisjonen understreker betydningen av at Justis- og beredskapsdepartementet fortsatt følger opp politiets arbeid med vinningskriminalitet, og vil følge utviklingen på området i det løpende risikoarbeidet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen

– Dokument 3:9 (2011–2012)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad statusen og utviklingen i havbruksnæringen er i tråd med det nasjonale målet om å være bærekraftig og miljøtilpasset, og om myndighetenes virkemiddelbruk og oppfølging er effektiv og tilstrekkelig.

Dokument 3:9 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen* ble sendt til Stortinget 6. mars 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 12. februar 2013 etter en høring 3. desember 2012, jf. Innst. 199 S (2012–2013). Saken ble behandlet i Stortinget 19. mars 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til følgende:

- Komiteen er enig med Riksrevisjonen som legger til grunn at det framover blir sikret miljøtilpasning av havbruksnæringen, med reduserte tap som følge av sykdom, styrket fiskevelferd, redusert omfang av rømming, bærekraftig fôr, et styrket virkemiddelapparat og en oversiktlig og helhetlig forvaltning av næringen. Komiteen er tilfreds med at det i svarbrevet fra Fiskeri- og kystdepartementet [nå Nærings- og fiskeridepartementet] legges vekt på at arbeidet med oppfølgingen av Riksrevisjonens bemerkninger er en prioritert oppgave og at løsninger på en del av utfordringene kan ventes i stortingsmeldingen om sjømat.
- Komiteen ser positivt på at problemene rundt behovet for ny arealstruktur synes å bli tatt alvorlig og at noen tiltak er igangsatt. Komiteen ser fram til en langsiktig drøfting av prinsippet om soneinndeling i den varslede stortingsmeldingen.
- Komiteen mener det er positivt at Fiskeri- og kystdepartementet har gitt Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet i oppdrag å utvikle indikatorer for genetisk påvirkning og lakselus. Komiteen mener Miljøverndepartementet [nå Klima- og miljødepartementet] bør prioritere arbeidet med å få fastsatt kvalitetsnorm for villaks og indikatorer og grenseverdier for lus og rømming snarest.
- Komiteen mener det er behov for bedre virkemidler og sanksjonsmuligheter i tilsynsarbeidet. Det er avgjørende at regionenes bruk av reaksjoner blir mer ensartet og at tilsynene gir en mer preventiv effekt. Komiteen mener det er behov for en gjennomgang og effektivisering av tilsynet.
- Komiteen mener at det er viktig med virkemidler som kan styrke innovasjon og forskning i havbruksnæringen.
- Komiteen mener det er positivt at næringen har opprettet et gjenfangstfond slik at man kan få betalt for å fange rømt oppdrettsfisk i elvene. Den mener at prinsippet om at forurensere skal betale må gjelde. Det er derfor viktig å intensivere arbeidet med å utvikle metoder for å kunne spore fisken tilbake til det rette anlegget og at det må betale for oppryddingen.
- Komiteen mener at det ikke forsøkes nok for å finne en vaksine som hindrer lakselusen i å feste seg på oppdrettsfisken. Den mener videre at det må arbeides med å finne fram til en steriliseringsmetode som ikke gir misdannelser, slik at villaksen kan få beskyttelse mot rømt oppdrettsfisk.

2. Departements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. januar 2016 Nærings- og fiskeridepartementet redegjøre for status og hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 199 S (2012–2013). Departementet har innhentet en redegjørelse fra Klima- og miljødepartementet som blant annet omhandler kvalitetsnormen for villaks, og en redegjørelse fra Fiskeridirektoratet som omhandler tilsyn og kontroll av biomasse i oppdrettsanleggene. Departementet svarte i brev av 18. mars 2016.

Nærings- og fiskeridepartementet framhever at lakselus og rømming av oppdrettsfisk fortsatt er de to største miljøutfordringene for havbruksnæringen. Forvaltningen har iverksatt en rekke tiltak for å løse disse utfordringene. Regjeringen la 20. mars 2015 fram Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, jf. Innst. 361 S (2014–2015). I forbindelse med behandlingen av meldingen 15. juni 2015 ble regjeringen bedt om å legge fram for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder, utrede en utslippsmodell der hver enkelt aktørs tillatte miljøbelastning er definert, utarbeide en handlingsplan mot resistens for avlusningsmidler og utarbeide en strategi mot rømming av oppdrettsfisk som tar utgangspunkt i en nullvisjon. Departementet legger vekt på at iverksetting av tiltakene i Meld. St. 16 (2014–2015) vil bidra positivt til utviklingen av en framtidsrettet havbruksnæring.

2.1 Miljøtilpasset bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen

Meld. St. 16 (2014–2015) legger opp til at produksjonskapasiteten i næringen skal styres gjennom en inndeling av kysten i produksjonsområder og en handlingsregel basert på miljøindikatorer som avgjør om vekst er forsvarlig innenfor det enkelte produksjonsområdet. Basert på Stortingets behandling, jf. Innst. 361 S (2014–2015), har Nærings- og fiskeridepartementet startet arbeidet med å utvikle og iverksette tiltakene i meldingen. Departementet opplyser at oppfølgingen av meldingen og Stortingets vedtak skjer gjennom ni delprosjekter. Disse delprosjektene omfatter å utvikle indikatorer som varsler risiko for smitte av lus fra oppdrett på villfisk, analysere hvordan lusenivå på villaksen påvirkes av naturlige variasjoner, dele inn kysten i produksjonsområder, endre regelverket for å kunne forvalte det nye systemet for å styre produksjonskapasiteten, innføre et nytt regelverk for landbasert oppdrett, utrede en rømmingsstrategi, utarbeide en handlingsplan mot resistens, etablere indikatorer for utslipp/dødelighet/svinn og utrede innretningen på et havbruksfond som skal fordele vederlaget fra framtidige kapasitetstildelinger til lakseoppdrett.

Departementet tar sikte på at det nye systemet for å vurdere endringer i produksjonskapasiteten vil bli tatt i bruk tidlig i 2017.

2.2 Styrkede hjemler for avbøtende tiltak og sanksjoner i akvakulturloven

Fiskeri- og kystdepartementet fremmet i mars 2013 endringer i *lov om akvakultur* (akvakulturloven).¹ Flere av endringene hadde som formål å styrke hjemmelsgrunnlaget for avbøtende tiltak og redusere risikoen ved rømming av oppdrettsfisk. Det ble blant annet innført en ny hjemmel for å kreve merking av oppdrettsfisk og for å kunne ta avgift for å finansiere miljøovervåking. Det ble også innført en ordning der oppdretterne dekker kostandene for å fiske rømt oppdrettsfisk. Videre ble det vedtatt klarere og til dels strengere regler i lovens reaksjons- og sanksjonskapittel.

2.3 Kvalitetsnorm for villaks

Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks ble vedtatt ved kongelig resolusjon 20. september 2013 og er retningsgivende for forvaltningen. Målet er at den enkelte

1) Prop. 103 L (2012–2013), jf. Innst. 406 L (2012–2013). Stortinget vedtok lovendringene 13. juni 2013 (lovvedtak 100). Endringene trådte i kraft 1. juli 2013 og 1. januar 2014.

villaksbestand minimum skal ha god kvalitet. Klassifiseringen av villaksbestander etter normen gjøres av Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, på bakgrunn av innspill fra Norsk institutt for naturforskning og Havforskningsinstituttet.

Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet om å utarbeide grunnlaget for en tiltaksplan for vill laksefisk. Vitenskapelig råd for lakseforvaltning ble våren 2016 bedt om å analysere hvilke faktorer som har påvirket laksebestandene. Videre vil miljømyndighetene ta et initiativ overfor berørte sektormyndigheter til å utarbeide planer for hvordan kvaliteten på villaksbestander som ikke når målet, kan bedres. Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet vil arbeide videre for å sikre at kvalitetsnormen for villaks og handlingsregelen basert på miljøindikatorer blir best mulig samordnet.

2.4 Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettslaks

Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte i februar 2015 *forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk* og innstiftet dermed Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at sammenslutningen har ansvar for å sikre planlegging og finansiering av utfisking i elver der innslaget av rømt oppdrettsfisk er uakseptabelt høyt. Det ansvarlige oppdrettsselskapet skal betale for utfiskingen. 2016 er det første operative året for dette arbeidet.

2.5 System for tilsyn og kontroll av biomasse

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Fiskeridirektoratet i 2012 etablerte en intern faggruppe som skulle vurdere risikoen for brudd på regelverket for maksimalt tillatt biomasse på selskaps- og konsernnivå og foreslå forbedringer i tilsynsmetodikken. Resultatet av arbeidet så langt er retningslinjer og sjekklister for kontroll for å støtte saksbehandleren i arbeidet med å vurdere om kravene er oppfylt.

2.6 Virkemidler som styrker innovasjon og forskning i havbruksnæringen

Nærings- og fiskeridepartementet framhever at havbruksnæringen er gjenstand for betydelig innovasjon og utvikling av ny teknologi. Tildelingsrunden for *grønne laksekonsesjoner* i 2013 la til rette for vekst for de søkerne som forpliktet seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som reduserte miljøutfordringene fra rømt fisk og lakselus. I tillegg til den etablerte ordningen med forskningstillatelser har regjeringen etablert en ordning med utviklingstillatelser. Bakgrunnen for etableringen av denne ordningen er at departementet ser at dagens ordninger ikke i tilstrekkelig grad åpner for å prøve ut ny teknologi. Det kan gis tillatelser til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi, og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer.

2.7 Andre tiltak

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at forskere har arbeidet med å utvikle en vaksine mot lakselus, men at oppgaven har vist seg å være krevende. I tillegg har Fiskeridirektoratet tildelt flere forskningstillatelser for å utvikle steril laks til kommersiell bruk.

Departementet opplyser videre at alle matfiskanlegg skal undersøke miljøtilstanden under og nær anlegget. Resultatene av de undersøkelsene som ble gjennomført i 2014, viser at miljøtilstanden for de fleste anleggene er god eller meget god.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at økningen i bruk av legemidler mot lakselus har vært dramatisk, og uttaler at denne økningen er bekymringsfull med hensyn til både miljø, fiskevelferd og fiskehelse. Fordi de enkelte legemidlene har dårlig effekt alene, brukes stadig flere lusemidler i kombinasjon ved behandling mot lakselus. Hittil har det vært forsket lite på miljøkonsekvensene av slik bruk av legemidler, men

Havforskningsinstituttet er nå i gang med å forske på dette området. Departementet har bedt Fiskeridirektoratet, i samarbeid med Mattilsynet, om å foreslå tiltak for å forebygge uakseptable miljøeffekter av den utstrakte bruken av lakselusmidler. Direktoratets forslag er til vurdering i departementet.

Departementet peker også på at innholdet av fiskemel og fiskeolje i fiskefôret går ned. Samtidig har andelen fiskemel og fiskeolje basert på restråstoff fra fiskeriene økt, noe som ifølge departementet er en positiv utvikling.

I tillegg til tidligere nevnte tiltak for å redusere rømming har myndighetene innført begrensninger for antall fisk i merder og strengere krav til teknisk standard på flytende oppdrettsanlegg. Det er også utarbeidet en norsk standard for tekniske krav til landbaserte anlegg. Departementet arbeider nå med å forskriftsfeste denne standarden.

3. Status og utvikling på området

3.1 Fortsatt store utfordringer med lakselus

Havforskningsinstituttet har i en rapport fra 2016 dokumentert en klar sammenheng mellom intensiv oppdrettsproduksjon og lakselussmitte på oppdrettet og vill laksefisk.² Utviklingen varierer mellom fylkene, men generelt var lusesituasjonen i 2015 noe forverret sammenlignet med i 2014. Det generelle bildet er at smitterisikoen for vill laksefisk var høyere i 2015 enn i 2014. Dataene tyder også på at en stor del av bestandene av sjørøret og sjørøye i oppdrettsintensive områder var påvirket av lakselus i 2015.

3.2 Rømt oppdrettsfisk bidrar til å redusere kvaliteten på vill fisk

Antallet rømt laks varierer ifølge statistikk fra Fiskeridirektoratet mye fra år til år, men har vært lavere i perioden 2007–2015 enn i perioden 2002–2006. Fiskeridirektoratet er imidlertid kjent med at det forekommer rømmingshendelser ut over dem som blir rapportert. Det ble registrert færre rømte fisk i elvene i 2015 enn i 2014.³

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning presenterte i februar 2016 den første klassifiseringen av villaksbestandene etter kvalitetsnormen.⁴ 78 prosent av bestandene nådde ikke kvalitetsnormens mål om minst god kvalitet, og halvparten hadde dårlig eller svært dårlig kvalitet. Genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks ble framhevet som en viktig årsak til at mange bestander ikke hadde god kvalitet. Bare en tredel av villaksbestandene hadde ikke genetiske spor av rømt oppdrettsfisk, og en tredel av bestandene var så genetisk påvirket at de ble klassifisert til å ha svært dårlig eller dårlig kvalitet.

3.3 Høyt og betydelig økning i forbruket av legemidler mot lakselus

Forbruket av legemidler i akvakulturnæringen har økt betydelig fra 2011 til 2015.⁵ Veterinærinstituttets vurdering er at forbruket av midler mot lakselus er høyt, og at resistenssituasjonen er alvorlig med utbredt nedsatt følsomhet langs hele kysten.⁶ Havforskningsinstituttets risikovurdering er at det (med unntak av midler mot lakselus) brukes lite legemidler i norsk oppdrett, men enkelte av stoffene som brukes, finnes igjen i miljøet rundt anleggene.

2) Havforskningsinstituttet (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016*. Fisken og havet, særnummer 2-2016.

3) Havforskningsinstituttet (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016*. Fisken og havet, særnummer 2-2016.

4) Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (2016) *Klassifisering av 104 laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks*. Temarapport nr. 4.

5) Fiskeridirektoratet (2016) *Statistikk for akvakultur 2015*. Kilde: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

6) Veterinærinstituttet (2016) *Fiskehelserapporten 2015*.

3.4 En stor mengde oppdrettsfisk dør i produksjonen

Foreløpig statistikk fra Fiskeridirektoratet viser at mengden fisk som dør i produksjonen, har økt siden 2010. Veterinærinstituttet vurderer tapstallene som høye og som et alvorlig dyrevelferdsproblem.⁷ Veterinærinstituttet mener det må være et klart mål å redusere tapstallene til langt under dagens nivå.

4. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet ser på iverksetting av tiltakene i Meld. St. 16 (2014–2015), jf. Innst. 361 S (2014–2015), med innføring av produksjonsområder, handlingsregel og miljøindikatorer, som et viktig steg i oppfølgingen av kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen. Departementet har startet arbeidet med å iverksette tiltakene i meldingen og følge opp Stortingets vedtak fra behandlingen 15. juni 2015. Utviklingsarbeidet vil pågå i 2016.

Riksrevisjonen merker seg at antallet rømt oppdrettslaks ifølge statistikk fra Fiskeridirektoratet har gått ned etter 2006. Samtidig er andelen fisk som dør i produksjonen, ifølge Veterinærinstituttet fortsatt høy og utgjør et alvorlig dyrevelferdsproblem.

Riksrevisjonen merker seg at lakselus fremdeles utgjør en betydelig miljøutfordring i norsk fiskeoppdrett, og at situasjonen ikke har bedret seg de siste årene. Det er fortsatt betydelig smitte av lakselus fra oppdrettsfisk som kan ha påvirket de ville bestandene av laksefisk negativt. Riksrevisjonen merker seg videre at Vitenskapelig råd for lakseforvaltning framhever genetisk påvirkning fra rømt oppdrettslaks som en viktig årsak til at mange bestander av villaks har dårlig kvalitet. Riksrevisjonen ser alvorlig på økningen i forbruket av legemidler mot lakselus og utviklingen av resistens mot disse legemidlene. Riksrevisjonen merker seg samtidig at Havforskningsinstituttet vurderer forbruket av andre typer legemidler som lavt.

Etter Riksrevisjonens vurdering står norsk oppdrettsnæring fortsatt overfor store utfordringer. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider med en rekke tiltak for å løse disse utfordringene, men det er for tidlig å se effekten av tiltakene som Stortinget har sluttet seg til gjennom behandlingen av Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

7) Veterinærinstituttet (2016) *Fiskehelse rapporten 2015*.

Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden – Dokument 3:12 (2011–2012)

1. Innledning

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar sitt ansvar for effektiv saksbehandling i straffesakskjeden gjennom utvikling av ikt.

Dokument 3:12 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden* ble sendt til Stortinget 31. mai 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 25. oktober 2012, jf. Innst. 46 S (2012–2013). Saken ble behandlet i Stortinget 24. januar 2013.

Riksrevisjonen la i sine anbefalinger til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet bør styre ikt-arbeidet i justissektoren tydeligere. Riksrevisjonen anbefalte blant annet at det burde vurderes å utvikle en overordnet rullerende handlingsplan basert på ikt-strategien for justissektoren. Videre anbefalte Riksrevisjonen at det ble utviklet insentiver som kan få delsektorene til å prioritere elektronisk samhandling høyere. Riksrevisjonen anbefalte også at ble vurdert tiltak som sikrer kompetanseoverføring på ikt-området til Politidirektoratet.

Riksrevisjonen anbefalte videre at ikt-styrene som Justis- og beredskapsdepartementet har opprettet i ikt-arbeidet, som Ikt-styret og Ikt-lederforum, får avklart sitt ansvar og sine fullmakter. Riksrevisjonen anbefalte også at det ble vurdert om det er hensiktsmessig å inkludere Direktoratet for nødkommunikasjon i ikt-styrene.

Ved behandling av Dokument 3:12 (2011–2012) viste en samlet kontroll- og konstitusjonskomité til at ikt i straffesakskjeden har vært et tema ved behandlingen av ulike saker i Stortinget, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har også ved flere anledninger understreket betydningen av at politiet har velfungerende og moderne datasystemer. Komiteen viste i den forbindelse til budsjettproposisjonen for 2012 hvor det framheves at en fornying av ikt-systemene i politiet er helt avgjørende for politiets effektivitet og resultatoppgjør.

Komiteen viste også til at det var uheldig at ikt-utviklingen i straffesakskjeden gikk så langsomt at det for eksempel ikke hadde vært mulig å iverksette den nye straffeloven og den nye politiregisterloven.

Komiteen merket seg videre at en stor andel av bevilgningene til ikt-utvikling i undersøkelsesperioden ble brukt til konsulenttjenester, noe som skaper usikkerhet om hvorvidt midlene har blitt brukt på best mulig måte. Utstrakt bruk av konsulenttjenester kan føre til at Politidirektoratet og Politiets data- og materieltjeneste ikke har / ikke får nødvendig ikt-kompetanse etter hvert som nye systemer blir ferdigstilt. Komiteen viste også til Riksrevisjonens bemerkninger om manglende systematiske oppgraderinger av teknisk infrastruktur, noe som gir driftsforstyrrelser og nedetid og etter komiteens oppfatning bidrar til dårlig ressursbruk.

Komiteen la ellers til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet merker seg Riksrevisjonens anbefalinger og tar disse med i sitt videre arbeid med ikt. Komiteen forventet at departementet sørger for fortgang i arbeidet med ikt i straffesakskjeden. Departementet må følge arbeidet tett og se til at det settes klare mål som aktivt blir fulgt opp.

2. Departements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 4. april 2016 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt i forbindelse med Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 46 S (2012–2013). I lys av at det skal utarbeides en ny langsiktig digitaliseringsstrategi for politiet som grunnlag for langsiktige investeringer, oversikt og styrbarhet, jf. Prop. 1S (2015–2016), ba Riksrevisjonen i tillegg om å få informasjon om status i dette arbeidet. Departementet svarte i brev av 25. mai 2016.

2.1 Styring av ikt-arbeidet i justissektoren

Departementet framhever at ikt prioriteres høyt som virkemiddel for å sikre effektiv oppgaveløsning, samhandling og bedre tjenester til innbyggerne. “Strategisk bruk av ikt” inngår som ett av seks prioriterte satsingsområder i Justis- og beredskapsdepartementets virksomhetsstrategi.

Departementet opplyser at det de siste årene har blitt tatt en rekke grep for å sikre effektiv ikt-styring i straffesakskjeden og i justis- og beredskapssektoren for øvrig. Ikt-strategi for justissektoren og tilhørende handlingsplan samt ikt-styringsmodell for sektoren har blitt etablert og tatt i bruk.

Ikt-handlingsplanen fra 2013 beskriver de tiltakene som skal gjennomføres i perioden for å støtte opp under departementets målsettinger på området. Tiltakene i ikt-handlingsplanen har blitt justert hvert år for å ivareta endringer i virksomhetenes og departementets behov, og den oppdaterte handlingsplanen følger som vedlegg til tildelingsbrevene for virksomhetene i justissektoren. Ikt-styringsmodellen for justissektoren tydeliggjør rolle- og ansvarsfordeling, beslutnings- og rapporteringsstrukturer samt samhandlingsarenaer på området.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser videre at virksomhetene siden 2012 har rapportert om status for drift og forvaltning og om de utviklingsprosjektene som departementet og virksomhetene i styringsdialogen har blitt enige om å rapportere om. Dette gjør det mulig å sammenligne virksomhetenes drift og utvikling over tid.

For å understøtte virksomhetenes styring av ikt har departementet utviklet en egen mal/veileder for ikt-strategi og en egen metode for porteføljestyring.

2.2 Elektronisk samhandling i straffesakskjeden

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak for å utbedre den elektroniske samhandlingen i straffesakskjeden og samtidig bidra til en mer effektiv ressursbruk i straffesakskjeden. Blant annet har det gjennom prosjektet “Digitale aktorater” siden 2014 blitt prøvd ut hvordan det fungerer å føre saker fram for retten uten fysiske dokumenter i flere politidistrikter og domstoler. Departementet har i tildelingsbrevet for 2016 bedt Politidirektoratet om å intensivere arbeidet med en slik ordning.

Domstoladministrasjonen og Politidirektoratet har også samarbeidet om et prosjekt for digitale rettsmøter. Prøveprosjektet innebærer utprøving av papirløse rettsmøter. Slike rettsmøter har blitt testet ut i flere store strafferettsaker de siste årene. Ifølge Domstoladministrasjonen sparer aktørene tid som følge av at hovedforhandlingen går raskere.

Gjennom prosjektet “Nye saksbehandlingsløsninger” skal alle domstoler få et saksbehandlingssystem som er knyttet opp mot samme tekniske plattform – Lovisa. Regjeringen har til og med 2015 bevilget 110 mill. kroner til prosjektet. Når alle domstoler er knyttet opp mot samme tekniske plattform, vil driften av domstolenes

saksbehandlingssystem bli mer effektiv. Dette er i tillegg en viktig forutsetning for å kunne få på plass en fulldigitalisert rettsprosess gjennom flere instanser.

Digital samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden er en sentral del av prosjektet "Digitale domstoler". Elektronisk dokumentutveksling og system-til-system-integrasjon mellom domstolene, politiet og kriminalomsorgen gjennom prosjektet "Stifinner II" er en integrert del av en handlingsplan for full digitalisering av hele rettsprosessen.

Departementet opplyser i tillegg at det også er gjennomført tiltak for å bedre den elektroniske samhandlingen mellom kriminalomsorgen og politiet.

2.3 Kompetanseoverføring på ikt-området til Politidirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser om at det i perioden 2013 til 2015 er gjennomført grunnleggende endringer i politiets organisering, styring, kapasitet og kompetanse på ikt-området. Strategisk styring og prioritering av politiets ikt-utvikling ledes nå av en egen ikt-enhet i Politidirektoratet, og lederen av denne enheten inngår i politidirektørens ledergruppe. Kapasiteten og kompetansen i Politidirektoratet på ikt-området er styrket. Samlet har dette bidratt til en bedre og mer helhetlig styring og prioritering av ikt-området i politi- og lensmannsetaten.

Justis- og beredskapsdepartementet framholder likevel at det er mulig å forbedre styringen av konsulentbruken i politi- og lensmannsetaten ytterligere. Om lag halvparten av utviklingskostnadene i 2015 i forbindelse med den strategiske utviklingsporteføljen (inkludert ikt) gikk til kjøp av eksterne konsulenttjenester. Det skyldes ifølge departementet til en viss grad et høyt ambisjons- og aktivitetsnivå som krever ekstern kapasitet og kompetanse for å sikre framdrift. Politidirektoratet har imidlertid utviklet en policy som angir rammer og prinsipper for konsulentbruken, og vurderer i større grad bruk å bruke egne ansatte fremfor eksterne konsulenter for å sikre god ressursbruk og nødvendig kompetanse internt i virksomheten.

2.4 Oppgaver og ansvar for ulike ikt-fora i justissektoren

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at mandatet for ikt-styret og for ikt-lederforum ble besluttet i 2012. Der ble formål, ansvar og oppgaver angitt. Ikt-styrets oppgaver har i henhold til mandatet vært å vurdere felles utviklingstiltak og fremme forslag til nødvendig prioritering, koordinering og finansiering av disse samt vurdere saker som fremmes av ikt-lederforum. Ikt-lederforum har i henhold til mandatet hatt de samme oppgavene som ikt-styret, men har i tillegg hatt som oppgave å utarbeide forslag til departementet om prioritering av sentrale og viktige fellestiltak til behandling i ikt-styret.

I juni 2015 besluttet departementet å avvikle ikt-styret for justissektoren i sin daværende form. Departementet besluttet samtidig å opprettholde ikt-lederforum som arena for virksomhetenes ikt-direktører og representanter fra departementet.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at spørsmålet om å inkludere Direktoratet for nødkommunikasjon i ikt-styret, ble vurdert i forbindelse med utarbeidingen av mandat for foraene. Det ble konkludert med at det ikke var hensiktsmessig å gjøre det fordi Nødnett først og fremst er en telekommunikasjonsløsning for radio-/talesamband. Etter departementets vurdering er de tekniske løsningene i Nødnett lite relevante for elektronisk samhandling mellom virksomhetene i justissektoren.

2.5 Fornyning av ikt-systemene i politiet

Siden 2012 har departementet viet arbeidet med Straffesaksprosjektet/ Mervediprogrammet mye oppmerksomhet, noe som ifølge departementet selv har vært viktig for å kunne etablere nye arbeidsprosesser og ikt-løsninger

i straffesakskjeden og gi et fundament for fornying av øvrige ikt-løsninger i etaten. Merverdiprogrammet ble gjennomført i tråd med Finansdepartementets kvalitetssikringsregime. Departementet opplyser at kvalitetssikrer avdekket vesentlige mangler som medførte høy risiko for ikke å lykkes i gjennomføringen. Det ble i juni 2015 derfor besluttet å ikke videreføre programmet.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at videre utvikling av politiets ikt-løsninger i stedet skal skje gradvis i form av mindre prosjekter, med lavere risiko og med raskere realisering av gevinster som kommer både publikum og de ansatte til gode. Arbeidet er ifølge departementet godt i gang, og departementet viser til gjennomføringen av nærpolitireformen som innebærer en ikt-satsing og utvikling av mer effektive arbeidsprosesser.

Ny politiregisterlov og politiregisterforskrift trådte i kraft 1. juli 2014. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at tekniske tilpasninger nå er i slutfasen. Ny straffelov ble innført i eksisterende straffesaksløsning med virkning fra 1. oktober 2015. Strafferegisteret ble fra samme tidspunkt flyttet over på ny og moderne teknologi.

Politidirektoratet arbeider også med en digitaliseringsstrategi og en virksomhetsstrategi for etaten. Digitaliseringsstrategien skal være klar i løpet av juni 2016. Det vil deretter bli utarbeidet en flerårig handlingsplan som grunnlag for langsiktige investeringer.

Samlet mener Justis- og beredskapsdepartementet at det har det vært en betydelig satsing på ikt i justissektoren de senere årene. Satsingen omfatter tiltak innen ikt-sikkerhet og utstyr og nye systemløsninger på høyt prioriterte områder, særlig innenfor politiet og straffesakskjeden. Innfasing og prioritering av tiltak for å realisere mål innenfor straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet- og beredskapskjeden må ifølge departementet balanseres og vurderes helhetlig for det enkelte budsjettår.

2.6 Oppgraderinger av teknisk infrastruktur

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har Politidirektoratet de siste årene gjennomført tiltak for å forbedre og forhindre driftsstans i ikt-systemene. I løpet av 2016 vil blant annet et nytt datasenter være klart til bruk, noe som vil bidra til bedre fysisk sikring av ikt-infrastrukturen.

Departementet konstaterer at det samtidig fremdeles er et betydelig behov for å gjennomføre investeringer for å ivareta ikt-sikkerheten og utvikle og modernisere ikt-systemene i politiet. Dette er et ressurskrevende, langsiktig og omfattende arbeid som vil kreve prioriteringer i flere år fremover. Politidirektoratet har etablert en langsiktig plan for investering i infrastruktur (datahaller, kapasitet og tilgjengelighet og gradert nett). Innfasing og prioritering av disse tiltakene må vurderes helhetlig for det enkelte budsjettår.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å sikre en tydeligere styring av ikt-arbeidet. Det er iverksatt en rekke prosjekter innen ikt i justissektoren. Riksrevisjonen ser det som positivt at elektronisk samhandling er et element i flere av prosjektene. Riksrevisjonen merker seg at ikt-strategi for justissektoren og tilhørende handlingsplan er etablert og iverksatt i tråd med Riksrevisjonens anbefaling.

Riksrevisjonen merker seg at det er besluttet å ikke videreføre merverdiprogrammet for utvikling av ikt-løsninger i politiet, etter at eksternt kvalitetssikringsregime avdekket vesentlige mangler som medførte høy risiko for ikke å lykkes i gjennomføringen. Videre

utvikling av politiets ikt-løsninger skal i stedet skje gradvis i form av mindre prosjekter. Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet mener at det fortsatt er mulig å forbedre styringen av konsulentbruken i politiet.

Riksrevisjonen merker seg at det fremdeles er et betydelig behov for å gjennomføre investeringer for å utvikle, modernisere og ivareta sikkerheten i ikt-systemene i politiet. Riksrevisjonen konstaterer dessuten at Politidirektoratet arbeider med en digitaliseringsstrategi, og at det når denne er klar, vil bli utarbeidet en flerårig handlingsplan som grunnlag for langsiktige investeringer.

At ikt-løsningene i politiet er mangelfulle, har vært kjent i lang tid. En fornying av ikt-systemene i politiet er etter Riksrevisjonens vurdering avgjørende for å kunne understøtte pågående reformarbeid, som nærpelitireformen som innebærer færre politidistrikter og sterkere etterforskning- og analysemiljøer. Det er fortsatt store utfordringer i ikt-forvaltningen på justisområdet. Riksrevisjonen vil følge opp disse temaene i det løpende risikoarbeidet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark – Dokument 3:14 (2011–2012)

1. Innledning

Formålet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og virkemiddelbruk sikret at målet om en bærekraftig reindrift i Finnmark ble nådd.

Dokument 3:14 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark* ble overlevert Stortinget 14. juni 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. november 2012, jf. Innst. 103 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 24. januar 2013. Undersøkelsen var en oppfølging av Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*, jf. Innst. S. nr. 111 (2004–2005).

I Innst. 103 S (2012–2013) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at målet om en bærekraftig reindrift ikke er realisert, og at store deler av Finnmarksvidda er overbeitet fordi reintallet ikke er tilpasset beitegrunnet.

Riksrevisjonen la i sine anbefalinger til grunn at reintallet må tilpasses beitegrunnet. Riksrevisjonen anbefalte at Landbruks- og matdepartementet måtte sørge for at næringen utarbeidet reduksjonsplaner og tidsplaner for å få ned antallet rein, og forventet at departementet fulgte opp at disse planene ble iverksatt. Riksrevisjonen anbefalte også at departementet måtte sørge for at Statens reindriftsforvaltning bisto næringen slik at det ble etablert bruksregler for vinterbeitene som en del av arbeidet med å få ned reintallet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i Innst. 103 S (2012–2013) at de forventet at departementet følger opp de distriktene som har et for høyt reintall, og fastsetter frister for utarbeidelse av reduksjonsplaner. Riksrevisjonen anbefalte at departementet skulle sørge for at de virkemidlene som finnes i *lov om reindrift* (reindriftsloven) og i reindriftsavtalen, blant annet økonomiske incentiver og sanksjoner, blir benyttet for å få ned reintallet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at det er avgjørende å få gjennomført pågående prosesser, slik at reintallet i Finnmark går ned. Komiteen viste i den forbindelse til at sanksjonsbestemmelsene må benyttes dersom reineiere ikke reduserer reintallet. Komiteen fremhevet også Landbruks- og matdepartementets særlige ansvar for å sikre et økologisk bærekraftig reintall i Finnmark, og ba departementet sørge for at de virkemidlene som finnes i reindriftsavtalen, også blir benyttet for å få ned reintallet.

Riksrevisjonen pekte på at departementet måtte operasjonalisere målene om økonomisk og kulturell bærekraft, innhente resultatinformasjon for å kunne innrette virkemidlene på området slik at målene nås, og vurdere om konsultasjonspraksisen mellom departementet, Sametinget og reindriftnæringa kunne forbedres slik at beslutningsgrunnet og legitimiteten i departementets styring blir styrket.

Komiteen forventet at arbeidet med en nærmere gjennomgang av innholdet i målsettingene om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft blir prioritert. Komiteen viste videre til at reindriftslovens formulering om at reindriften også skal være kulturelt bærekraftig, kan stå i motsetning til målene om at den skal være økonomisk og økologisk bærekraftig. De to siste målene må etter komiteens mening være overordnet målet om kulturell bærekraft.

2. Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2016 Landbruks- og matdepartementet om å gjøre rede for status og hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 103 S (2012–2013). Departementet svarte i brev av 19. mai 2016.

Departementet konkluderer med at reintallet i Finnmark nå er tilnærmet likt det reintallet som er fastsatt gjennom bruksreglene. Den reduksjonen i reintallet som har funnet sted, er et resultat av et systematisk arbeid. Forvaltningsmessige endringer sammen med bruk av virkemidler som finnes i reindriftsloven og i reindriftsavtalen, blant andre økonomiske incentiver og sanksjoner, har bidratt til det positive resultatet.

2.1 Reduksjonsplaner

Landbruks- og matdepartementet viser til at reindriftsloven skal gi grunnlaget for en hensiktsmessig indre organisering og forvaltning av reindriften. Videre skal reindriftsnæringen etter loven, gjennom internt selvstyre, spille en aktiv rolle og ha ansvar for at reindriften er bærekraftig. Et sentralt verktøy i den forbindelse er bruksreglene som hvert reindriftsdistrikt skal utarbeide. Bruksreglene for sommer- og helårsdistriktene ble godkjent ved utgangen av 2011.

Dersom det faktiske reintallet er høyere enn reintallet som er fastsatt i bruksreglene, skal det overskytende antallet rein reduseres. Primært skal *siidaen*/distriktet selv utarbeide en reduksjonsplan som fordeler reduksjonen internt i *siidaen*. Når *siidaene* selv ikke utarbeider reduksjonsplaner, er det hjemlet i reindriftsloven at Reindriftsstyret skal vedta at hver *siidaandel* reduserer det overskytende reintallet forholdsmessig innen en frist.

Departementet oppgir at innrapporterte tall per 1. april 2012 for Finnmark var ca. 42 000 dyr over det som var fastsatt som bærekraftig i bruksreglene. Departementet viser til at Reindriftsstyret satte fristen for å utarbeide reduksjonsplaner til høsten 2012, men svært få av *siidaene* leverte en reduksjonsplan innen den vedtatte fristen og i henhold til de kravene som var satt.

Departementet opplyser om at Reindriftsstyret høsten 2012 sendte ut varsel om at de ville gjennomføre en forholdsmessig reduksjon av reintallet. Den 26. februar 2013 fattet Reindriftsstyret et vedtak om tidsfrister for reintallsreduksjon for en rekke *siidaer* i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark reinbeiteområder. Departementet var ferdig med klagebehandlingen etter vedtaket om tidsfrister for reintallsreduksjon i mars 2014. Fristene som ble satt for gjennomføring av reduksjonen, varierte fra ett til tre år, avhengig av hvor mange dyr distriktet skulle redusere med. Reduksjonen skulle gjennomføres innen 31. mars 2015.

Departementet viser til at innrapporterte reintall per 1. april 2015 dokumenterer at *siidaandelene* i all hovedsak hadde fulgt opp reduksjonsvedtakene. Det innebærer at det innrapporterte reintallet i Finnmark totalt sett var under fastsatt nivå. Det var kun en liten andel av *siidaene* som ikke hadde fulgt opp reduksjonskravet.

I november 2015 var det bare noen få *siidaandeler* som ikke hadde fulgt opp vedtakene. Reindriftsstyret påla disse dagbøter inntil vedtaket var oppfylt. Selv om det er satt inn sanksjoner, er det fremdeles noen som ikke har fulgt opp kravet. Departementet opplyser om at det nå vurderes andre sanksjonstiltak overfor dem som ikke har fulgt opp vedtakene.

2.2 Endring av reindriftsloven

Departementet peker på at det snarest må gjennomføres tiltak som forhindrer en ny økning av reintallet i Finnmark. Departementet viser i den forbindelse til at det har sendt Stortinget et forslag om endring i reindriftsloven § 60, jf. Prop. 93 L (2015–2016), Innst. 320 L (2015–2016), som trådte i kraft 1. juli 2016. Lovendringen tar sikte på å forhindre at siidaer etter gjennomført forholdsmessig reduksjon på nytt øker reintallet over fastsatt nivå.

Departementet opplyser for øvrig om at det underveis i arbeidet med lovforslaget i stor utstrekning har konsultert både Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund.

2.3 Fastsetting av bruksregler for fellesbeitedistriktene (vinterbeitene) i Vest-Finnmark

Departementet opplyser at uenighet mellom siidaene om rettighetsmessige forhold i flere av områdene i Finnmark med såkalte fellesbeitedistrikter, har gjort prosessen med å få utarbeidet bruksregler vanskelig.

Ifølge departementet har både Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen i Finnmark gjort en innsats for å få utarbeidet og fastsatt bruksregler for de tre fellesbeitedistriktene. Fylkesmannen i Finnmark har i tråd med reindriftsloven § 58 arbeidet med bruksreglene og har fastsatt bruksregler for to av tre distrikter. Jordskifteretten har satt til side beitebruksreglene for ett distrikt på grunnlag av at retten har kommet fram til at reglene slår urimelig ut overfor den enkelte reindriftsutøver.

Departementet opplyser videre at beitebruksreglene innebærer at det er trukket administrative grenser mellom de enkelte siidaene. Mange siidaer har i prosessen hevdet rettigheter til angitte områder basert på alders tids bruk⁸. Fylkesmannen har ikke myndighet til å ta stilling til slike rettighetskrav. Dersom siidaer krever rettigheter til angitte områder, må det tas ut søksmål ved domstolene eller fremsettes krav overfor Finnmarkskommisjonen mens den har feltet til utredning. Dersom siidaer via domstolene tilkjennes rettigheter som avviker fra de bruksreglene som er fastsatt, må bruksreglene endres.

2.4 Økt slakteuttak har redusert reintallet

Ifølge Landbruks- og matdepartementet har reindriften tatt ansvar for egen framtid og økt slakteuttaket. Det ble slaktet 77 000 rein i 2015, noe som er en vesentlig økning fra året før.

Departementet viser til at økt slakteuttak og en økning i kalveandelen⁹ viser at økningen i de produksjonsrettede tilskuddene i reindriftsavtalen har hatt positiv effekt. Departementet framhever også at en samordning av virkemidlene med tilbakeholdelse av tilskudd over reindriftsavtalen og udokumenterte rovvilterstatninger for dem som ikke har fulgt opp reduksjonsvedtakene, har virket positivt på slakteuttaket.

Departementet opplyser videre at det er tatt i bruk flere økonomiske virkemidler i de siste reindriftsavtalene, blant annet økte bevilgninger til infrastrukturtiltak. I tillegg er det lagt til rette for merkenøytrale markedsføringskampanjer fra Markedsutvalget for reinsdyrkjøtt. Ifølge departementet har Markedsutvalgets arbeid skapt oppmerksomhet rundt og bidratt til økt omsetning av reinkjøtt samt medvirket til den økningen av produsentprisen som har funnet sted de siste årene.

8) *Alders tids bruk* er rettsregler om hvordan man gjennom lang tids bruk av eiendom kan etablere en rettighet til bruken. Reglene om alders tids bruk er ikke lovfestet. De følger av sedvanerett og er utviklet gjennom Høyesteretts praksis.

9) *Kalveandelen* er den prosentvise andelen kalv som leveres til slakt. Uttak av kalv reduserer både presset på vinterbeitene og tapene i løpet av vinteren. Økt uttak av kalv bidrar også til økt produktivitet fordi tilveksten på kalv er større en tilveksten på større dyr.

2.5 Operasjonalisering av målene om økonomisk og kulturell bærekraft

Landbruks- og matdepartementet opplyser at samspillet mellom økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft samt reindriftens betydning for samisk kultur og samfunnsliv vil bli nærmere drøftet i den kommende meldingen til Stortinget om reindriftspolitikken. I den forbindelse vil både Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund bli konsultert i henhold til veilederen for statlige myndigheters konsultasjoner.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det samlede reintallet i Finnmark har kommet under det øvre fastsatte reintallet.¹⁰ Det er nå kun et fåtall siidaer som overstiger det fastsatte reintallet. Departementet redegjør for en omfattende prosess for å redusere reintallet, som per 1. april 2012 var på om lag 42 000 over øvre fastsatte reintall.

Riksrevisjonen merker seg videre at Reindriftsstyret satte tidsfrister og laget tidsplaner for å få ned reintallet, og at departementet var ferdig med klagebehandlingen i mars 2014. I hovedsak hadde siidaene redusert reintallet innen den fristen som ble satt.

Riksrevisjonen har registrert at det er 15 av om lag 300 siidaer som ikke har redusert reintallet slik de har blitt pålagt, og at Reindriftsstyret har fulgt opp disse overtredelsene gjennom sanksjoner (bøter) og kontrolltiltak (reintellinger). Det er fremdeles 10 siidaer som ikke har redusert reintallet slik de har blitt pålagt, og Riksrevisjonen legger til grunn at det vil bli satt inn andre sanksjonstiltak overfor disse, slik det fremgår av Landbruks- og matdepartementets brev av 19. mai 2016.

Riksrevisjonen ser for øvrig positivt på at økonomiske virkemidler har blitt brukt for å støtte opp om reintallsreduksjonen, og at reindriftsloven er endret slik at siidaer som har gjennomført en forholdsmessig reduksjon av reintallet, ikke på nytt kan øke reintallet over fastsatt nivå.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Landbruks- og matdepartementet satt inn tilstrekkelig med tiltak for å redusere reintallet til fastsatt nivå, og det er også initiert og planlagt tiltak som på sikt skal bidra til en bedring i reinens tilstand og en bærekraftig bruk av reinbeitene i Finnmark.

Saken er avsluttet.

10) Per 1. april 2010 var det om lag 184 000 rein i Finnmark. Det øvre reintallet for Finnmark er satt til 148 800 reinsdyr, det vil si at reintallet måtte reduseres med omlag 36 000 dyr. Ifølge statistikk fra Ressursregnskapet for reindriften for perioden fra 1. april 2014 til 31. mars 2015, utgitt av Landbruksdirektoratet, viser de siste reintallene som foreligger, at det per 31. mars 2015 er til sammen 145 795 rein i Finnmark.

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

– Dokument 3:15 (2011–2012)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det var også et mål å undersøke hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet.

Dokument 3:15 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* ble sendt til Stortinget 14. juni 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2012, jf. Innst. 74 S (2012–2013). Saken ble behandlet av Stortinget 24. januar 2013.

I behandlingen av Dokument 3:15 (2011–2012) var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig i Riksrevisjonens hovedbudskap om at det kommunale barnevernet må styrkes faglig for å sikre barn god hjelp, jf. Innst. 74 S (2012–2013).

Komiteen mente at Barne- og likestillingsdepartementet bør vurdere hvordan arbeidet i de kommunale barneverntjenestene kan styrkes slik at barn får hjelp til rett tid og hjelpen faktisk virker etter hensikten. I tråd med Riksrevisjonens anbefaling om å styrke de kommunale barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser så komiteen med uro på at rapporten viste at mange bekymringsmeldinger er feilaktig henlagt. I noen tilfeller burde disse meldingene ifølge komiteen ha vært fulgt opp med en undersøkelse, mens i andre tilfeller burde barneverntjenesten ha innhentet mer informasjon før meldingene ble henlagt.

Komiteen merket seg at i 2011 tok gjennomsnittlig 17 prosent av undersøkelsene for lang tid. Det var imidlertid store forskjeller kommunene imellom – noen kommuner overholdt fristen som er satt i *lov om barnevern* (barnevernloven), i alle saker, mens andre kommuner brøt fristen i et flertall av sakene. Komiteen mente at det var all grunn til å ha oppmerksomheten rettet spesielt mot de sistnevnte kommunene, og hva disse kunne hente av erfaringer fra kommunene som holdt fristene.

Komiteen merket seg også at mange undersøkelser gjennomføres uten at barneverntjenesten har snakket med barnet, eller uten at barneverntjenesten har vært på hjemmebesøk, og det kan da være grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten på disse undersøkelsene.

Komiteen merket seg at det har vært en økning i andelen barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan, men mange av planene har vesentlige svakheter. I mange tilfeller kan tiltak pågå i lang tid uten at barneverntjenesten har vurdert om tiltaket fungerer etter hensikten. Riksrevisjonen framhevet at departementet bør vurdere å stille tydeligere krav til barneverntjenestenes arbeid med å utforme tiltaksplaner og evaluere hjelpetiltak, og kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig i Riksrevisjonens anbefaling på dette området.

Komiteen merket seg også at Riksrevisjonen tok til orde for at det bør vurderes hvordan Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) kan styrkes som fagdirektorat, slik at det kan gi nødvendig faglig støtte til de kommunale barneverntjenestene.

2 Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. april 2016 Barne- og likestillingsdepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 13. mai 2016. Riksrevisjonen ba i brev av 30. mai 2016 Barne- og likestillingsdepartementet om å utdype svarene på to punkter. Departementet svarte på nytt i brev av 15. juni 2016.

Departementet oppgir at det de siste årene har vært en sterkere vekst i antallet ansatte i barneverntjenesten enn i antallet nye saker. Det er nå 960 stillinger som er øremerket til barneverntjenestene. Veksten i antallet stillinger har blant annet bidratt til at det er færre barn per saksbehandler. Fra 2010 til 2015 gikk det gjennomsnittlige antallet barn i tiltak per saksbehandler i barnevernet ned fra tolv barn per stilling til ti barn per stilling. Departementet oppgir at også andelen fristbrudd i undersøkelsessaker har blitt betydelig mindre. Kommunenes halvårsrapportering for andre halvår 2015 viser at av 20 000 avsluttede undersøkelser har det vært fristbrudd i 10 prosent av tilfellene, noe som er en forbedring fra 2011, da andelen var på om lag 17 prosent. Andelen barn og unge med tiltaksplan og omsorgsplan har også økt de siste årene. Antallet kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid, øker, og i 2015 inngikk nesten 200 kommuner i interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodellen. Departementet opplyser om at stadig flere kommuner finner gode måter å koordinere sine tjenester for barn og unge på med mål om tidlig innsats, forebygging og mer helhetlig og koordinert hjelp.

2.1 Barneverntjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser

For å bidra til at kommunene setter forebygging og tidlig innsats på dagsordenen, har departementet i 2015 og 2016 arrangert dialogkonferanser i hele landet der nettopp dette er tema. Målet med dialogkonferansene har vært å belyse hvilke utfordringer kommunene står overfor, og understreke betydningen av god forebygging og tidlig innsats på barnevernområdet i kommunene. Erfaringer fra konferansene viser ifølge departementet at mange kommuner de siste årene har jobbet godt for å koordinere innsatsen for alle i kommunen som har en rolle i bekymringen for barn.

Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å utarbeide et utkast til reviderte retningslinjer for saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjene skal være et verktøy for å hjelpe saksbehandlere til å forstå saksbehandlingsreglene og kunne ivareta barn, unge og familiers rettsikkerhet og deltakelse i saksbehandlingen.

Statens helsetilsyn og fylkesmannen gjennomfører landsomfattende tilsyn med hvordan kommuner ivaretar sitt ansvar på barnevernområdet. Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Det innebærer at fylkesmannen ser til at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven, og sørger for at kommunene får råd og veiledning. Statens helsetilsyn har ansvar for det overordnede faglige tilsynet med barneverntjenestene. Det innebærer at de har det overordnede ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utfører. Ved landsomfattende tilsyn bestemmer Statens helsetilsyn tilsynstema, blant annet på bakgrunn av en samlet risiko- og sårbarhetsanalyse. Temaet for det landsomfattende tilsynet i 2015 og 2016 er barneverntjenestens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder. En rapport som inneholder en oppsummering fra det landsomfattende tilsynet i 2015 og 2016, vil ifølge departementet foreligge ved årsskiftet 2016/2017. I tilsynet skal fylkesmannen undersøke om kommunal barneverntjeneste vurderer innkommet informasjon som gir bekymring for ett eller flere identifiserbare barn, på en forsvarlig måte.

2.2 Forebygging og tidlig innsats

Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet trådte i kraft i april 2016 i tre kommuner. Formålet med forsøket er å innhente kunnskap om erfaringer med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet.

Departementet har de siste årene sett at det har pågått et lokalt utviklingsarbeid når det gjelder å ta i bruk kartleggingsverktøy i forbindelse med undersøkelsesfasen. Blant annet er den såkalte Kvello-modellen innført i mange barneverntjenester. Denne modellen er en kartleggingsmal som gir retning for hvordan barnevernsarbeidere kan strukturere informasjonen de har innhentet i undersøkelsen. Bufdir oppgir at de gjennom hele 2015 i stor grad har hatt oppmerksomheten rettet mot å øke kvaliteten på barneverntjenestenes arbeid i meldings- og undersøkelsessaker.

2.3 Bruken av tiltak

Et krav om at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, ble lovfestet med virkning fra 1. januar 2014. Barnevernet skulle også før lovendringen yte forsvarlige tjenester, men endringen innebærer at kravet er understreket og tydeliggjort.

Med virkning fra 1. januar 2014 er barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem eller institusjon, presisert i barnevernloven § 4-16. Målet er å bidra til å sikre at barn i fosterhjem og institusjon får den nødvendige oppfølgingen. Barnevernlovens regler om tilsyn med barn i fosterhjem ble endret med virkning fra 1. februar 2014. Lovendringen gjør at den tidligere tilsynsførerordningen er erstattet av et mer profesjonalisert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar. Kommunen har ansvar for å føre et forsvarlig tilsyn med det enkelte barn, et helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilsynet, og dessuten ansvar for opplæring av dem som skal utøve tilsynet.

Med virkning fra 1. april 2016 er barneverntjenesten gjennom en lovendring gitt større adgang til å gi nødvendige hjelpetiltak til barn og foreldre uten foreldrenes samtykke. Barnevernet kan nå pålegge flere hjelpetiltak, og de har fått et nytt virkemiddel for å gi barn den hjelpen de trenger, på et tidligere tidspunkt. Formålet med lovendringen er å bedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelse.

Bufdir og Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4. Retningslinjene omhandler også oppfølgingen av hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-5. Retningslinjene skal være en hjelp til kommunene i deres faglige vurderinger av hva slags type hjelp barn, ungdom og deres familier skal få, og ved oppfølging og evaluering av tiltakene.

Det er de siste tre årene bevilget 10 mill. kroner årlig til tiltak som skal gi en bedre skole- og utdanningssituasjon for barn i barnevernet, slik at flere av disse barna fullfører videregående opplæring og etter hvert tar høyere utdanning. Igangsatte og planlagte tiltak i skolesatsingen skal stimulere til bedre samhandling mellom barnevern- og skolesektoren og gi økt kunnskap om betydningen av faglig og sosial mestring for barn i barnevernet. Satsingen inneholder flere tiltak, blant annet utvikling av en veileder for samarbeidet mellom skole og barnevern, iverksetting av egne opplæringsprogrammer for ansatte i begge sektorene og sammenstilling av relevant statistikk som gjør det mulig å følge utviklingen i barnas skoleprestasjoner og skoletilknytning.

Helsedirektoratet og Bufdir har de siste årene fått flere oppdrag som skal bidra til å styrke tjenestetilbudet og samhandlingen mellom psykiske helsetjenester og barnevernet. Samarbeidet mellom de to direktoratene ble intensivert i

2015, da de fikk et felles oppdragsbrev spesielt rettet mot tjenester til barn i barnevernsinstitusjoner. Direktoratene skal etter planen levere en felles rapport til Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet høsten 2016 som oppsummerer innsatsen og gir anbefalinger for videre prioriteringer.

2.4 Styrking av Bufdir som fagdirektorat

Fra 1. januar 2014 ble Bufdir tillagt oppgaver som fagdirektorat for hele barnevernet, både det statlige og det kommunale. Formålet med dette er å styrke utviklingen av et kunnskapsbasert barnevern, formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på barnevernområdet. Gjennom rollen som fagdirektorat bidrar Bufdir til å realisere de nasjonale kvalitetsmålene. Direktoratets hovedoppgaver er å formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger og regelverksfortolkninger.

Gjennom sin nye fagdirektorsrolle har Bufdir etablert et omfattende samarbeid med både kommunene, fylkesmannen, andre fagdirektorater og kompetanse- og kunnskapsmiljøer. Dette bidrar ifølge departementet til gode og inkluderende prosesser når felles kunnskapsgrunnlag, faglige anbefalinger og faglige tiltak utvikles. Som fagdirektorat arbeider Bufdir sammen med fylkesmennene om faglige spørsmål og arrangerer blant annet fagsamlinger der alle fylker er representert. Departementet framhever at samarbeidet bidrar til bedre kvalitet og en mer ensartet rådgivning overfor kommunene.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Barne- og likestillingsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Riksrevisjonen merker seg også at departementet har satt inn ressurser for å øke kompetansenivået blant kommunale saksbehandlere, gjennom tiltak som øremerkede satsningsmidler, fylkesvise samlinger om blant annet viktige temaer og intern kursing. Bufdir er tillagt oppgaver som fagdirektorat for både det statlige og det kommunale barnevernet. Dette er i tråd med Riksrevisjonens anbefaling om å styrke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som fagdirektorat.

Det er positivt at samarbeidet mellom Bufdir og Helsedirektoratet har blitt styrket, og at de nå får felles oppdragsbrev med tanke på et utvidet og bredere tjenestetilbud spesielt rettet mot tjenester til barn i barnevernsinstitusjoner. Gjennom endringen av barnevernloven er det tydeliggjort at barnevernet skal yte forsvarlige tjenester.

Riksrevisjonen registrerer at barneverntjenestens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder inngår i temaet for det landsomfattende tilsynet i 2015 og 2016. En rapport fra dette tilsynet vil foreligge ved årsskiftet 2016/2017. Riksrevisjonen vil for øvrig følge utviklingen på barnevernfeltet gjennom det løpende risikoarbeidet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

– Dokument 3:16 (2011–2012)

1. Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad modellen med partnerskap mellom stat og kommune fungerte hensiktsmessig og i tråd med de føringene Stortinget ga i forbindelse med NAV-reformen.

Dokument 3:16 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskap mellom staten og kommunen i NAV* ble overlevert Stortinget 14. juni 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 13. november 2012, jf. Innst. 66 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 24. januar 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i Innst. 66 S (2012–2013) at det å kunne tilby en mer samordnet førstelinje og helhetlig hjelp til brukere med sammensatte behov var og er hovedintensjonen ved NAV-reformen. I tråd med Riksrevisjonens anbefaling om å styrke innsatsen for at NAV-kontorene skal framstå som én enhet, pekte komiteen på at ressursene må utnyttes bedre på tvers av statlige og kommunale skiller. Videre var komiteen enig med Riksrevisjonen i at en samordnet innsats rundt den enkelte bruker krever ytterligere informasjonsutveksling også gjennom tilgang til saksbehandlingssystemene og opplæring i saksbehandlingsverktøy.

Komiteen konstaterte at personvernet i for liten grad er ivaretatt i utformingen av NAV-kontorene. Komiteen framhevet at det er viktig å legge til rette for godt organiserte mottak og ytterligere opplæring om personvern for å sikre at “konsept for utforming av publikumsareal” blir fulgt. Dette er i tråd med Riksrevisjonens anbefaling om å utforme publikumsmottakene på en måte som sikrer personvernet.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefaling om at det må arbeides videre med bruk av statlige styringsverktøy (målekort), men understreket at det trengs mer erfaring for å få klarlagt hva som egner seg for felles måleparametere ved NAV-kontorene. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at det er den enkeltes behov som skal styre hva slags oppfølging NAV-kontoret gir – ikke hvilken stønad en person mottar, eller hva som er omfattet av målekort.

For å nå målet om involvering i planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester pekte komiteen på at det bør være mulig å etablere bedre kontakt med brukerrepresentanter lokalt. Komiteen presiserte at dette også burde gjennomføres ved hjelp av andre modeller enn lokalt brukerutvalg.

2 Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 4. april 2016 Arbeids- og sosialdepartementet om å gjøre rede for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 13. mai 2016.

Departementet opplyser at partnerskapet mellom stat og kommune er fundamentet for at NAV-kontoret skal kunne tilby gode og samordnede tjenester til brukerne. Arbeids- og sosialdepartementet og KS har en utviklingsavtale for partnerskapet som er

underlagt konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS. Fornyet avtale ble signert 13. april 2015 og gjelder til 31. desember 2017.

Gjennom blant annet tildelingsbrevet for 2016 har departementet stilt krav om at Arbeids- og velferdsdirektoratet viderefører arbeidet med å utvikle partnerskapet mellom stat og kommune. Ifølge departementet tyder tilbakemeldingene fra NAV-kontorene og partene på at partnerskapet fungerer godt, selv om det er visse utfordringer med hensyn til blant annet ulike styringssignaler og styringskulturer.

2.1 Innsats for at NAV-kontorene skal fremstå som enhetlige kontorer

Departementet opplyser at videreutvikling av partnerskapet er ett av de prioriterte innsatsområdene i Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi. I 2014 utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS en felles policy for partnerskapet i NAV-kontorene. Denne har til hensikt å gi økt felles forståelse av hva partnerskapet innebærer, og hvilke muligheter det gir, og økt involvering og forankring lokalt.

Departementet viser videre til lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2015, som gjelder behandling av personopplysninger. Endringen innebærer at taushetsplikten ikke lenger er til hinder for at sentrale opplysninger om individuelle kommunale stønadssaker er tilgjengelige for ansatte ved Arbeids- og velferdsetatens kontaktsentertjeneste. Våren 2015 ble NAV Kontaktsenter Sosiale Tjenester etablert for å kunne avlaste NAV-kontoret ved å svare på henvendelser fra brukere. På den måten kan NAV-kontoret bruke mer tid på brukere som har et større behov for oppfølging.

2.2 Innsats for å styrke informasjonsutvekslingen og øke kompetansen

Hvert år arrangerer departementet og KS i fellesskap en partnerskapskonferanse. Formålet med konferansen er å understøtte utviklingen av partnerskapet lokalt. I tillegg avholdes det jevnlig møter på ledernivå mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS. Det er dessuten opprettet en formalisert møtearena på mellomleder-/saksbehandlernivå for jevnlig utveksling av informasjon om saker som berører partnerskapet.

Når det gjelder opplæring i NAV-kontorene, opplyser departementet at det gis likelydende styringssignaler i tildelingsbrevet til fylkesmennene og i mål- og disponeringsbrevet til fylkesdirektørene. Hovedbudskapet er at både NAV fylke og fylkesmannen må bidra til at kompetansehevende tiltak er samordnet på tvers av ansvarslinjene, og at det utarbeides en felles kompetanseplan der det er hensiktsmessig.

I desember 2015 besluttet NAV å iversette Program for utvikling av lederskap og samhandling i arbeids- og velferdsforvaltningen (PULS). I den forbindelse leder Arbeids- og velferdsdirektoratet en arbeidsgruppe med representanter for arbeidsgiversiden i etaten, KS og Oslo kommune som skal sikre god forankring i kommunesektoren. Gruppen skal også sikre innspill til det faglige innholdet og gjennomføringen av programmet.

2.3 Innsats for å bidra til en mer helhetlig styring av NAV-kontorene

I tildelingsbrevet til direktoratet for 2016 har Arbeids- og sosialdepartementet lagt mer vekt på overordnede mål og mindre vekt på oppfølging av aktiviteter og bruken av virkemidler. Endringen er basert på et partssammensatt internt arbeid i Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet viser for øvrig til en kommende stortingsmelding som blant annet vil inneholde en omtale av partnerskapet og hvordan regjeringen ønsker å legge til rette for å videreutvikle dette, jf. Meld.St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.

Ellers opplyser departementet at Arbeids- og velferdsdirektoratet har jobbet med å legge til rette for automatisk datafangst av resultater fra kommunale fagsystemer

til lokale målekort. I 2015 ble en prototype for behandling av data fra kommunale fagsystemer utviklet og testet mot flere kommuner. Det er planlagt at en oppdatert versjon for kommunal datafangst vil være på plass ved utgangen av 2016.

2.4 Innsats for å bidra til et bedre personvern

Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i samsvar med mål- og disponeringsbrevet til fylkene har etablert en minimumsstandard for fysisk utforming av lokalene og sikring av personvernet i publikumsmottaket på det enkelte NAV-kontor. Departementet framhever at publikumsmottaket nå blir utformet slik at det er vanskeligere for personer som oppholder seg der, å overhøre andres samtaler. Sensitive samtaler foregår i egne samtalerom eller skjermede soner, det er avstand mellom ventearealet og veiledningsskranken, og det blir spilt bakgrunnsmusikk i ventearealet.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og sosialdepartementet har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 66 S (2012–2013). Blant annet ble det våren 2015 etablert et kontaktsenter for NAV som frigjør ressurser for NAV-kontorene. Videre har en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2015, ført til at personopplysninger om individuelle kommunale stønadssaker nå også er tilgjengelige for kontaktsentertjenesten.

Riksrevisjonen registrerer videre at Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS arrangerer ulike konferanser og møter for å understøtte utviklingen av partnerskapet lokalt. Fylkesmannen leder ulike regionale samarbeidsfora hvor NAV fylke, KS regionalt og rådmannsutvalget deltar. Det er også iverksatt et program for lederutvikling og samhandling i arbeids- og velferdsforvaltningen hvor KS er involvert. Videre er det tatt viktige initiativ for å samordne styringen av den kommunale delen og den statlige delen av NAV-kontorene, blant annet ved at styringssignaler samordnes. For øvrig registrerer Riksrevisjonen at det er iverksatt ulike tiltak for å ivareta personvernet i publikumsmottaket ved landets NAV-kontorer bedre – det er blant annet innført en minimumsstandard for fysisk utforming av lokalene, og det benyttes egne samtalerom for sensitive samtaler.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser

– Dokument 3:17 (2011–2012)

1. Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og virkemidler sikrer en bærekraftig forvaltning og legger til rette for økt avvirkning av skogressursene.

Dokument 3:17 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser* ble lagt fram for Stortinget 27. september 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. november 2012, jf. Innst. 102 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 24. januar 2013.

Ved behandlingen av Dokument 3:17 (2011–2012) konstaterte kontroll- og konstitusjonskomiteen at kravet i *lov om skogbruk* (skogbruksloven) om tilfredsstillende foryngelse av hogst ikke etterleves i samsvar med Stortingets ønske, og komiteen fant dette bekymringsfullt. Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning om at departementet bør videreføre og styrke iverksatte tiltak for å sikre en bedre kontroll med oppfølgingen av foryngelsesplikten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at regjeringen har satt i gang et arbeid med å systematisere kontroll og informasjon gjennom en årlig rapport om bærekraftig skogbruk, og var tilfreds med at dette arbeidet var i gang. Komiteen var også tilfreds med at departementet varslet at det skulle se nærmere på kontrollinnsatsen i forbindelse med bærekraftforskriften.

I tråd med Riksrevisjonens anbefaling ba kontroll- og konstitusjonskomiteen departementet om å øke innsatsen i sitt informasjonsarbeid slik at skogeierne blir bedre kjent med eksisterende virkemidler og dessuten bedre kjent med sitt ansvar på miljøområdet. Komiteen understreket også betydningen av at uklarheter i regelverket fjernes, slik at signalene fra myndighetene til kommuner og skogeiere blir samordnede og klare.

Komiteen fant det ellers urovekkende at Stortingets mål om økt avvirkning ikke realiseres. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om at departementet iverksetter tiltak for å bedre tilgjengeligheten til skogressursene, blant annet gjennom bedre infrastruktur. Komiteen understreket departementets ansvar for å sørge for god etterlevelse av miljøkrav ved planlegging, bygging og ombygging av veger til skogbruksformål, jf. skogbruksloven.

Avslutningsvis understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen, i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger, betydningen av bedre samordning mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) for å unngå at vanskelige saker fører til uklare signaler og lang behandlingstid for kommuner og skogeiere.

2 Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 5. april 2016 Landbruks- og matdepartementet om å gjøre rede for status og hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens

anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 102 S (2012–2013). Departementet svarte i brev av 13. mai 2016 og i e-post av 8. juni 2016.

2.1 Kontroll med skogbrukslovens krav om foryngelse etter hogst

Landbruks- og matdepartementet viser til at resultatkontrollen som gjennomføres av kommunene og forvaltes av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), i noen år har vist for lav foryngelsesinnsats etter hogst. I 2010 ba landbruks- og matministeren kommuner og fylkeskommuner om å skjerpe kontrollen med foryngelsesplikten. Landbruksdirektoratet utviklet derfor nye rutiner for oppfølging og kontroll av foryngelsesplikten. Departementet opplyser at oppfølging av kontrollen også har blitt tatt opp i styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og fylkesmannsembetene i årene etter at brevet ble sendt ut.

Resultatkontrollen av foryngelseskontrollen viser at skogeiere som tilrettelegger for og gjennomfører planting og/eller naturforyngelse, har utført arbeidet med høyere kvalitet i 2015 enn i 2011.

Departementet opplyser videre at det i 2015 ble satt ut 31,3 mill. skogplanter, 9 prosent flere enn i 2014 og nesten en dobling siden 2005. I tillegg har departementet i 2016 innført et tilskudd til tettere planting, og det skal stimulere til optimal plantetetthet ut fra et klima- og produksjonsperspektiv.

2.2 Kontroll og oppfølging av miljøkravene i skogbruksloven og bærekraftforskriften for å sikre bedre etterlevelse av kravene

Landbruks- og matdepartementet opplyser at oppfølging av miljøkravene baserer seg på systemene for egenkontroll i næringen. Ifølge departementet er dette i tråd med føringer som ble gitt av Stortinget da det ble fastsatt en forskrift om bærekraftig skogbruk i 2006. Forskriften la til grunn at skogeiere som følger Levende Skogstandarden (nå Norsk PEFC Skogstandard), samtidig antas å følge bestemmelsene i bærekraftforskriften. Følgelig var næringen pålagt et betydelig ansvar når det gjelder oppfølging, kontroll og dokumentasjon av et bærekraftig skogbruk. Ifølge departementet viser erfaringer at næringen tar ansvaret på alvor, noe som er godt dokumentert etter at det i 2011 ble avdekket feilhogster i nøkkelbiotoper. Skognæringen og PEFC Norge har etter disse avdekkningene gjort et grundig arbeid med totalkontroll av alle nøkkelbiotoper, noe som ifølge departementet har bidratt til strengere rutiner og forbedret kontroll.

Som ansvarlig myndighet legger departementet stor vekt på at det skal følge opp miljøkravene i regelverket, og det har lagt stor vekt på en styrket kontrollinnsats i styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og fylkesmannsembetene. I sammenheng med øvrige kontrolltiltak vurderer Landbruks- og matdepartementet å utarbeide en forskrift etter skogbruksloven for å regulere kommunenes kontrollvirksomhet, jf. Meld. St. 9 (2011–2012).

2.3 Informasjon til skogeierne om eksisterende virkemidler og skogeiernes ansvar på miljøområdet

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er tiltak i samarbeid med skogsektoren for å gjøre skogeierne bedre kjent med både eksisterende virkemidler og eget ansvar på miljøområdet godt ivaretatt, blant annet gjennom virksomheten til Skogbrukets Kursinstitutt. Gjennom kurs, informasjonsmateriell og nettsider formidler Skogbrukets Kursinstitutt informasjon om skogbrukets virkemidler. Etter 2012 har det blitt utarbeidet ny informasjon om skogfondsordningen. Skogfondskalkulatoren er nå tilgjengelig på nett, og det arrangeres en rekke kurs i skogfond, blant annet i samarbeid med Norges bondelag.

Videre viser departementet til at Skogportalen hos NIBIO gir informasjon om

regelverket og kravene til skogsertifisering ved planlegging og gjennomføring av skogbrukstiltak. Det dreier seg her for eksempel om tiltak som hogst, bygging av skogsbilveger og andre skogtiltak der det må tas hensyn til miljøverdier. Både næring og forvaltning har tilgang til samme informasjon, noe som gir et felles grunnlag for vurderinger og beslutninger. NIBIO har utviklet Skogportalen i tett samarbeid med Landbruksdirektoratet og PEFC-Norge. Artsdatabanken og Miljødirektoratet har bidratt med tilrettelegging og data fra sine databaser. I tillegg har Landbruksdirektoratet videreutviklet sine hjemmesider, og disse sidene gir god informasjon om regelverk og tilskuddsordninger. Dette er til hjelp for både skogeiere og den lokale og regionale forvaltningen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser for øvrig at den første rapporten om bærekraftig skogbruk i Norge ble publisert i 2014 av NIBIO. Rapporten gir en helhetlig beskrivelse av tilstand og utviklingstrekk for skogen i Norge, og belyser både økonomiske, sosiale og miljømessige sider ved forvaltningen av skogressursene.

2.4 Infrastrukturtiltak for å bedre tilgjengeligheten til skogressursene og på den måten stimulere til økt avvirkning

Landbruks- og matdepartementet understreker at Stortingets mål om økt avvirkning er betinget av etterspørselen i markedet. Ifølge tall fra Landbruksdirektoratet økte avvirkningen fra 9,0 mill. m³ i 2013 til 10,2 mill. m³ i 2015.

I tillegg til etterspørselen i markedet er avvirkningsnivået avhengig av en hensiktsmessig infrastruktur, og departementet har iverksatt tiltak som skal bedre tilgjengeligheten til skogressursene gjennom en satsing på skogsveger. De årlige bevilgningene til skogsveger er økt fra 69 mill. kroner i 2013 til 124 mill. kroner i 2016. Videre er det bevilget til sammen 99 mill. kroner i tilskudd til tømmerkaier og -terminaler langs kysten i perioden fra 2012 til 2015. For 2016 er det bevilget totalt 46 mill. kroner til videre utvikling av tømmerkaier langs kysten.

Videre opplyser departementet at det er fastsatt en ny landbruksvegforskrift som trådte i kraft 1. juli 2015. Den nye forskriften er gjort tydeligere, og på noen områder enklere. Forskriften stiller krav til at det i saksbehandlingen skal gjøres avveininger mellom nærings- og miljøhensyn. Av vedtak om eventuell tillatelse til bygging eller ombygging av skogsveg skal det også framgå av vedtaket at det er gjort vurderinger i samsvar med *lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven) §§ 8 til 12.

Infrastrukturtiltak i skogbruket følges også opp gjennom departementets tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet og fylkesmannsembetene og i styringsdialogen med disse.

2.5 Bedre samordning med Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljøverndepartementet) i praktiseringen av sentrale virkemidler i skogpolitikken

Landbruks- og matdepartementet har ettersendt opplysninger om at det er gjensidige konsultasjoner mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet før det treffes beslutninger på områder som er av felles interesse. Departementet nevner i den sammenheng som et eksempel utarbeidelsen av ny forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveger. I tillegg har de to departementene gitt Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet flere felles oppgaver innen temaer som skogbruk, klima og miljø. Videre er det et tett samarbeid om kartlegging av miljøverdier og tilrettelegging for bruk av det nye systemet NiN (Natur i Norge) i regi av Artsdatabanken.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Landbruks- og matdepartementet har satt i gang flere tiltak for å følge opp skogbrukslovens krav om foryngelse etter hogst, blant annet gjennom styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og fylkesmannsembetene. Det er utarbeidet nye rutiner for oppfølging og kontroll av foryngelsesplikten. Resultatkontrollen av foryngelseskontrollen viser at skogeiere som tilrettelegger for og gjennomfører planting og/eller naturforyngelse, har utført arbeidet med høyere kvalitet i 2015 enn i 2011.

Riksrevisjonen registrerer at skogbruksnæringen har et betydelig ansvar når det gjelder oppfølging, kontroll og dokumentasjon av et bærekraftig skogbruk. Etter at det ble avdekket feilhogster i nøkkelbiotoper, har skognæringen og PEFC Norge gjennomført en totalkontroll av alle nøkkelbiotoper, noe som ifølge departementet har bidratt til strengere rutiner og forbedret kontroll.

Landbruks- og matdepartementet har i tillegg lagt vekt på en styrket og systematisert kontroll av de skogpolitiske virkemidlene, blant annet gjennom styringsdialogen med Landbruksdirektoratet og fylkesmannsembetene. Departementet opplyser at en forskrift etter skogbruksloven for å regulere kommunenes kontrollvirksomhet vil bli vurdert i sammenheng med øvrige kontrolltiltak. Riksrevisjonen registrerer at en slik mulig forskrift ble varslet av departementet allerede i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*, jf. Innst. 234 S (2011–2012).

Riksrevisjonen registrerer at departementet har iverksatt flere infrastrukturelle tiltak for å bedre tilgjengeligheten til skogressursene, som økte bevilgninger til skogsveger og økt satsning på utbygging av tømmerkaier og -terminaler langs kysten. I tillegg fastsatte departementet i 2015 en ny landbruksvegforskrift som stiller krav til at det i saksbehandlingen gjøres avveininger mellom nærings- og miljøhensyn, og at det er gjort vurderinger i samsvar med naturmangfoldsloven.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at det har kommet til flere avklaringer mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet i praktiseringen av sentrale virkemidler i skogpolitikken, og at det er lagt opp til et mer omfattende samarbeid mellom Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken

– Dokument 3:3 (2012–2013)

1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar den overordnede koordineringen av forskningspolitikken slik Stortinget forutsetter.

Dokument 3:3 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelsen av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken* ble sendt til Stortinget 8. november 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin instilling 12. mars 2013, jf. Innst. 232 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 16. mai 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at 16 departementer bevilger betydelige midler til forskning og utvikling gjennom Forskningsrådet hvert år. Komiteen merket seg at i det norske forskningssystemet har hvert departement et ansvar for å finansiere forskningen innenfor sin sektor, mens Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å koordinere forskningspolitikken som går på tvers av departementsgrenser. Komiteen viste i den sammenheng til at en stadig større andel av forskningsmidlene brukes på sektorovergripende forskning der ansvaret er fordelt på flere departementer, noe som ifølge komiteen gjør at behovet for koordinering blir stadig større.

Komiteen merket seg at Kunnskapsdepartementet var i gang med å følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å styrke samarbeidet med sektordepartementene om det tverrdepartementale forskningsstrategiske arbeidet, og at Kunnskapsdepartementet skulle se nærmere på hvordan Departementenes forskningsutvalg (DFU) kunne trekkes mer aktivt inn i arbeidet med tverrdepartementale prosesser, og hvordan dette eventuelt kunne gjenspeiles i DFUs mandat. Komiteen var enig med kunnskapsministeren i at det politiske arbeidet er av betydning for å se det samlede koordineringsarbeidet som Kunnskapsdepartementet gjør, men mente at det i en riksrevisjonsrapport er vanskelig å måle nøyaktig hvor stor betydning dette arbeidet har.

Når det gjelder mål- og resultatstyringssystemet for styringen av Norges forskningsråd, anså komiteen det som positivt at Kunnskapsdepartementet har utviklet et nytt styringssystem i samarbeid med sektordepartementene. Komiteen mente også at det var positivt at departementet ville videreføre dialogen med sektordepartementene om bruk av egne delmål i tildelingskriteriene og arbeide for å videreutvikle det felles mål- og resultatstyringssystemet. Videre la Komiteen til grunn at en omfattende evaluering av Forskningsrådet som Kunnskapsdepartementet har gjennomført, ville gi nyttige innspill for å sikre en mer helhetlig målstruktur for Forskningsrådet.

Komiteen sluttet seg til at det var behov for å knytte forskningssamarbeidet med EU tettere til den norske budsjettprosessen.

2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 15. mars 2016 Kunnskapsdepartementet om gjøre rede for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse

og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 232 S (2012–2013). Departementet svarte i brev av 3. mai 2016.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det først og fremst har styrket sin koordineringsrolle gjennom arbeidet med følgende tre prosjekter:

- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Meldingen ble lagt fram i forbindelse med statsbudsjettet for 2015. Departementet opplyser at planen er regjeringens viktigste verktøy for koordinering av forskningspolitikken, og at planen har bidratt til bedre samordning på tvers av departementene i budsjettprosessen;
- *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU (Horisont 2020 og ERA)*. Strategien ble lagt fram i juni 2014 med mål om å styrke samarbeidet med EU om forskning og innovasjon;
- ny modell for departementenes styring av Norges forskningsråd. Regjeringen har vedtatt felles mål for Forskningsrådet, og i mai 2015 forelå første versjon av styringsdokumentet som beskriver styringssystemet for Forskningsrådet.

Kunnskapsdepartementet opplyser at Difi har gjennomført en følgeevaluering av disse tre koordineringsprosjektene (Difi-rapport 2015:2 *Tre prosjekter for styrket koordinering*), som konkluderer med at prosjektene har virket koordinerende. Kunnskapsdepartementet mener at konklusjonen i rapporten underbygger at departementet har tatt tak i utfordringene som kom fram i blant annet Riksrevisjonens undersøkelse.

Kunnskapsdepartementet nevner også at det har styrket koordineringen på politisk nivå. Departementet viser til at

- kunnskapsministeren i løpet av 2015 har gjennomført bilaterale møter med et flertall av statsrådene, der blant annet de tre ovennevnte strategiske prosjektene var tema
- det de tre siste årene har blitt gjennomført toppmøter med bred representasjon fra regjeringen, næringslivet og forskningsmiljøene for å diskutere forskningspolitiske utfordringer. Ifølge departementet har møtene vært ledet av statsministeren, og de har vært brukt til å følge opp prioriteringene i langtidsplanen

Riksrevisjonens anbefaling om å styrke samarbeidet med sektordepartementene om det tverrdepartementale forskningsstrategiske arbeidet er ifølge Kunnskapsdepartementet fulgt opp gjennom arbeidet med de tre ovennevnte strategiske prosjektene. I tillegg peker departementet på arbeidet med oppfølgingen av HelseOmsorg21-strategien og at departementet er involvert i strategiske prosesser under andre departementer, som Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Når det gjelder arbeidet med å sikre en mer helhetlig målstruktur for Forskningsrådet, viser Kunnskapsdepartementet til at regjeringen har fastsatt nye mål for Forskningsrådet fra 2015, og at de nye målene er en del av arbeidet med å utvikle et nytt styringssystem for Forskningsrådet. I det nye styringssystemet stilles det økte krav til Forskningsrådet om å dokumentere måloppnåelsen sin bedre, og styringsdialogen skal i større grad dreie seg om virkninger av Forskningsrådets politikk.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det samarbeider nært med departementene og Forskningsrådet om den videre operasjonaliseringen og utviklingen av styringssystemet, og at det nå er en langt tettere dialog enn tidligere mellom Kunnskapsdepartementet og sektordepartementene i forbindelse med etatsstyringen

av Forskningsrådet. Departementet har satt i gang en følgeevaluering av iverksettingen av styringssystemet for å få kunnskap om hvordan det fungerer og utvikler seg i innføringsperioden.

Kunnskapsdepartementet viser til følgende grep for å trekke Departementenes forskningsutvalg (DFU) mer aktivt inn i arbeidet med tverrdepartementale prosesser:

- Alle de tre prosjektene som er nevnt innledningsvis, har vært diskutert i DFU.
- Kunnskapsdepartementet har siden 2015 involvert alle departementene gjennom et forberedende møte i DFU forut for etatsstyringsmøtet med Forskningsrådet.
- I arbeidet med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning ble det satt ned tverrdepartementale arbeidsgrupper med utgangspunkt i DFU.
- Det gjennomføres fellesmøter mellom DFU og EØS' spesialutvalg for forskning som bidrar til å bedre integreringen av nasjonale saker og EU-saker.
- Kunnskapsdepartementet fastsatte nytt mandat for DFU med virkning fra 1. september 2014.

Når det gjelder behovet for å knytte forskningssamarbeidet med EU tetter opp mot den norske budsjettprosessen, viser departementet til at god utnyttelse av EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont 2020) er en sentral del av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Departementet mener at langtidsplanen har bidratt til at samordningen på tvers av departementene i budsjettprosessen har blitt bedre, blant annet gjennom tverrdepartementale arbeidsgrupper og møter på politisk nivå i forkant av budsjettkonferansene. Kunnskapsdepartementet opplyser at det i samarbeid med Forskningsrådet har intensivert oppfølgingen av de norske resultatene i Horisont 2020. Videre uttaler departementet at det i tilknytning til dette programmet

- arrangerer regelmessige "delegatmøter" som blant annet fungerer som en kanal for diskusjoner om norske muligheter og resultater i Horisont 2020. Møtene bidrar ifølge departementet til bevisstgjøring og koordinering departementene imellom;
- har samarbeidet tett med de øvrige departementene om forberedelsene til Horisont 2020, om norske posisjoner og om regjeringens holdning til Horisont 2020.

Ellers opplyser departementet at EU-samarbeidet tas opp med øvrige departementer der det er naturlig, for eksempel ved utarbeidelse av strategier og handlingsplaner, og at departementet utarbeider en felles modell for departementenes forvaltning av fellesprogrammene.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 232 S (2012–2013).

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet i hovedsak har styrket sin koordineringsrolle og samarbeidet med sektordepartementene gjennom arbeidet med en langtidsplan for forskning og høyere utdanning, en nasjonal strategi for

styrket samarbeid med EU og et nytt styringssystem for Norges forskningsråd. Disse prosjektene har ifølge Kunnskapsdepartementet blant annet blitt diskutert i DFU flere ganger. For at langtidsplanen faktisk skal fungere koordinerende, er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementene formidler styringssignaler til Forskningsrådet som er i tråd med langtidsplanens mål og prioriteringer.

Riksrevisjonen registrerer at arbeidet med et nytt styringssystem har kommet godt i gang. For å nå ambisjonene i det nye styringssystemet må Kunnskapsdepartementet blant annet følge nøye med på om de øvrige departementene har økt oppmerksomhet på Forskningsrådets måloppnåelse. Departementet bør også følge med på om styringen fra øvrige departementer har et omfang og en detaljeringsgrad som er hensiktsmessig.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren

– Dokument 3:4 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om den statlige eiendomsforvaltningen i universitets- og høgskolesektoren var god og hensiktsmessig. Vurderingen omfattet hvordan universiteter, høgskoler og Statsbygg forvaltet sin eiendomsmasse. Det var videre et mål å vurdere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets og Kunnskapsdepartementets styring og oppfølging på området.

Dokument 3:4 (2012–2013) *Statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren* ble oversendt Stortinget 11. desember 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 12. mars 2013, jf. Innst. 230 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 16. mai 2013.

Komiteen viste i Innst. 230 S (2012–2013) til at en tredel av den statlige bygningsmassen i universitets- og høgskolesektoren har en dårlig teknisk tilstand. Komiteen fant det kritikkverdig at disse utdanningsinstitusjonene forvalter egne eiendommer slik at realverdien på bygningsmassen reduseres over tid på grunn av mangelfullt vedlikehold.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen mener de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene vil ha store utfordringer med å løfte bygningsmassens tekniske tilstand til et akseptabelt nivå gitt dagens vedlikeholds- og investeringsnivå. Komiteen fant dette lite tilfredsstillende, og mente det var behov for tiltak som sikrer et forsvarlig vedlikehold. Komiteen mente at dette i første rekke er et ansvar det enkelte styre har, men at også Kunnskapsdepartementet har ansvar for å sikre en langsiktig og forsvarlig bevaring av de verdiene bygningsmassen i universitets- og høgskolesektoren representerer.

Komiteen merket seg også at det var en risiko for at statens husleieordning ikke vil være tilstrekkelig for å håndtere framtidige utfordringer, fordi det stilles en rekke nye myndighetskrav til statlig bygningsmasse, blant annet krav til energimerking og universell utforming. Komiteen påpekte at statens husleieordning skal være kostnadsdekkende og danne det økonomiske grunnlaget for regelmessig vedlikehold av bygningsmassen.

Komiteen var videre enig med Riksrevisjonen i at Kunnskapsdepartementet bør styre og følge opp de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene mer aktivt for å sikre en god eiendomsforvaltning, og komiteen uttalte at den imøteser departementets vurdering av hvordan denne styringen og oppfølgingen kan skje. På denne bakgrunn fremmet komiteen følgende forslag, som ble vedtatt av Stortinget 16. mai 2016:

“Stortinget ber Kunnskapsdepartementet mer aktivt følge opp at universiteter og høgskoler som forvalter egne bygg, har en god eiendomsforvaltning.”

Departementets oppfølging av anmodningsvedtaket er omtalt i Prop. 1 S (2013–2014) for Kunnskapsdepartementet.

2. Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2016 Kunnskapsdepartementet redegjøre for

hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 263 S (2012-2013). Departementet svarte i brev av 4. mai 2016.

2.1 Oppfølging i styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og de selvforvaltende universitetene og høyskolene

Kunnskapsdepartementet viser til at det i tildelingsbrevene for 2014, 2015 og 2016 har bedt de selvforvaltende institusjonene om å følge opp innholdet i rapporten fra Riksrevisjonen, blant annet ved å sørge for tilstrekkelig informasjon om bygningsmassens tilstand og utvikling. Videre har departementet påpekt at universitetene må ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold med tilhørende årlige budsjettavsetninger som skal sendes Kunnskapsdepartementet til orientering når de er behandlet av styret. Institusjonene rapporterer om status for arbeidet i de årlige budsjettdokumentene. Fra de respektive universitetene er det ifølge departementet rapportert om styringsdata for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen og at institusjonene har vedlikeholdsplaner.

Departementet opplyser til Riksrevisjonen at det, som en del av arbeidet med strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren, i et eget brev av 29. september 2015 ba universitetene og høyskolene om å utarbeide overordnede planer for sine lokaliseringssteder, inkludert rehabiliteringsbehov. Ifølge departementet er det er også etablert faste fellesmøter for eiendomsdirektørene ved de fleste selvforvaltende institusjonene i sektoren. Kunnskapsdepartementet deltar på disse møtene, som ifølge departementet ofte har status for vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov som temaer.

2.2 Bevilgninger over statsbudsjettet

Større rehabiliteringsprosjekter for de selvforvaltende institusjonene har blitt finansiert som ordinære byggeprosjekter over statsbudsjettet. I statsbudsjettene for 2015 og 2016 er det også gitt særskilte bevilgninger til oppgradering av bygningsmassen ved selvforvaltende institusjoner. Ifølge departementet har universitetene også satt i gang egne rehabiliterings- og oppgraderingsprosjekter innenfor egne bevilgninger over statsbudsjettet. Disse tiltakene vil ifølge departementet bidra til å bedre vedlikeholdssituasjonen og den tekniske tilstanden for bygningsmassen i sektoren.

2.3 Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning

Under behandlingen av Innst. 137 S, jf. Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, vedtok Stortinget å be regjeringen om å utarbeide en investeringsplan, en køordning, for investeringer og større bygge- og vedlikeholdssprosjekter av bygg i universitets- og høyskolesektoren i forbindelse med rulleringen av langtidsplanen i 2018. Kunnskapsdepartementet viser til at det nå arbeider med å vurdere og konkretisere hvordan investeringsplanen bør utformes.

2.4 Evaluering av internhusleieordningen

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har blitt gjennomført en ekstern evaluering av de gjeldende ordningene med internhusleie. En av rapportene som ble utarbeidet i den forbindelse, inneholder en kartlegging og vurdering av eksisterende ordninger, mens en annen rapport inneholder forslag om et anbefalt styringsverktøy for institusjonene. Det har senere blitt nedsatt en arbeidsgruppe fra de fem selvforvaltende universitetene med sikte på å foreslå en mest mulig enhetlig ordning, som vil være klar til å innføres fra og med 2018.

2.5 Statsbygg som rådgiver

Kunnskapsdepartementet opplyste i forbindelse med gjennomføringen av Riksrevisjonens undersøkelse at det ville vurdere hvordan Statsbygg i større grad kunne brukes som rådgiver i eiendomsforvaltningen. Ifølge departementet har det

siden hatt en aktiv dialog med Statsbygg. Dialogen har foregått gjennom egne møter og gjennom rådgivning fra Statsbygg til departementet, blant annet i forbindelse med oppfølgingen av meldingen om strukturreformen og Stortingets anmodningsvedtak om en investeringsplan, samt gjennom konkrete prosjekter ved ulike universiteter.

2.6 Vurdering av eierskapsmodell for universitets- og høgskolesektoren

Noen av de selvforvaltende institusjonene har ifølge departementet en liten teknisk stab og liten kapasitet når det gjelder forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen. Departementet opplyser at det har vært i innledende drøftinger med flere av disse institusjonene om en mulig overføring av eiendomsmassen til Statsbygg, og Kunnskapsdepartementet har også hatt en innledende dialog om saken med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.7 Avsluttende kommentar

Ifølge Kunnskapsdepartementet er det fortsatt et stort vedlikeholdsetterslep ved de selvforvaltende universitetene og høyskolene. Selv om utviklingen går i riktig retning, må det ifølge departementet arbeides langsiktig med å få til forbedringer – både i departementet og i de respektive institusjonene. Departementet vil i dialog med sektoren og Statsbygg arbeide videre med de ulike tiltakene som er skissert i svarbrevet, med sikte på å bedre tilstanden for bygningsmassen og bedre eiendomsforvaltningen hos de selvforvaltende institusjonene.

3. Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2016 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp komiteens merknad om statens husleieordning og dessuten Riksrevisjonens anbefaling. Departementet svarte i brev av 3. mai 2016.

3.1 Oppfølging av komiteens merknad til husleieordningen

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er husleieordningen hensiktsmessig og velfungerende. Eiendommene i Statsbyggs portefølje kategoriseres etter standarden NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring, som kategoriserer byggs tilstand fra T0 til T3. I standarden innebærer T0 at det ikke er avvik, mens T3 innebærer at det er store eller alvorlige avvik. Gjennomsnittlig arealvektet tilstandsgrad for universitets- og høgskolebygg forvaltet av Statsbygg var 0,9 per mars 2016, som er en bedre tilstandsgrad enn gjennomsnittet på 1,0 for Statsbyggs samlede ordinære portefølje. Universitets- og høgskolebyggene fordeler seg med 17 prosent på T0, 72 prosent på T1 og 11 prosent på T2. Departementet mener derfor at eiendomsmassen har en god teknisk tilstand, og at dagens husleie er på riktig nivå for å sikre verdibevarende vedlikehold.

3.2 Oppfølging av Riksrevisjonens anbefaling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det er Statsbygg som håndterer den detaljerte informasjonen om bygningsmassens tekniske tilstand. Departementet mener i utgangspunktet at det er tilstrekkelig med aggregert informasjon og at slik informasjon innhentes jevnlig, for eksempel i arbeidet med budsjettproposisjonen. Spørsmål om tilstandsgrad blir ved behov tatt opp med Statsbygg, som også er pålagt å informere dersom det oppstår avvik, for eksempel fra delmålet om verdibevarende vedlikehold.

Departementet skriver videre at det vier bygningsmassens tekniske tilstand stor oppmerksomhet, blant annet gjennom styringsdialogen med Statsbygg og i etatsstyringsmøter. Departementet viser videre til at det i 2016, som en del av

tiltaksapakken for økt sysselsetting, er bevilget 130 mill. kroner til vedlikehold av eiendommene i Statsbyggs portefølje.

4. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å forbedre eiendomsforvaltningen. Samtidig merker Riksrevisjonen seg at det fortsatt er et stort vedlikeholdsetterslep ved de selvforvaltende universitetene og høgskolene, og at arbeidet med forbedringer fordrer et langsiktig perspektiv.

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet har fulgt opp undersøkelsen og Stortingets vedtak når det gjelder å styre og følge opp institusjonene mer aktivt, blant annet i form av at departementet stiller krav om langtidsplaner og statusrapport fra institusjonene. Videre registrerer Riksrevisjonen at flere rehabiliterings- og oppgraderingsprosjekter har blitt igangsatt i de senere år, og at Kunnskapsdepartementet arbeider med en investeringsplan som en del av en langtidsplan for forskning og utdanning. Når det gjelder internhusleieordningen, merker Riksrevisjonen seg at Kunnskapsdepartementet er i dialog om å iverksette en ny enhetlig ordning for institusjonene fra 2018.

Riksrevisjonen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet innhenter informasjon fra Statsbygg om eiendomsmassen, og merker seg departementets vurderinger om at eiendomsmassen har en god teknisk tilstand, og at dagens husleienivå sikrer verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen.

Riksrevisjonen legger til grunn at Kunnskapsdepartementet vil fortsette oppfølgingen av vedlikeholdsetterslepet i styringsdialogen med de selvforvaltende universitetene og høgskolene. Riksrevisjonen legger videre til grunn at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fortsette å innhente informasjon om eiendomsmassens tekniske tilstand og verdibevarende vedlikehold for å sikre at statens husleieordning er kostnadsdekkende.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen – Dokument 3:5 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere effektiviteten i bompengeforvaltningen. Undersøkelsen omfattet perioden 2002–2011.

Dokument 3:5 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen* ble sendt til Stortinget 11. desember 2012. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 12. mars 2013, jf. Innst. 231 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 18. mars 2013.

Komiteen uttrykte i Innst. 231 S (2012–2013) sin bekymring for at målet om at bompengeinnkrevningen skal skje med lavest mulig kostnad, ikke var realisert. For å effektivisere innkrevningen av bompenger ba komiteen Samferdselsdepartementet intensivere arbeidet med å få ned kostnadene og også vurdere andre tiltak, i tillegg til obligatorisk bompengebrikke for visse kjøretøyklasser.

Komiteen viste videre til at de var kjent med, og sluttet seg til, kritikken fra Riksrevisjonen med hensyn til svakheter ved Samferdselsdepartementets styring og oppfølging, der det fremgikk at departementet i liten grad ga styringssignaler om selve bompengeforvaltningen. Komiteen merket seg at samferdselsministeren uttalte at det var Vegdirektoratet som hadde det overordnede styringsansvaret slik bompengeforvaltningen var organisert, mens departementet kun hadde en svært overordnet rolle. Komiteen merket seg også uttalelsene om at Samferdselsdepartementet kunne ta et tydeligere styringsansvar, og forutsatte at departementet gjorde det framover.

Komiteen uttalte at de var kjent med at Vegdirektoratet i samarbeid med regionvegkontorene fra 2013 skulle legge opp til en langt strammere oppfølging av bompengeselskapene. Komiteen ba Samferdselsdepartementet påse at denne oppfølgingen skjedde på en tilfredsstillende måte. Videre var komiteen tilfreds med at Statens vegvesen skulle legge opp til en tettere og mer løpende oppfølging av bompengeselskapenes rentebetingelser. Komiteen forutsatte at konkurranseutsettingen ved selskapenes innkjøp av driftsoperatør ble fulgt opp fra departementets side.

2. Samferdselsdepartements oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 2. februar 2016 departementet redegjøre for status for tiltak som var iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 21. mars 2016.

2.1 Bompengeinnkreving med lavest mulig kostnad

Departementet viser til det pågående arbeidet med en større bompengereform som ble varslet i Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei* og presentert i Prop. 1 S Tillegg 2 (2015–2016). Det overordnede målet med reformen er at bompengene skal forvaltes slik at en størst mulig andel av bompengeinntektene går til formålet. Det vil legges bedre til rette for myndighetenes kontroll og styring med at bompengeinnkrevningen er mest mulig effektiv og har høy brukervennlighet. Reformen omfatter omorganisering fra omkring femti bompengeselskaper til fem regionale selskaper, utskilling av utstederfunksjonen, ny rolle- og ansvarsdeling i sektoren samt omlegging til ny takst- og rabattstruktur.

Departementet opplyser at det har en tett og god dialog med fylkeskommunene om etableringen av de regionale bompengeselskapene og arbeidet med et nytt avtaleverk for selskapene i tråd med overordnede føringer for bompengepolitikken. Departementet påpeker videre at det faktisk er fylkeskommunene som skal både etablere og eie de nye regionale selskapene, reduserer muligheten for statlig styring av arbeidet. Videre opplyser departementet at det arbeides med å fastsette nærmere rammebetingelser for en utskilt utstederfunksjon. Denne utstederfunksjonen skal være kontaktpunkt for brukere, formidle betalingsbrikker og kreve inn betaling for passeringer.

Omorganiseringen innebærer at rammene for en ny rolle- og oppgavefordeling i sektoren utredes, og her inngår også en vurdering av hvorvidt deler av det operative ansvaret bør flyttes til de regionale bompengeselskapene eller utstederselskapet. Departementet viser til at Stortinget i sin behandling av Prop. 1 S Tillegg 2 (2015–2016) har gitt sin tilslutning til å innføre et nytt takst- og rabattsystem. Departementet viser videre til at rabatten for bruk av elektronisk brikke i lette kjøretøy er økt fra 10 til 20 prosent for å gi økte insentiver til å bruke brikke.

Forskrift om krav til bruk av elektronisk betalingsenhet i motorvogner over 3500 kg i næringsvirksomhet trådte i kraft fra 1. januar 2015. Departementet opplyser at det vil følge nøye med på hvilken effekt tiltaket har på inntekter og kostnader for bompengeselskapene. Departementet venter nå på en rapportering og en evaluering fra Vegdirektoratet etter at ordningen har virket i over et år.

I sitt svarbrev har departementet lagt ved Vegdirektoratets nyeste rapport til Samferdselsdepartementet om bompengeselskapenes drift fra 2014. Denne viser en positiv utvikling: De gjennomsnittlige driftskostnadene per passering har gått ned fra kroner 2,02 i 2010 til kroner 1,5 i 2014, og driftskostnadenes andel av inntektene har gått ned fra 12,8 prosent i 2010 til 9 prosent i 2014. Andelen av bompengeinntektene til disposisjon for bompengeformål, viser en svak økning på 1,7 prosentpoeng fra 2010 til 2014. I rapporten viser Vegdirektoratet til at endringer i regnskapsføringen, spesielt når det gjelder tap på krav og avskrivninger, gjør at tallene ikke er helt sammenlignbare, men de viser likevel at det har vært en jevn reduksjon i perioden.

2.2 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging

Samferdselsdepartementet opplyser at de i større grad enn tidligere har benyttet etatsstyringsmøter og tildelingsbrev for å gi styringssignaler om bompengeforvaltningen til Vegdirektoratet. Departementet har bedt om at de årlige rapportene om bompengeselskapenes drift utvides, med utvikling av nøkkeltall over flere år for blant annet inntekter, driftskostnader og lånegjeld og orienteringer også underveis i året.

2.3 Vegdirektoratets oppfølging av bompengeselskapene

Departementet opplyser at Vegdirektoratet i samarbeid med regionvegkontorene i 2013 startet arbeidet med en strammere oppfølging av bompengeselskapene.

Vegdirektoratet har endret rutinene for rapportering fra bompengeselskapene blant annet ved å forbedre oppfølgingsskjemaet og følge tettere opp innrapporteringen fra selskapene for å sikre fullstendige og sammenlignbare data.

Videre opplyser departementet at det i 2013 har blitt iverksatt tiltak for at bompengeselskapene skal følge samme veileder i regnskapsføring, blant annet for å få standardisert avskrivningstiden på innkrevingsutstyret og regnskapsføringen av tap på krav. Tiltakene er fulgt opp av regionene.

Departementet opplyser at det i Statens vegvesen er innført endringer i prosesser og rutiner for oppfølging av og samarbeid med bompengeselskapene. Endringene gjelder blant annet rutinebeskrivelser, interne opplæringsmøter, møter med

bompengeselskapene, møter med leverandørene og forbedring av grunnlagsmateriale for analysearbeidet. Ifølge departementet medfører endringene at Vegdirektoratets årlige rapportering til departementet om bompengeselskapenes drift gir en bedre analyse av driften enn tidligere.

2.4 Statens vegvesens oppfølging av bompengeselskapenes rentebetingelser

Departementet opplyser at det fra og med rapporteringen for driftsåret 2013 har blitt innhentet opplysninger om bompengeselskapenes lån og renter hyppigere enn tidligere, og at opplysningene som har blitt innhentet, har vært mer detaljerte en før. Målet har vært å sikre at rentene som rapporteres, er sammenlignbare. Nå etterspørres rentebetingelser med og uten sikringer i tillegg til andel av gjelden som er sikret med fastrente.

Departementet opplyser at Vegdirektoratets rapporter viser at oppfølgingen av bompengeselskapenes rentebetingelser har blitt mer omfattende. Rapporten for 2014 er vedlagt svarbrevet. Alle selskapene rapporterer nå inn detaljerte opplysninger om lånevilkår. Den samlede låneporteføljen til bompengeselskapene har økt siden 2010. Finanskostnadenes andel av inntektene har økt fra 8 prosent i 2010 til 10,3 prosent i 2014, men den gjennomsnittlige lånerenten var lavere i 2014 enn i 2013.

2.5 Samferdselsdepartementets oppfølging av konkurranseutsetting

Departementet viser til at det i forbindelse med den årlige rapporteringen fra bompengeselskapene til Statens vegvesen skal rapporteres om hvorvidt selskapene kjøper driftstjenester. De selskapene som har gjennomført større anskaffelser, skal beskrive statusen på anskaffelsene og hvordan anskaffelsene er håndtert med hensyn til anskaffelsesregelverket.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonens merker seg at Samferdselsdepartementet ser på gjennomføringen av bompengereformen som et viktig tiltak i oppfølgingen av kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Riksrevisjonens undersøkelse av bompengeforvaltningen. Videre merker Riksrevisjonen seg at departementet har startet arbeidet med å implementere tiltakene i meldingen, og Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet følges opp videre av departementet.

Riksrevisjonen registrerer at selv om andelen av finanskostnadene har økt noe, er andelen samlede kostnader til bompengeneinnkrevingen gått noe ned i de senere år, og dessuten at det er iverksatt tiltak for å øke omfanget av brikkebruk. Videre registrerer Riksrevisjonen at bompengeselskapene følges opp når det gjelder hvordan innkjøp av driftsoperatør håndteres med hensyn til anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen registrerer at Statens vegvesen fra og med 2013 har innhentet detaljert informasjon om og fulgt opp bompengeselskapenes låne- og rentebetingelser.

Riksrevisjonen merker seg at Vegdirektoratet og regionvegkontorenes tiltak for å styrke oppfølgingen av bompengeselskapenes rapportering og regnskapsføring har ført til at styringsinformasjon til både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet har blitt mer pålitelig og mer relevant. Riksrevisjonen registrerer at etatsstyringsmøter og tildelingsbrev i større grad enn tidligere benyttes i styringen av bompengeforvaltningen. Endringene legger til rette for en bedre oppfølging av bompengeforvaltningen.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift – Dokument 3:6 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad det legges til rette for at ungdom med rett til videregående opplæring får en fagopplæring i bedrift av høy kvalitet.

Dokument 3:6 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift* ble sendt til Stortinget 19. februar 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 23. april 2013, jf. Innst. 263 S (2012–2013). Stortinget behandlet innstillingen 16. mai 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at den delte Riksrevisjonens oppfatning om at Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på opplæringsområdet nås. Komiteen understreket imidlertid at et slikt statlig overordnet ansvar ikke avlastet det gjennomføringsansvaret som er pålagt fylkeskommunene. Komiteen viste til at fylkeskommunene er ansvarlige for å etablere et tilfredsstillende system for oppfølging av lærebedriftenes opplæring av lærlinger og for å sikre at lærlingene får oppfylt sine rettigheter. Komiteen fant det kritikkverdig at flere fylkeskommuner ikke hadde prioritert dette arbeidet i tilstrekkelig grad, og mente det var alvorlig når Riksrevisjonen peker på at slik manglende oppfølging gir en betydelig risiko for at lærlingenes rettigheter etter opplæringsloven ikke blir ivaretatt godt nok.

Komiteen understreket at yrkesopplæringsnemndene har et viktig oppdrag, og forutsatte at fylkeskommunene gir nødvendig opplæring til medlemmene av yrkesopplæringsnemndene, slik at de blir satt i stand til å gjøre de vurderingene *lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* (opplæringslova) forutsetter ved godkjenning av lærebedrifter.

Komiteen viste videre til at det gjennomføres årlige felles tilsyn på opplæringsområdet der departementet fastsetter tema og metodikk for kontrollene. Komiteen registrerte at det i perioden 2006–2011 ikke var gjennomført tilsyn der fag- og yrkesopplæringen hadde vært tema, og at det fra fylkesmennenes side i samme periode kun var gjennomført ett egeninitiert tilsyn med fagopplæringen. Komiteen viste i den sammenheng til at frafallet i videregående skole i all hovedsak er et problem for yrkesfaglig opplæring. Komiteen understreket at kontroll og oppfølging er en forutsetning for å sikre rettighetene til elever og lærlinger, og forutsatte økt fokus på kontroll og oppfølging av fag- og yrkesopplæringen.

Komiteen påpekte viktigheten av at styringsinformasjonen fra fylkeskommunene og fylkesmennene gir et tilstrekkelig grunnlag for å innrette det politiske fokuset riktig. Komiteen fant det kritikkverdig at departementet hadde for svak styringsinformasjon på området, og mente dette bidro til å skape vanskeligheter med å få relevant informasjon for å gjennomføre riktige tiltak innen fag- og yrkesopplæringen. Komiteen mente det var positivt at departementet arbeidet med å utvikle et system for bedre rapportering, og så fram til at dette systemet skulle bli iverksatt fra 2015.

Komiteen understreket videre viktigheten av at målene i læreplanene er relevante. Komiteen merket seg at en relativt stor andel lærebedrifter mener kompetansemålene i læreplanen er lite relevante, og at nesten halvparten av de bedriftene som ble spurt i undersøkelsen, mener det er vanskelig å nå alle målene i læreplanene. Komiteen la til grunn at departementet følger dette nøye og bidrar til å sikre relevante kompetansemål

i læreplanene. Komiteen vektla i tillegg viktigheten av å sikre nødvendig kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, og viste i den sammenheng til Meld. St. 20 (2012–2013) om grunnopplæringen.

Komiteen hadde i innstillingen også merknader til arbeidet med å øke antallet lærekontrakter. Dette temaet undersøkes særskilt i Dokument 3:12 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplasser*, og komiteens merknader når det gjelder læreplasser, er derfor utelatt fra oppfølgingen av Stortingets behandling av Dokument 3:6 (2012–2013).

2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. mars 2016 Kunnskapsdepartementet redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 263 S (2012–2013). Departementets svarte i brev av 28. april 2016.

2.1 Arbeidet med å forbedre fylkesmennenes tilsyn med fagopplæringen

Kunnskapsdepartementet viser til at Utdanningsdirektoratet i 2014 ba fylkesmennene informere og veilede fylkeskommunene om krav til opplæring i bedrift. Direktoratet har også utviklet et eget tilsynsopplegg som kan brukes ved fylkesmannens tilsyn med videregående opplæring i lærebedrift.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det i 2014 var tre fylkesmannsembeter som gjennomførte egeninitierte tilsyn med videregående opplæring i bedrift, der de blant annet så på veiledning og oppfølging av lærebedrifter. Målet for disse tilsynene var å kontrollere om fylkeskommunene har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp lærebedriftene. I tillegg ble det kontrollert om disse fylkeskommunene oppfyller kravene i opplæringsloven og forskriftene når det gjelder godkjenning, veiledning og oppfølging av lærebedrifter.

Ifølge Kunnskapsdepartementet viser tilsynene at fylkeskommunenes oppfølging av lærebedrifter er mangelfull. I de tre tilsynene er det til sammen ilagt 25 pålegg om retting i de foreløpige rapportene. Det ble i oppsummeringen fra tilsynene konkludert med at fylkeskommunene ikke har et tilstrekkelig forsvarlig system for å sikre at lærebedriftene oppfyller alle krav i regelverket. Dette gir en høy risiko for at lærebedriftene ikke oppfyller sine plikter, noe som fører til at ikke alle lærlingene får den opplæringen de har krav på. Fylkeskommunene må derfor i større grad systematisere sitt arbeid med veiledning, oppfølging og kontroll av lærebedrifter for å bidra til at bedriftene oppfyller sine plikter overfor lærlingene.

Ut fra fylkesmannsembetenes rapportering ser Kunnskapsdepartementet at kommunene og skolene gjør en betydelig innsats for å rette brudd på regelverket i perioden mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport. I felles nasjonalt tilsyn for barnehage- og opplæringsområdet blir generelt om lag 60 prosent av påleggene som er varslet i de foreløpige tilsynsrapportene, rettet opp før fylkesmennene utarbeider en endelig rapport.

Videre viser tilsynene ifølge Kunnskapsdepartementet at mange kommuner og fylkeskommuner fortsatt har en vei å gå når det gjelder å sørge for et trygt og likeverdig opplæringstilbud til alle. Departementet mener samtidig at omfanget av og innretningen på eventuelle tilsyn i regi av fylkesmennene alltid vil måtte vurderes i lys av ulike behov og informasjon om situasjonen som statlige myndigheter har innen opplæringsfeltet, og på andre fagområder.

2.2 Arbeidet med å forbedre kvaliteten på styringsinformasjonen

Kunnskapsdepartementet opplyser at Utdanningsdirektoratet i 2014 utviklet Kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen (KIF) som støtte til fylkeskommunenes arbeid med kvalitetsutvikling av fagopplæringen og oppfølgingen av fagopplæring i bedrift. Arbeidet omfatter å innhente og tilrettelegge god styringsinformasjon gjennom blant annet forskning, statistikk og konferansen "Arena for kvalitet".

Departementet opplyser at Elevundersøkelsen, Lærlingundersøkelsen og Lærebedriftundersøkelsen nå gjennomføres årlig, for å måle læringsmiljøet i skoler og lærebedrifter. Elever og lærlinger svarer på spørsmål som har betydning for trivsel og læring. Kunnskapsdepartementet mener undersøkelsene er viktige for kvalitetsutviklingen i skoler og lærebedrifter. Hensikten er at skoler, skoleeiere og lærebedrifter skal vurdere resultatene og på bakgrunn av dem vurdere eksisterende og nye tiltak. Undersøkelsene følges også opp av statlige utdanningsmyndigheter som grunnlag for å vurdere tiltak.

Videre oppgir Kunnskapsdepartementet at det i 2015 ble obligatorisk for fylkeskommunene å gjennomføre Lærlingundersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsene blir publisert på Skoleporten, en nettbasert database driftet av Utdanningsdirektoratet. Gjennomføringen av Lærlingundersøkelsen synes ifølge departementet å være innarbeidet i de fleste fylkeskommunene. Alle ser ut til å nå målet om 40 prosent deltakelse, som er minstekravet for å kunne publisere resultatene på Skoleporten. I alt 12 fylkeskommuner deltar i den frivillige Lærebedriftundersøkelsen, og den nasjonale svarandelen vil her ifølge departementet bli på over 40 prosent.

Kunnskapsdepartementet viser videre til at Utdanningsdirektoratet i desember 2015 lanserte "Statistikkportalen". Denne består av løsninger for kvalitetssikring, sammenstilling og analyse av data og statistikk. Kryptering og regler for skjerming av data sørger for at personopplysninger som samles inn, blir behandlet på en forsvarlig måte i portalen. Automatisering av oppgaver som tidligere ble utført manuelt, gir ifølge departementet en mer effektiv statistikkproduksjon og en redusert risiko for feil. Portalen bidrar også til at statistikken blir mer tilgjengelig for potensielle brukere.

De ulike tiltakene for å bedre kvaliteten på og omfanget av informasjon om fagopplæring er ifølge Kunnskapsdepartementet viktige både for fylkeskommunene og for statlige myndigheter. Departementet mener at de nevnte tiltakene gir myndighetene bedre og sikrere styringsinformasjon på alle nivåer. Departementet er videre opptatt av at informasjonen skal brukes på alle nivåer, også av statlige utdanningsmyndigheter, for å vurdere tiltak for å forbedre fagopplæringen.

2.3 Arbeidet med å utvikle relevante kompetansemål i læreplanene

Arbeidet med læreplanene innen yrkesfag skal ifølge Kunnskapsdepartementet bidra til at innholdet i opplæringen både i skole og i bedrift er relevant ut fra kompetansebehovet i arbeidslivet. Departementet og andre utdanningsmyndigheter samarbeider i den forbindelse tett med partene i arbeidslivet gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og de faglige rådene for hvert utdanningsprogram. Samarbeidet med partene i arbeidslivet er forankret både i internasjonale forpliktelser og i opplæringsloven.

I retningslinjene for samarbeidet mellom SRY, de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet er det også presisert at de faglige rådenes anbefalinger skal vektlegges spesielt ved forslag til endringer i læreplaner for opplæring i bedrift (vg3). De faglige rådene har også i sitt mandat at de skal gi råd om hele opplæringsløpet på yrkesfag. Endringer i læreplaner fører i tillegg til forskriftsendringer ettersom læreplaner har forskrifts status, noe som innebærer offentlige høringer av forslag til endringer. Ifølge Kunnskapsdepartementet gir dette også en anledning til å få innspill og reaksjoner fra andre relevante aktører i fagopplæringen, før eventuelle endringer

fastsettes. Kunnskapsdepartementet opplyser at det i samarbeid med fire faglige råd¹¹ har igangsatt utprøving av økt beslutningsinnflytelse over læreplanene for opplæring i bedrift (vg3). Utprøvingene vil foregå fram til sommeren 2017, og er ment å gi grunnlag for en diskusjon om hvorvidt flere beslutninger om innholdet i opplæring i bedrift kan delegeres til de faglige rådene. Kunnskapsdepartement mener dette også kan bidra til at opplæringen blir mer relevant.

Kunnskapsdepartementet nevner også at utdanningsmyndighetene i samarbeid med SRY og de faglige rådene siden mai 2015 har arbeidet med å gjennomgå tilbudsstrukturen på yrkesfag. Et sentralt premiss for dette arbeidet har vært å bidra til at yrkesfaglige utdanninger skal være relevante for arbeidslivets kompetansebehov. Kunnskapsdepartementet opplyser at det er naturlig at endringer i strukturen også vil få konsekvenser for læreplanene og kompetansemålene. Det vil derfor bli gjort et arbeid med læreplanene etter at ny struktur er behandlet. Dette arbeidet skal etter planen gjennomføres våren 2017.

Kunnskapsdepartementet viser til at Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – fordyping – forståelse* nylig ble lagt fram for Stortinget. I meldingen pekes det generelt på behovet for å fornye læreplanene i Kunnskapsløftet, blant annet med vekt på dybdelæring. I første omgang skal fornyelsen av læreplaner for fag omfatte alle grunnskolens fag og de gjennomgående fagene i videregående opplæring. De tiltakene som foreslås i meldingen, vil ifølge departementet også få betydning for det læreplanarbeidet som sannsynligvis vil skje i etterkant av gjennomgangen av tilbudsstrukturen.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å imøtekomme merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 263 S (2012–2013).

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementets har bedt fylkesmennene informere og veilede fylkeskommunene om krav til opplæring i bedrift, og at Utdanningsdirektoratet har utviklet et eget opplegg for fylkesmennenes tilsyn med opplæringen i lærebedrift. Samtidig har det i perioden siden 2013 vært en liten økning i antallet egeninitierte tilsyn med opplæringen i bedrift fra fylkesmannsembetene. Oppsummeringen fra disse tilsynene viser at det er behov for ytterligere veiledning av fylkeskommuner og tilsyn i lærebedrifter. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Kunnskapsdepartementet fortsatt formidle behovet for denne typen tilsyn til alle fylkesmannsembetene og dessuten følge opp gjennomføringen av tilsynene.

Riksrevisjonen merker seg også at Kunnskapsdepartementet har iverksatt ulike tiltak for å bedre kvaliteten på og omfanget av styringsinformasjonen for både fylkeskommunene og for statlige utdanningsmyndigheter.

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet har startet arbeidet med å gjøre læreplanene mer relevante for arbeidslivet, og at departementet i samarbeid med partene i arbeidslivet er i gang med å gjennomgå tilbudsstrukturen innen yrkesfaglig videregående opplæring. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet, i tråd med innholdet i svarbrevet, vil følge opp dette arbeidet, og merker seg at eventuelle endringer i strukturen også vil få konsekvenser for innholdet i læreplanene og kompetansemålene.

Saken er avsluttet.

11) De faglige rådene for bygg- og anleggsteknikk, restaurant- og matfag, elektro og teknikk og industriell produksjon.

Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål

– Dokument 3:7 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere kommunenes styring og kontroll med tenester med nasjonale mål. Det var også et mål å vurdere i hvilken grad Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidligere Kommunal- og regionaldepartementet) ivaretar sitt overordnede ansvar for styring og kontroll av kommunene.

Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* ble overlevert Stortinget 19. februar 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 23. april 2013, jf. Innst. 264 S (2012–2013). Stortinget behandlet saken 16. mai 2013.

Riksrevisjonen anbefalte i Dokument 3:7 (2012–2013) Kommunal- og moderniseringsdepartementet å iverksette tiltak som kan bidra til større bevissthet om kommunestyrenes ansvar for styring og kontroll, og medvirke til at kommunestyrene får nødvendig styringsinformasjon på viktige områder. Departementet ble videre rådet til å iverksette tiltak som kan styrke administrasjonssjefenes internkontroll, bidra til et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll i kommunesektoren og bidra til at KOSTRA får flere indikatorer som gir informasjon om kvaliteten på kommunale tenester. Tiltakene bør særlig tilpasses behovene og utfordringene i små kommuner.

I innstillingen til dokumentet pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen på at kommunene har en sentral rolle i den offentlige tjenesteproduksjonen, og at brukerne er avhengige av at kommunene har styring og kontroll med tjenestene som tilbys.

Komiteen mente at det er alvorlig når mange kommuner har svak kontroll og styring med tenester som er viktige for brukerne, og mangler kunnskap om kvaliteten på de tjenestene kommunens innbyggere mottar. Den mente at følgene av at kommunene har manglende kontroll med tjenestene, er at lovbrudd ikke avdekkes, manglende oversikt over eventuelle problemer, og at nødvendige forbedringer ikke blir iverksatt. Videre mente komiteen at det er alvorlig at mange kommunestyrer ikke får rapportering om kvaliteten på viktige deler av tjenestetilbudet, blant annet tilbudet til demente eller kompetansen i hjemmetjenesten. Uten tilstrekkelig informasjon kan ikke kommunestyrene gripe inn, prioritere eller gjøre nødvendige endringer.

Komiteen mente i likhet med Riksrevisjonen at det er nødvendig at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om tilstanden i det lokale tjenestetilbudet, uavhengig av hvilket styringsprinsipp den enkelte kommune benytter seg av. Komiteen slo samtidig fast at det viktigste er at innbyggerne i enhver kommune får de tjenestene de etter loven skal ha, og at nasjonale mål gjelder for alle, uansett hvilken kommune folk bor i.

2. Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 4. april 2016 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 19. mai 2016.

2.1 Internkontroll

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det har iverksatt ulike tiltak for å styrke internkontrollen og bidra til å etablere et forenklet og samordnet regelverk for internkontroll. Departementet har gitt kommunelovutvalget, som ble oppnevnt 21. juni 2013, i oppdrag å vurdere bestemmelsene om internkontroll og i den forbindelse også vurdere om eksisterende bestemmelser om internkontroll i spesiallovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i en ny kommunelov, eller om de bør erstattes av nye bestemmelser i kommuneloven. Utvalget foreslår blant annet en ny og utvidet bestemmelse i kommuneloven om internkontroll, og at det innføres en bestemmelse om at det årlig skal gjennomføres en særskilt rapportering til kommunestyret om internkontrollen. Departementet opplyser at det har sendt utvalgets rapport (NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*) på høring, og vil vurdere utvalgets forslag og høringsinstansenes uttalelser med sikte på en proposisjon til Stortinget.

Departementet opplyser videre at det har gitt tilskudd til en rekke informasjons- og utviklingstiltak i regi av KS som har hatt som formål å styrke internkontrollen i kommunene, for eksempel gjennom å sammenstille eksisterende kunnskap om internkontroll i kommuner og innhente eksempler på god praksis i kommunene.

2.2 Kommunestørrelse

Når det gjelder forskjeller i styring og kontroll mellom små og store kommuner, viser departementet til den pågående kommunereformen, jf. Prop. 95 S (2013–2014). Departementet opplyser at resultatet av strukturprosessene ennå ikke er klart, og at det er uvisst i hvilken grad strukturendringene vil føre til en profesjonalisering av administrativ styring og kontroll i kommunene på kort sikt. Departementet antar likevel at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil gi rom for mer systematisk arbeid med styring og kontroll på lengre sikt.

2.3 Kommunens styringsdokumenter og KOSTRA

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det er iverksatt tiltak som kan bidra til at kommunestyrene får bedre styringsinformasjon om økonomiske forhold. Departementet viser til at det har gitt ut en veileder om økonomiplanlegging som beskriver hvilke krav en økonomiplan skal oppfylle, og hvordan kommunen skal gå fram for å sikre at kravene blir ivaretatt. Departementet viser videre til at kommunelovutvalget i sin utredning blant annet foreslår å lovfeste en plikt til å bruke finansielle måltall som verktøy for langsiktig styring av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav om å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at de siste ti årene har pågått et arbeid i KOSTRA-arbeidsgruppene for å etablere og vedlikeholde kvalitetsindikatorer, blant annet indikatorer for resultat. Arbeidet beskrives som krevende, og arbeidsgruppene er blant annet avhengige av tilfang av nye data fra tjenesteområdene. Departementet opplyser at det i 2015 ble publisert 20 resultatindikatorer. Departementet opplyser videre at dette antallet har vært stabilt de siste årene, men at det ligger til arbeidsgruppenes mandat å arbeide kontinuerlig med å utvikle og vurdere nye kvalitetsindikatorer.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser det som uvisst om strukturendringene som følger av den pågående kommunereformen, vil føre til profesjonalisering av administrativ styring og kontroll i kommunene på kort sikt, men at departementet antar at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse kan gi rom for mer systematisk arbeid med styring og kontroll på lengre sikt. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet vil vurdere endringer i kommuneloven som kan bidra til å styrke kommunenes internkontroll. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til at brukerne av kommunale tjenester er helt avhengige av at det er god styring og kontroll med de tjenestene som tilbys. I tillegg merker Riksrevisjonen seg at det pågår et kontinuerlig arbeid for å videreutvikle nye kvalitets- og resultatindikatorer som en del av KOSTRA-arbeidet.

Riksrevisjonen viser for øvrig til at kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling peker på betydningen av at kommunestyrene som øverste ansvarlige for tjenestene i kommunene får informasjon om kvaliteten på tjenestetilbudet. Riksrevisjonen vil følge utviklingen i de årlige risikovurderingene.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

– Dokument 3:10 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om offentlige tiltak er tilstrekkelig utredet, og hva som kan være årsaken til eventuelle mangler. Undersøkelsen var avgrenset til statlige tiltak i form av reguleringer, reformer og investeringer.

Dokument 3:10 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte* ble sendt til Stortinget 11. juni 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. desember 2013, jf. Innst. 81 S (2013–2014). Saken ble behandlet i Stortinget 16. desember 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at offentlige tiltak blir belyst på en tilfredsstillende måte. Hvis ikke konsekvenser av både økonomisk og samfunnsmessig art kommer godt nok fram, vil tiltakene som foreslås kunne få urettmessige konsekvenser for innbyggerne, næringslivet, kommunene og dermed enkeltmennesker, uten beslutningstagernes vitende og vilje.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige svakheter i utredningsarbeidet under ulike fagdepartementer. Særlig trakk komiteen fram at konsekvenser av ulike tiltak for næringsliv og kommuner i liten grad vies oppmerksomhet før vedtak blir fattet. Komiteen delte Riksrevisjonens bekymring for at manglende konsekvensutredninger kan gi beslutningstakere manglende oversikt over og bevissthet om effekten av tiltakene, og hvilke ulemper tiltakene eventuelt kan føre til for kommunene eller næringslivet.

Komiteen konstaterte videre at departementet hadde igangsatt et arbeid for å rette opp de manglene som Riksrevisjonens undersøkelse avdekket. Komiteen merket seg i tillegg at arbeidet for å styrke kontrollen med utredninger for å sikre tilstrekkelig kvalitet skulle følges opp som en del av dette arbeidet.

2. Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2016 Finansdepartementet redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.¹² Departementet svarte i brev av 11. mai 2016.

2.1 Viktige endringer i utredningsinstruksen

Kongen i statsråd fastsatte ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 en ny instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, for eksempel reformer, regelendringer og investeringer.

Finansdepartementet opplyser at bestemmelsene i den nye instruksen er gjort enklere og mer konkrete, med tydeligere skal-krav. Ifølge departementet er regler som var

¹²⁾ Ansvar for å forvalte utredningsinstruksen ble fra 1. mars 2016 flyttet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet.

unødig kompliserte eller vanskelige å praktisere, endret eller fjernet. Formuleringer som kunne være vanskelige å forstå, er også endret eller fjernet.

Departementet viser til at det er etablert minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger (punkt 2-1 i utredningsinstruksen). Departementet peker også på at kravene til utredning og ressursene som brukes på utredninger, bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket (punkt 2-2). Ifølge departementet er derfor forholdsmessighetskravet gjort tydeligere og mer konkret i den nye utredningsinstruksen. I veilederen til instruksen vises det til at vurderingen av hvor omfattende og grundig utredningen skal være, skal baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige det er forventet at virkningene av tiltakene blir, og hvor mye tid det er til rådighet.

Finansdepartementet peker videre på at den reviderte utredningsinstruksen har særskilte bestemmelser om å vurdere virkninger for næringslivet og kommunesektoren. Instruksen fastsetter blant annet at utredninger av offentlige tiltak skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Instruksen fastsetter også at tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal også forelegges samme departement til uttalelse. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet, mens Regelrådet for næringslivet skal informeres når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring.

Den nevnte veilederen til instruksen gir råd og hjelp i utredningsarbeidet. Departementet opplyser at innholdet i denne veilederen ikke er bindende på samme måte som utredningsinstruksen, men fyller ut og forklarer innholdet i instruksen.

2.2 Forvaltning av utredningsinstruksen

Finansdepartementet har delegert det operative ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Dette ansvaret omfatter blant annet å fortolke, informere om og veilede om instruksen, vurdere behovet for videreutvikling og gi råd til Finansdepartementet om endringer i instruksen. DFØ skal tilby kompetansebygging til statlige virksomheter om utredningsinstruksen på linje med DFØs øvrige forvaltningsoppgaver. På samme måte som for forvaltningen av økonomiregelverket skal prinsipielle spørsmål forelegges Finansdepartementet.

2.3 Mekanismer som bidrar til etterlevelse av instruksen

Finansdepartementet opplyser at det forventer at den reviderte instruksen og DFØs veileder til instruksen vil bidra til at departementene og andre statlige virksomheter i større grad etterlever bestemmelsene om utredning. DFØs øvrige tilbud om metode- og kompetansetiltak forventes også å bidra til bedre etterlevelse av instruksen.

Departementet viser til at det er satt i verk flere tiltak som vil bidra til å bøte på flere av de svakhetene som Riksrevisjonen har pekt på i Dokument 3:10 (2012–2013). Blant annet er det nylig etablert et *regelråd* som skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Rådet skal blant annet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og har en fri og uavhengig stilling. Rådet får forslag til behandling når disse legges ut på høring.

For digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor viser Finansdepartementet til at det er etablert et *digitaliseringsråd* som skal bidra til at færre digitaliseringsprosjekter overskrider sine budsjetter, og at gevinster av digitaliseringsprosjekter i større grad blir realisert. Rådet skal tilby kvalitetssikring i alle faser av digitaliseringsprosjekter mellom 10 og 750 mill. kroner. *Digitaliseringsrundskrivet* (H-17/15) fastslår at statlige virksomheter skal bruke en prosjektmodell basert på god praksis i gjennomføringen av ikt-prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på mer enn 10 mill. kroner. Difis prosjektveiviser er en slik anbefalt prosjektmodell som blant annet angir at det skal utarbeides en samfunnsøkonomisk analyse og en gevinstrealiseringsplan for digitaliseringsprosjektene.

Finansdepartementet opplyser at det vil følge opp om de omtalte tiltakene gir den forventede effekten etter en innføringsperiode på to–tre år, og vil i den forbindelse vurdere om det er behov for tiltak som kan øke forvaltningens etterlevelse av kravene i utredningsinstruksen ytterligere.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det er gjennomført en rekke forbedringstiltak for å bøte på de svakhetene som ble påpekt i Dokument 3:10 (2012–2013). Blant annet er det vedtatt en ny utredningsinstruks som trådte i kraft 1. mars 2016. Den reviderte instruksen er endret i retning av enklere og mer konkrete bestemmelser og tydeligere skal-krav. Instruksen har i tillegg egne bestemmelser om å vurdere virkninger for næringslivet og kommunesektoren. Samtidig er det utarbeidet en veileder til instruksen som gir råd og hjelp i utredningsarbeidet. Riksrevisjonen registrerer også at forvaltningen av instruksen er flyttet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet, mens det operative ansvaret for instruksen er delegert til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). DFØ forvalter allerede økonomiregelverket i staten og er fagorgan for samfunnsøkonomisk analyse. Riksrevisjonen antar at disse endringene vil bidra positivt til at samfunnsøkonomiske analyser i større grad gjennomføres når slike analyser er relevante i forbindelse med utredning av tiltak.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at Finansdepartementet vil følge opp om de iverksatte tiltakene gir de forventede effektene, og vurdere om det er behov for ytterligere tiltak.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift

– Dokument 3:11 (2012–2013)

1. Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollarbeid bidrar til å nå Stortingets mål om korrekt fastsettelse av merverdiavgift.

Dokument 3:11 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatt- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift* ble overlevert Stortinget 11. juni 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. desember 2013, jf. Innst. 83 S (2013–2014). Stortinget behandlet saken 16. desember 2013.

Riksrevisjonens fant i sin undersøkelse flere svakheter og forbedringspunkter i kontrollen av merverdiavgift. I Dokument 3:11 (2012–2013) anbefalte Riksrevisjonen Finansdepartementet og de underliggende kontrolletatene å vurdere å iverksette tiltak som legger til rette for økt samhandling mellom skatteetaten og tolletaten i kontrollen av merverdiavgift. Videre anbefalte Riksrevisjonen Finansdepartementet å følge opp at skatteetaten iverksetter tiltak som sikrer likebehandling ved bruk av tilleggsavgift i oppgavekontrollen. Når det gjelder skatteetaten og toll- og avgiftsetaten anbefalte Riksrevisjonen etatene å vurdere å iverksette tiltak for å oppnå en mer effektiv utvelgelse av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll av merverdiavgift, samt i større grad å iverksette tiltak for å måle effektene av informasjons- og veiledningsarbeidet. Til slutt anbefalte Riksrevisjonen skatteetaten å vurdere og styrke kontrollen av merverdiavgiftsregisteret og samtidig sikre en mer likeartet kontroll ved registreringen av de avgiftspliktige.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i innstillingen uttrykk for at de var tilfreds med at Riksrevisjonen har undersøkt skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift. Komiteen viste til at merverdiavgiftssystemet er bygget på tillit mellom myndighetene og næringslivet, og derfor må være gjenstand for relevant og god kontroll. Komiteen mente at merverdiavgiftssystemets kontrollregime må ta flere hensyn. Komiteen viste blant annet til at kontrollen må være så omfattende at fristelsen til å omgå reglene reduseres, samtidig som tilliten til den enkelte avgiftspliktige bevares.

Komiteen viste også til at Riksrevisjonens funn handler om både utvelgelse av oppgaver og deklarasjoner for kontroll, forenklet informasjonsutveksling mellom etatene, ikt-systemer som begrenser effektiviteten, og kontrollen av merverdiavgiftsregisteret. Komiteen registrerte at Riksrevisjonen og Finansdepartementet vektet alvorlighetsgraden av svakhetene noe ulikt, men var likevel tilfreds med at det var stor enighet om at det var viktig å rette opp de påviste svakhetene.

Komiteen mente at unnlatelse av korrekt innbetaling selvsagt må følges av sanksjoner, og at sanksjonene som brukes i form av tilleggsavgifter, må være ensartede. Komiteen mente derfor at det var svært alvorlig når det ble avdekket at kravet om likebehandling ikke ble ivarettatt. Komiteen var av den grunn glad for at saken ble tatt alvorlig, og at Finansdepartementet vil følge den opp.

2. Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2016 Finansdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 13. mai 2016.

2.1 Generelt

Finansdepartementet opplyser at det har en tett oppfølging av skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll av merverdiavgift. Et sentralt tiltak er her overføringen av ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra tolletaten til skatteetaten fra 2017. I de senere års tildelingsbrev fra departementet til skatteetaten er det også gitt klare føringer for arbeidet på merverdiavgiftsområdet. Føringerne omfatter blant annet forhold som er omtalt i Riksrevisjonens undersøkelse, som kontrollarbeidet, forbedring av kvaliteten i merverdiavgiftsregisteret, samarbeid med tolletaten og regelverksutvikling. I tildelingsbrevene til tolletaten er det blant annet lagt føringer for etatens arbeid med å videreutvikle prosedyrer, regelverk og teknologiske løsninger for å forbedre inn- og utførselsprosessene.

2.2 Tiltak for å legge til rette for økt samhandling mellom skatteetaten og tolletaten i kontrollen av merverdiavgift

Finansdepartementet opplyser at overføring av ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra tolletaten til skatteetaten skal skje fra 1. januar 2017. Oppgaveoverføringen og endringen av forvaltningsordningen for innførselsmerverdiavgiften vil ifølge departementet endre behovet for informasjonsutveksling og samhandling mellom de to etatene. Et viktig premiss for overføringen er at den skal styrke kontrollen på merverdiavgiftsområdet generelt, og ikke bare kontrollen av merverdiavgift ved innførsel.

Departementet viser til at den nye ordningen, hvor de som er registrert som avgiftspliktige i merverdiavgiftsregisteret, skal oppgi og betale merverdiavgift ved innførsel via den innenlandske omsetningsoppgaven, betyr at det nå blir ett felles system for all håndtering av merverdiavgift for denne gruppen avgiftspliktige. Det vil da bli vesentlig enklere å kunne se den avgiftspliktiges innenlandske omsetning i sammenheng med import og eksport. Informasjon som før måtte utveksles mellom etatene, vil dermed bli tilgjengelig i samme etat, og i mange tilfeller hos de samme fagmiljøene.

Oppgaveoverføringen innebærer ifølge Finansdepartementet at om lag 350 ansatte, som har arbeidet med avgifts- og kontrollspørsmål i tolletaten, er overført til skatteetaten. Miljøer som arbeider med relaterte og sammenfallende oppgaver er med dette samlokalisert og integrert. Den nye oppgavefordelingen innebærer at skatteetaten vil sitte med et enda større informasjonsgrunnlag fra TVINN (tolletatens elektroniske system for utveksling av dokumenter mellom næringslivet og tolletaten) – for både import og eksport. Det utvikles nå påkrevet funksjonalitet i TVINN for å overføre nødvendig informasjon automatisk fra tolletaten til skatteetaten. Ifølge departementet betyr dette en vesentlig enklere informasjonsflyt mellom merverdiavgift av innenlandsk omsetning og innførselsmerverdiavgift, og at informasjonen normalt vil bli tilgjengelig på et langt tidligere tidspunkt.

Den nye ordningen innebærer ifølge departementet at flere systemer hos skatteetaten, også innen kontroll- og fastsettingsområdet, må utvikles og tilpasses betydelig. Det pågår blant annet et arbeid med å utvikle og tilpasse systemer for filtre, scoring og systematiske uttrekk. Bruk av ett kontrollstøttesystem vil gi en mer systematisk oversikt over eventuelle overtredelser av etatens regelverk, uavhengig av hvilken merverdiavgiftstype sakene gjelder.

Departementet opplyser at det også etter endringene vil være behov for et godt samarbeid mellom skatteetaten og tolletaten når det gjelder vareførselen. De to etatene er gjennom faste kontaktmøter i løpende dialog om hvordan de begge kan legge til rette for økt informasjonsutveksling. I disse møtene er blant annet hjemmelsgrunnlag og systemstøtte for deling av informasjon sentrale temaer. Som en følge av behovet for utvidet samarbeid mellom etatene legges det til rette for at adgangen til å bruke informasjon som er samlet inn av den andre etaten, utvides til også å omfatte vareførselsområdet. Det siste året har det ifølge departementet også blitt etablert krypterte linjer mellom tolletaten og skatteetaten som gjør det mulig å dele taushetsbelagt og personsensitiv informasjon på en trygg måte.

Finansdepartementet viser til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse pekte på at tolletatens regelverk begrenser muligheten for å avdekke merverdiavgiftssvindel ved fiktive utførsler, siden det ikke stilles krav til opplysninger om verken tid eller sted for utførsel. Tolletaten har i sin rapport av 15. november 2014 om styrket grensekontroll beskrevet muligheten for å etablere krav i regelverket om tidsfrist og angivelse av sted for utførsel samt for å utvikle systemløsninger for elektronisk avskrivning av faktisk utførsel. Departementet vil vurdere mulige regelverksendringer. Departementet viser til at det i skattemeldingen for merverdiavgift fra 1. januar 2017 vil komme inn en ny post hvor det skal gis opplysninger om utførsel av varer og tjenester fritatt for merverdiavgift.

Risiko i forbindelse med urettmessige utbetalinger av merverdiavgift som følge av fiktiv eksport er ifølge departementet også tema i samarbeidsfora for etatene, både på overordnet og på operativt nivå, for eksempel i en nasjonal analysegruppe for fiskerimyndigheter. Tolletaten og skatteetaten har i den forbindelse analysert eksporttall i fiskerinæringens viktigste markeder og avstemminger av vare- og pengestrømmer mot valutaregisteret.

2.3 Tiltak som sikrer likebehandling ved bruk av tilleggsavgift i oppgavekontrollen

Finansdepartementet opplyser at Skattedirektoratet har fulgt opp departementets føringer for bruken av tilleggsavgift i kontrollen av merverdiavgift. Etatens retningslinjer for ileggelse av tilleggsavgift har blitt revidert. Det har også blitt iverksatt kompetansetiltak på sentralt og regionalt nivå i etaten om bruk av tilleggsavgift, og det er i større grad lagt til rette for erfaringsutveksling. Omtalen av bruk av tilleggsavgift er presisert i etatens interne styringsdokumenter, og bruk av tilleggsavgift tas regelmessig opp i Skattedirektoratets fagdialog med skatteregionene. Ifølge departementet stiller Skattedirektoratet nå krav, med tilrettelagt systemfunksjonalitet, om at alle vedtak i oppgavekontrollen som overstiger kroner 200 000, skal kvalitetssikres. Kvalitetskontrollen omfatter både riktig rettsanvendelse og bruk av tilleggsavgift.

Ifølge departementet har de tiltakene som har blitt iverksatt, hatt en klar effekt med hensyn til både likebehandling mellom skatteregionene og nivået på bruk av tilleggsavgift. I 2012 varierte bruken av tilleggsavgift i kontrollsaker hvor det ble avdekket feil, mellom regionene. I de regionene som brukte denne sanksjonsformen i minst utstrekning, ble tilleggsavgift benyttet i 4,1 prosent av kontrollene, mens i de regionene som brukte denne sanksjonsformen i størst utstrekning, ble tilleggsavgift benyttet i 30,6 prosent av kontrollene. Tilsvarende tall for 2015 er ifølge departementet 29,8 og 49,5 prosent.

Departementet viser også til at reglene om tilleggsskatt i den nye skatteforvaltningsloven vil bli like for skatt og avgift, noe som vil legge til rette for enda større grad av likebehandling. Det planlegges at den nye loven skal tre i kraft 1. januar 2017.

2.4 Tiltak for en mer effektiv utvelgelse av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll av merverdiavgift i skatteetaten og tolletaten

Utvelgelse av merverdiavgiftsoppgaver

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten arbeider kontinuerlig med å forbedre kontrollutvelgelsen, og har iverksatt flere forbedringstiltak på dette området.

Skatteetaten har blant annet gjennomført pilotprosjektet "Systematisk utvalg til oppgavekontroll" for å forbedre andelen treff og avdekking basert på en statistisk modell for kjennetegn ved avgiftssubjektene og sannsynlighet for feil i omsetningsoppgavene. Prosjektet har blitt gjennomført i tre skatteregioner i 2015, og erfaringene har ifølge departementet vært positive. Resultatene for oppgavekontroller som ble valgt ut fra modellen, har hatt mellom fire og ti prosentpoeng høyere treffprosent og mellom kroner 2000 og kroner 7000 høyere gjennomsnittlig avdekking enn for andre kontroller. Skatteetaten planlegger å ta i bruk scoringsmodellen i hele landet i løpet av 2016. Etaten planlegger også å videreutvikle modellen for å ivareta ulike behov i forbindelse med overføringen av ansvaret for merverdiavgift ved innførsel fra tolletaten til skatteetaten.

Utvelgelse av deklarasjoner

Tolletaten velger ut deklarasjoner til dokumentkontroll ved hjelp av kontrollmasker i TVINN. Finansdepartementet viser til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse pekte på at kontrollmaskene, slik de var innrettet, medførte unødvendig ressursbruk på manuell utvelgelse, og at det var en risiko for at mange deklarasjoner som burde vært kontrollert, ikke ble det.

Departementet opplyser at tolletaten i 2013 satte i gang et utviklingsprosjekt for å vurdere og komme med forslag til forbedringer i utvelgelsen av objekter til deklarasjonskontroll. Temaet har blitt videreført i forbindelse med etatens arbeid med oppgaveoverføring til skatteetaten og styrking av grensekontrollen samt tiltak for bedre it-systemstøtte ved objektutvelgelse i TVINN. Tolletaten har også utredet nye løsninger for it-støtte for etatens kontrollområde. Framtidige rutiner og fordeling av deklarasjon inngår også i et nytt prosjekt – "Nye Toll" – som blant annet omfatter framtidig organisering av tolletaten. Dette arbeidet er relevant for hvilke prinsipper som skal legges til grunn for behandling av deklarasjoner i TVINN på lengre sikt. I påvente av disse prosessene arbeider tolletaten løpende med å forbedre objektutvelgelsen innenfor dagens tekniske løsning og organisering. Ifølge departementet har de gjennomførte tiltakene hatt effekt, og det vises til at andelen innførselsdeklarasjoner som ble stoppet i masker i 2014 og 2015, var henholdsvis 13,2 og 12,4 prosent, noe som er en nedgang fra et stabilt nivå på om lag 15 prosent i årene før. Tolldirektoratet forventer en ytterligere nedgang i 2016 som følge av gjennomførte og nye forbedringstiltak.

2.5 Kontroll av merverdiavgiftsregisteret

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten de seneste årene har iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret. Antallet virksomheter som er nektet registrering, har økt. Skatteetaten stiller nå flere krav internt om oppfølging av nyregistrerte virksomheter der det er utfordrende å avdekke realitetene på registreringstidspunktet. Nyregistrerte virksomheter som ikke sender omsetningsoppgave, følges opp spesielt. Skattedirektoratet arbeider også systematisk med å identifisere kjennetegn ved virksomhetene som tilsier høy og lav risiko for avgiftsunndragelser. Økt bruk av risikovurderinger ved registrerings søknader gjør det enklere å følge opp registrerte virksomheter ved senere kontroller og når samme personer registrerer nye virksomheter.

Departementet opplyser at det etter Skattedirektoratets vurdering fortsatt er behov for å styrke kontrollen av merverdiavgiftsregisteret og sikre en mer likeartet kontroll ved registrering. Etaten har identifisert flere forbedringspunkter som skal følges opp. Samtidig peker departementet på at kvalitet på merverdiavgiftsregisteret og hensyn til effektive arbeidsprosesser må balanseres. Flere skatteregioner tester derfor ut forenklede registreringsprosesser for virksomheter hvor risikoen for svindel antas å være liten.

Finansdepartementet er fornøyd med at skatteetaten, i tråd med Riksrevisjonens anbefaling, har iverksatt tiltak for å øke kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret. Departementet vil fortsatt følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med etaten.

2.6 Måling av effekter av informasjons- og veiledningstiltak

Ifølge Finansdepartementet har skatteetaten gjennomført flere tiltak for å identifisere årsaker til manglende levering av merverdiavgiftsoppgaver og for systematisk å kunne måle effekter av informasjons- og veiledningsarbeid på området.

Ifølge departementet har skatteetatens prosjekt "Rettidig innlevering og betaling" siden 2012 samlet inn informasjon om næringsdrivende som ikke leverer selvangivelse og omsetningsoppgave til rett tid, og hva som er årsakene til at de ikke gjør det. Prosjektet har gjennomført omfattende effektmålinger med testing av 34 ulike tiltak på et utvalg skattepliktige, inkludert 8700 avgiftspliktige. Som følge av testingen har skatteetaten endret flere standardbrev og dessuten tidspunktene for når etaten henvender seg til de avgiftspliktige.

Departementet viser også til at Skatteetaten fra og med 2013 har gjennomført målrettede informasjons- og veiledningstiltak om elektronisk innlevering av merverdiavgiftsoppgaver med terminvise målinger av effektene. Ifølge Skattedirektoratet har disse tiltakene ført til at det nå i liten grad er en utfordring for etaten og de avgiftspliktige at dispensasjonsadgangen for elektronisk levering har bortfalt fra 2016.

Ifølge departementet gjennomfører tolletaten kontinuerlig omfattende informasjons- og veiledningstiltak med systematisk oppfølging av deklaranter som gjør feil i deklarasjonsprosessen. Veiledning av virksomheter og privatpersoner har også vært et viktig element i etatens etterkontroller. I tillegg tilbyr tolletaten kurs for næringslivet om deklarasjon. Tolldirektoratet følger opp effekter av tiltakene ved å måle endringer i antall og type feil for de deklarantene som følges opp. Etaten utfører i tillegg enkelte oppfølgingskontroller for å vurdere endringer i etterlevelsen av regelverket.

Ifølge departementet har tiltakene blitt godt mottatt av deklarantene, men det blir også pekt på at informasjons- og veiledningsarbeidet for en del av deklarantene ikke har tilstrekkelig effekt. Det er derfor behov for mer effektive og trinnvise virkemidler overfor deklaranter som ikke viser nødvendig evne eller vilje til forbedring.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at ansvaret for merverdiavgift ved innførsel vil bli overført fra tolletaten til skatteetaten fra 1. januar 2017. Et viktig premiss for endringen er at informasjonsutvekslingen mellom de to etatene skal økes, og at overføringen vil styrke kontrollen på merverdiavgiftsområdet generelt, og ikke bare kontrollen av merverdiavgift ved innførsel.

Riksrevisjonen registrer at Skattedirektoratet i tråd med føringer fra Finansdepartementets har fulgt opp skatteregionenes bruk av tilleggsavgift i

forbindelse med kontroll av merverdiavgift. Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var svært alvorlig at kravet om likebehandling ved bruk av tilleggsavgift ikke ble ivarettatt av skatteetaten. Riksrevisjonen ser derfor positivt på at skatteetaten har iverksatt flere tiltak på området, og at disse synes å ha klar effekt både for likebehandling mellom skatteregionene og for nivået på bruk av tilleggsavgift.

Riksrevisjonen registrerer også at både skatteetaten og tolletaten har iverksatt flere tiltak for å forbedre utvelgelsen av avgiftsoppgaver og deklarasjoner for kontroll, og at det dreier seg om både organisatoriske og systemmessige tiltak. Det har de seneste årene blitt iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten på merverdiavgiftsregisteret, men det er fortsatt behov for å styrke kontrollen av registeret. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet følger opp dette arbeidet i styringsdialogen med etaten.

Både skatteetaten og tolletaten har iverksatt tiltak for i større grad å kunne måle effektene av informasjons- og veiledningsarbeidet. Informasjons- og veiledningstiltak er sentrale virkemidler for begge etatene for å sikre både korrekt fastsettelse og innbetaling av merverdiavgift. Riksrevisjonen vil derfor framheve betydningen av at etatene fortsatt prioriterer å måle effektene av disse tiltakene, og at departementet følger opp dette området i styringsdialogen.

Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt en rekke tiltak for å følge opp anbefalingene i dokumentet og komiteens merknader, men at det fortsatt er områder som kan forbedres. Merverdiavgift ved innførsel utgjør årlig store provenybeløp for staten. Den planlagte overføringen av ansvaret for denne viktige oppgaven fra tolletaten til skatteetaten vil legge til rette for økt informasjonsutveksling mellom de to etatene. Det er imidlertid for tidlig å vurdere om målet om styrket kontroll på merverdiavgiftsområdet generelt vil bli nådd.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

– Dokument 3:15 (2012–2013)

1. Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad den norskfinansierte delen av EØS-finansieringsordningene bidro til det overordnende målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området.

Dokument 3:15 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene* ble lagt fram for Stortinget 24. oktober 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 3. desember 2013, jf. Innst. 50 S (2013–2014). Stortinget behandlet saken 16. desember 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at programmodellen ga et nytt forvaltningsnivå, og at modellen var omfattende og kompleks. Komiteen understreket at en kompleks forvaltningsmodell med mange aktører forutsatte en aktiv oppfølging fra departementet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet at innretningen på programmene gjør det utfordrende å måle effekter og langsiktige virkninger av innsatsen, og sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om at det pågående arbeidet med resultatbasert styring av EØS-midlene bør styrkes. Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning om at det i større grad bør rapporteres på effekter og langsiktige virkninger i programmene og i de enkelte prosjektene.

Undersøkelsen viste at et høyt antall programmer i mottakerlandene ga en høyere risiko for svakere måloppnåelse på sektor- og landnivå enn om innsatsen hadde vært fordelt på færre og større programmer. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefaling om å følge opp forvaltningen av EØS-midlene for å redusere denne risikoen. Komiteen pekte også på at en mer konsentrert bruk av midlene med færre prosjekter kunne bidra til økt måloppnåelse.

Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet fulgte opp bruken av midlene til administrasjon og faglig assistanse på en måte som sikret at en størst mulig del av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerlandene. Komiteen framhevet betydningen av at en størst mulig andel av midlene gikk til programmer og prosjekter i mottakerlandene, og ikke til administrasjonskostnader.

2. Departementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2016 Utenriksdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens hovedkonklusjoner og anbefalinger samt kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 50 S (2013–2014). Departementet svarte Riksrevisjonen i brev av 27. mai 2016.

2.1 Arbeidet med resultatbasert styring av EØS-midlene 2009–2014

Siden Riksrevisjonens rapport ble publisert i 2013, har det ifølge departementet blitt gjennomført flere tiltak for å følge opp arbeidet med resultatbasert styring i mottakerlandene. Det dreier seg blant annet om tiltak på områder som resultatbasert styring, risikostyring, avdekking av uregelmessigheter, forbedring av den årlige rapporteringen og formidling av resultater i mottakerlandene.

Rapporteringssystemet har ifølge departementet blitt forbedret. Departementet understreker imidlertid at siden EØS-midlene utgjør mindre enn én prosent av EUs strukturfond og enda mindre av landenes nasjonale budsjetter, er det ofte vanskelig å måle effekten av EØS-midlene.

Departementet opplyser videre at det er gjennomført flere evalueringer av nåværende ordninger som vil kunne gi innspill til forbedringer i utformingen av EØS-ordningen for 2014–2021. Det er gjennomført sektorspesifikke eksterne evalueringer av programmer innen sivilsamfunn, kulturminner, anstendig arbeidsliv og trepartssamarbeidet. To midtveisgjennomganger/-evalueringer av EØS-midlene er igangsatt med sikte på å vurdere ordningenes to målsettinger om å oppnå reduserte økonomiske og sosiale forskjeller og styrke de bilaterale forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene.

2.2 Arbeidet med å følge opp en kompleks forvaltningsmodell av EØS-midlene 2009–2014

Utenriksdepartementet peker på at overgangen til en programmodell fører til at mottakerlandene og det nasjonale kontaktpunktet (NFP) får et større ansvar for at resultatene nås. Mottakerlandene og NFP gjennomfører egne risikovurderinger og skal også sørge for at program- og prosjektoperatørene benytter risikovurderinger som et integrert styringsverktøy. Departementet viser til at en egen risikostrategi for EØS-ordningen ble vedtatt i februar 2013, og strategien er viktig for å redusere risikoen som gjelder overgangen fra prosjekt- til programmodell.

Financial Mechanism Office (FMO) har lært programoperatørene (PO-ene) hvordan de skal gjennomføre risikovurderinger, og har dessuten gjennomført egne risikovurderinger av nasjonale kontaktpunkter (NFP-er) og av samtlige programmer. Det er i tillegg etablert rutiner for hvordan FMO skal rapportere til giverne om status og framdrift. FMO har også fått større ansvar for risikovurderinger og skal i sin rapportering til giverne vektlegge å rapportere om programmene særlig med henblikk på hovedutfordringer, oppfølgingstiltak og avvik. Givernes kontroll suppleres med landenes egne kontrolltiltak av programmene og prosjektene. Ifølge departementet er mottakerlandenes kontrolltiltak noen ganger mer detaljerte enn giverlandenes og kan forsinke gjennomføringen av programmene. I den forbindelse er FMOs rolle i større grad enn tidligere å drive rådgivning og veiledning. Involvering av norske, strategiske programpartnere er ifølge departementet et tiltak som har bidratt positivt til utviklingen av programmer og prosjekter.

Departementet viser for øvrig til at Transparency International har gjennomført en analyse av korrupsjonsutsatte programmer, og arbeidet resulterte i konkrete anbefalinger for videre oppfølging. Anbefalingene har bidratt til en sterkere bevisstgjøring rundt korrupsjon og mislighold, og mottakerlandene har igangsatt avbøtende tiltak med bakgrunn i anbefalingene i rapporten. Spesielle tiltak har blitt satt i verk for å sikre at anskaffelser i prosjektene blir håndtert riktig. For noen land hvor det er forsinkelser i gjennomføringen av programmene, er det leid inn konsulenter som følger opp og rapporterer til FMO om framdriften i og gjennomføringen av programmene. Departementet opplyser at FMO bruker disse rapportene aktivt i sin oppfølging.

2.3 Arbeidet med å følge opp administrative kostnader av EØS-midlene 2009–2014

Departementet opplyser at det i samarbeid med FMO har iverksatt flere tiltak for å følge opp de administrative kostnadene. Blant annet oppdateres estimatene for forvaltningskostnadene fire ganger i året, og beregningene gjennomgås i styringskomiteen for EØS-midlene. Videre blir midler fra såkalt teknisk assistanse omfordelt til program- og prosjektnivå. Teknisk assistanse er spesifikke kostnader

relatert til styringen av finansieringsordningen i mottakerlandene. Dette gjøres for å redusere administrasjonskostnadene og sikre at en større del av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerland.

Departementet opplyser at administrasjonskostnadene på programnivå har blitt redusert i flere land, og at de midlene som har blitt frigjort, nå benyttes til prosjekter i stedet. Det omfordres også midler fra teknisk assistanse og administrasjon av programmer til de bilaterale fondene. Dette gjøres for å styrke det bilaterale samarbeidet mellom giverne og mottakerlandene, noe som er den andre hovedmålsettingen for EØS-midlene.

2.4 Arbeidet med den norskfinansierte delen av EØS-finansieringsordningene 2014–2021

Utenriksdepartementet peker på at det ved planleggingen av ny finansieringsperiode 2014–2021 er tatt hensyn til Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 50 S (2013–2014).

Departementet opplyser videre at for finansieringsperioden 2014–2021 er antallet hovedinnsatsområder redusert fra 10 til 5, og antallet programområder er redusert fra 32 til 23. Det endelige antallet programmer i hvert mottakerland er gjenstand for forhandlinger med 15 mottakerland. Departementet viser til at det for ny ordning legges opp til en ny programutviklingsprosedyre som skal sikre bedre kvalitet i det enkelte program med en sterkere involvering fra givesiden i hele prosessen. I utkastet til nytt regelverk er det tatt sikte på å beholde hovedinnretningen på regelverket for å sikre kontinuitet. Samtidig har regelverket blitt forenklet og effektivisert i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader.

3. Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt tiltak for å sikre en resultatbasert styringsmodell hvor det er lagt vekt på risikostyring, avdekking av uregelmessigheter, forbedring av den årlige rapporteringen og kommunikasjon av resultater i mottakerlandene.

Overgangen til en programmodell innebærer at mottakerlandene og det nasjonale kontaktpunktet (NFP) får et større ansvar for resultatoppnåelsen. NFP har en viktig rolle når det gjelder å gjennomføre risikovurderinger og å sørge for at programoperatørene benytter risikovurderinger som et styringsverktøy. Riksrevisjonen merker seg at FMOs rolle har blitt endret, og at FMO nå i større grad skal vektlegge rådgivning og veiledning. Det er i tillegg etablert rutiner for hvordan FMO skal rapportere til giverne om status og framdrift.

Riksrevisjonen merker seg ellers at departementet sammen med FMO har fulgt opp kostnadssiden ved at administrasjonskostnadene på programnivå har blitt redusert i flere land, og at de midlene som har blitt frigjort, nå brukes i prosjektene i stedet.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet tar sikte på å redusere antallet hovedinnsatsområder og også antallet programområder i den kommende finansieringsordningen 2014–2021. En mer konsentrert innsats vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne bidra til bedre måloppnåelse for EØS-midlene.

Saken er avsluttet.



5 285 713 4 588 3 2 6 554 735 394 216 2 577 634 492





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no