



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2020–2021)

---



Forsidefoto: Shoeib Abolhassani/Unsplash

ISBN 978-82-8229-495-9 (pdf)

## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2020–2021) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.

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

### Tre saker følges videre

Dokument 3:1 (2020–2021) omhandler oppfølgingen av elleve forvaltningsrevisjoner. Følgende tre saker følges videre:

- Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid - Dokument 3:9 (2015-2016)
- Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på lære plassar - Dokument 3:12 (2015-2016)
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser - Dokument 3:14 (2015–2016)

### Avsluttede saker

Følgende åtte av sakene er avsluttet:

- Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg - Dokument 3:3 (2016–2017)
- Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven - Dokument 3:4 (2016-2017)
- Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap - Dokument 3:8 (2016–2017)
- Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge - Dokument 3:11 (2015–2016)
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å styrke sikkerheten i vegtunneler - Dokument 3:16 (2015-2016)
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd - Dokument 3:3 (2014–2015)
- Riksrevisjonens undersøkelse av internkontrollen i Statens vegvesen - Dokument 3:4 (2014–2015)
- Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker - Dokument 3:10 (2014–2015)

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

Dokument 3:14 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO2-håndtering* ble fulgt opp i 2017 og 2019. Riksrevisjonens vurderte i 2019 at Olje- og energidepartementet hadde fått på plass mange sentrale elementer i arbeidet med CO2-håndtering, men at det fortsatt gjensto viktige avklaringer. 21. september 2020 la Olje- og energidepartementet fram Meld. St. 33 (2019-2020) Langskip - fangst og lagring av CO2, med forslag om å gjennomføre et prosjekt med fullskala CO2-håndtering som omfatter fangst, transport og lagring. Stortinget skal behandle forslaget høsten 2020. Undersøkelsen vil derfor ikke bli fulgt opp igjen før i 2021.

Dokument 3:10 (2015-2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet* har blitt fulgt opp gjennom *Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer*, jf. Dokument 3:2 (2020-2021).

Riksrevisjonen, 15. desember 2020  
For riksrevisorkollegiet  
Per-Kristian Foss  
riksrevisor

# Innhold

Oppfølging av Dokument 3:9 (2015-2016) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid .....	6
Oppfølging av Dokument 3:12 (2015-2016) Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på lære plassar .....	13
Oppfølging av Dokument 3:14 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser .....	18
Oppfølging av Dokument 3:3 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg .....	23
Oppfølging av Dokument 3:4 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven .....	29
Oppfølging av Dokument 3:8 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap .....	34
Oppfølging av Dokument 3:11 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge .....	38
Oppfølging av Dokument 3:16 (2015-2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å styrke sikkerheten i vegtunneler .....	45
Oppfølging av Dokument 3:3 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd .....	49
Oppfølging av Dokument 3:4 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av internkontrollen i Statens vegvesen .....	53
Oppfølging av Dokument 3:10 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker .....	56

# Oppfølging av Dokument 3:9 (2015-2016)

## Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om ungdom som har avbrutt videregående opplæring, får god oppfølging fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene med sikte på videre opplæring eller arbeid.

Dokument 3:9 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid* ble sendt til Stortinget 15. mars 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. november 2016, jf. Innst. 48 S (2016–2017). Stortinget behandlet saken 9. desember 2016.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Kunnskapsdepartementet iverksetter ytterligere tiltak for å styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid med ungdom som har avbrutt videregående opplæring. Dette omhandler blant annet raskt å etablere kontakt med ungdommene for å unngå passivitet og komme tidlig i gang med veiledning og tiltak, få flere ungdommer i tiltak og øke bruken av oppfølgingstjenester.
- Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vurderer på hvilken måte fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene kan styrke samarbeidet om oppfølgingstilbudet, slik at flere ungdommer deltar i tiltak som inneholder både arbeidspraksis og læreplanmål
- Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet stimulerer til at fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste og NAV-kontorene forsterker sitt samarbeid med ulike kommunale/fylkeskommunale instanser (blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernet og rusomsorgen) og helsevesenet for å sikre en helhetlig oppfølging av ungdommene. I tillegg må det være avklart hvem som har koordineringsansvaret i oppfølgingen av den enkelte ungdom når flere aktører og tjenester er involvert.
- Kunnskapsdepartementet tar initiativ til å forbedre fylkeskommunenes rapportering om kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring

I Innstillingen framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av Riksrevisjonens hovedfunn: Det var stor variasjon i kvaliteten på oppfølging av ungdom som hadde avbrutt videregående opplæring, et fåtall av disse ungdommene var i tiltak som inkluderte læreplanmål, og samarbeidet mellom ulike aktører om en helhetlig oppfølging av disse ungdommene fungerte ikke godt nok. Komiteen konstaterte at det var et betydelig rom for forbedring, og at å oppnå tidlig kontakt med ungdommene er en viktig forutsetning for at disse unngår passivitet og kommer tidlig i gang med eventuelle tiltak.

De nasjonale målene sier at alle skal fullføre videregående opplæring og settes i stand til å ta videre studier eller gå ut i arbeid. Komiteen konstaterte at selv om gjennomføringsansvaret for å sikre de nasjonale målene er fylkeskommunalt, har Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene på området nås.

Komiteen viste til at Kunnskapsdepartementet hadde iverksatt ulike satsinger for å styrke fylkeskommunenes oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid, og framhevet viktigheten av dette arbeidet. Arbeidet besto blant annet av opplæring av ansatte, Ny GIV-prosjektet og Program for bedre gjennomføring. Komiteen mente i likhet med Riksrevisjonen at det var viktig at dette arbeidet ble videreført.

Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at

- ungdom som oppsøker et Nav-kontor, må få en raskere og bedre oppfølging, slik at de ikke blir stående langvarig utenfor arbeidslivet
- Kunnskapsdepartementet i enda større grad må innhente informasjon om kvaliteten på oppfølgingen som gis ungdom som har avbrutt videregående opplæring

- Nav-tiltak i større grad bør inkludere læreplanmål, slik at ungdommene i større grad kan få gjennomført videregående opplæring, med generell studie/yrkeskompetanse eller med delkompetanse som mål

Komiteen var kjent med at det ble gjort en innsats for å redusere frafall og øke gjennomføringen i den videregående opplæringen, blant annet gjennom statistikkverktøy for å følge fylkeskommunenes arbeid, endringer i forskrift til opplæringsloven og flere dialogmøter.

Komiteen så det som positivt at Kunnskapsdepartementet gjennom ulike satsinger samarbeidet med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet for å legge til rette for bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Komiteen viste videre til at dette økte samarbeidet mellom departementene er viktig, slik at de kan understøtte fylkeskommunens arbeid med målgruppens ulike behov gjennom en tidlig, tverrfaglig og koordinert innsats. Komiteen framhevet departementets ansvar for å følge opp dette arbeidet. På samme måte understreket komiteen statsrådets aktive informasjonsplikt. Det vil si at det også skal rapporteres tilbake til Stortinget med ajourført informasjon når statsråden ser hvordan dagens tiltak ytterligere kan forbedres, i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen.

## 2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 9. juni 2020 Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonens i Dokument 3:9 (2015–2016) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Arbeids- og sosialdepartementet svarte i brev av 18. september 2020. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 13. oktober 2020.

### 2.1 Kunnskapsdepartementets oppfølging

#### Status for oppfølgingstjenestens oppfølging av ungdom

Departementet opplyser at det over flere år har blitt færre ungdommer i oppfølgingstjenestens målgruppe. Brudd i tidsserien gjør at vi ikke kan sammenlikne hele perioden under ett. Ser vi på perioden 2014 til 2018, var det en samlet nedgang i målgruppen på 16 prosent. Fra 2019 til 2020 var nedgangen på i overkant av 5 prosent. Departementet mener det er grunn til å anta at den positive utviklingen henger sammen med at frafallet har gått ned. De nyeste gjennomføringstallene viser at andelen som gjennomfører videregående, aldri har vært høyere, med en gjennomføringsprosent på 78,1. Samtlige fylker har økt andelen som fullfører og består fra 2006- til 2013-kullet.

Andelen som er registrert i oppfølgingstjenesten to skoleår på rad, har økt. Av de som var registrert i oppfølgingstjenesten i juni 2019, var det 39 prosent som fikk oppfølging også i juni 2020. Til sammenlikning gjaldt dette 36 prosent av ungdommene året før. Departementet opplyser at en forklaring på denne utviklingen kan være at målgruppen er mer selektert enn tidligere, med mer sammensatte utfordringer.

Departementet peker på at det viktigste målet på at oppfølgingstjenesten lykkes i sitt arbeid, er at ungdommer kommer i gang med videregående opplæring eller arbeid etter at de har fått hjelp fra oppfølgingstjenesten. I februar 2020 hadde 36 prosent av ungdommene begynt i opplæring, jobb eller tiltak rettet mot å få jobb eller skole/læreplass etter å ha vært i kontakt med oppfølgingstjenesten. Det er 3 prosentpoeng høyere enn på samme tidspunkt i 2019.

Blant ungdommene som er tilmeldt oppfølgingstjenesten, er det noen som oppfølgingstjenesten ikke har hatt kontakt med ved skoleårets slutt. I februar 2020 gjaldt dette i gjennomsnitt 10 prosent av ungdommene, noe som er en nedgang fra året før på 3 prosentpoeng. Mot slutten av skoleåret 2018/2019 var det 1400 ungdommer oppfølgingstjenesten ikke hadde vært i kontakt med. Tilsvarende tall for skoleåret 2019/2020 var om lag 1000 ungdommer.

Oppfølgingstjenesten er også involvert i ulike former for forebyggende arbeid, som tilrettelegging av opplæring, tilbud om mer fleksible løp osv. Departementet mener det er indikasjoner på at det har vært en økning i oppfølgingstjenestens forebyggende aktivitet. I februar 2020 var det registrert at oppfølgingstjenesten jobbet forebyggende med over 1400 ungdommer, mens det tilsvarende tallet året før var 990. Selv om omfanget er lavt i forhold til størrelsen på målgruppen, mener Kunnskapsdepartementet at dette er en positiv utvikling.

### **Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring**

Programmet for bedre gjennomføring ble høsten 2014 lansert som regjeringens særskilte satsing mot frafall i videregående opplæring. Målgruppen var både elever som sto i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som sto utenfor opplæring og arbeid.

Programmet besto av et fylkeskommunalt nettverk for kunnskapsutveksling, drøfting av mulige tiltak og initiativ. Programmet ble opprettet og styrt av Kunnskapsdepartementet. I 2016 ble Kunnskapsdepartementets rolle i nettverket avsluttet, og porteføljen ble inkludert i KS' og fylkeskommunenes eget nettverk, kvalitetsnettverket. Kunnskapsdepartementet tildelte noe midler til drift av kvalitetsnettverket ut 2019. I tildelingen av midler fra Kunnskapsdepartementet ble det presisert at det fortsatt var nødvendig med et systematisk samarbeid mellom staten og fylkeskommunene for å øke gjennomføringen. Det ble videre presisert at de temaene som var sentrale i programmet for bedre gjennomføring, skulle inngå i det fylkeskommunale kvalitetsnettverket.

Det er departementets vurdering at denne satsingen bidro til økt bevissthet og mer systematikk i fylkeskommunenes arbeid med å få flere til å gjennomføre videregående opplæring. Arbeidet bidro til økt erkjennelse blant fylkeskommunene om at de hadde ansvar for hele ungdomskullet, det vil si at fylkeskommunens ansvar ikke stoppet når eleven sluttet på skolen. Departementet trekker fram at fylkeskommunene fikk ideer og innspill til gode grep og tiltak som ble igangsatt i eget fylke.

Departementet har imidlertid ikke styringsinformasjon som sier noe om kvaliteten på den oppfølgingen ungdom får, og kan derfor ikke med sikkerhet si noe om hvorvidt kvaliteten på oppfølgingen fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten har blitt bedre.

### **Fleksible løsninger og kombinasjonstiltak i fylkeskommunene**

Ifølge Kunnskapsdepartementet var det i juni 2020 seks prosent av oppfølgingstjenestens målgruppe som var i fylkeskommunale tiltak som kombinerer opplæring og arbeidspraksis. To prosent var i kombinasjonstiltak, som er et samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV. Departementet mener den lave andelen kombinasjonstiltak kan ha sammenheng med at tiltaksdeltakere under 18 år ikke lenger har rett til tiltakspenger, og at dette kan ha ført til lavere motivasjon for å delta.

Kunnskapsdepartementet viser til at Riksrevisjonens undersøkelse pekte på at det eksisterer for få gode tilbud til ungdom utenfor opplæring og arbeid. Departementet tok derfor initiativ til å sette av midler til å prøve ut lokale tiltak i fylkeskommunene. Det ble bevilget 10 millioner kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017. Bevilgningen ble videreført med 21 millioner kroner i 2018 og 22,9 millioner kroner i 2019.

Kunnskapsdepartementet inviterte fylkeskommunene til å søke om midler til gode tiltak for målgruppen. Målet med tilskuddet var å utarbeide fleksible løsninger for ungdom som står utenfor opplæring og arbeid, gjennom tiltak som kombinerer opplæring og arbeidstrening. Tiltakene kunne være i samarbeid med andre aktører, for eksempel kommuner. I departementets vurdering av søknadene ble det også lagt vekt på at tiltakene skulle styrke systematikken i fylkeskommunenes arbeid, og at de skulle ha overføringsverdi til andre fylkeskommuner. Det ble tildelt midler til fem prosjekter. Prosjektene blir evaluert, og Utdanningsdirektoratet skal rapportere til departementet innen utgangen av 2020.

### **Tiltak som er i iverksatt i perioden 2016–2020**

Kunnskapsdepartementet viser til at det er fylkeskommunene som skoleeier som har ansvaret for at videregående opplæring og oppfølgingstjenesten har tilfredsstillende kvalitet. Fylkeskommunene har derfor et stort handlingsrom både når det gjelder å opprette tilbud og hvordan arbeidet med ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe organiseres. Departementet viser at de likevel har et ansvar for å legge til rette for at fylkeskommunene kan gjøre en god jobb. Departementet gjør dette på ulike måter, blant annet gjennom dialog med sektoren og gjennom ulike nasjonale tiltak.



Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere tiltak og initiativ fra nasjonale utdanningsmyndigheter for å følge opp de svakhetene som ble pekt på i rapporten. Samtidig erkjenner departementet at arbeidet med målgruppen er utfordrende for mange fylkeskommuner, og at feltet vil kreve ytterligere oppmerksomhet framover.

Departementet opplyser at de vil arbeide videre med å utvikle en hensiktsmessig sektorstyring av fylkeskommunene. Det er et mål at fylkeskommunene skal ha en helhetlig tilnærming til arbeidet med hele aldersgruppen 16–24 år, slik at alle får en reell mulighet til å fullføre videregående opplæring med vitnemål, fag- og svennebrev eller kompetansebevis på lavere nivå. En slik videreutvikling er, etter departementets vurdering, særlig viktig i og med at fylkeskommunene gjennom regionreformen har fått et større ansvar for den helhetlige kompetansepolitikken.

Departementet understreker at selv om Riksrevisjonens rapport handlet om oppfølgingen av ungdom utenfor opplæring og arbeid, henger resultatene på dette området tett sammen med det arbeidet Kunnskapsdepartementet gjør for å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Departementet trekker fram følgende tiltak som er iverksatt i perioden 2016–2020:

- *Stortingsmelding om videregående opplæring:* Det er varslet at regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om videregående opplæring våren 2021. Det tas sikte på at meldingen vil omtale viktige temaer og tiltak som kan bidra til å øke gjennomføringen av videregående opplæring ytterligere. Meldingen bygger blant annet på utredningen fra et offentlig utvalg som ble satt ned i 2017.
- *Vurdering av regelverket for oppfølgingstjenestene:* Med bakgrunn i funnene og anbefalingene i Riksrevisjonens rapport ble det satt ned en arbeidsgruppe bestående av seks fylkeskommuner og KS. Denne arbeidsgruppen pekte blant annet på at oppfølgingstjenesten ikke har myndighet til å pålegge andre institusjoner å samarbeide. Dette er fulgt opp i de forslagene som er på høring nå, jf. 0–24-samarbeidet. Videre anbefalte arbeidsgruppen at lærlinger skulle ha rett på rådgivning slik elever har. Arbeidsgruppens forslag vil bli vurdert i forbindelse med ny opplæringslov og meldingen om videregående opplæring.
- *Tilskuddsordninger:* Fra 2020 er det satt i gang en pilot for programfinansiering, som i denne sammenheng vil si at deler av eksisterende tilskuddsordninger som retter seg mot utsatte barn og unge, slås sammen. Hensikten er at det skal bli lettere for kommunene å søke om midler til tiltak som inkluderer flere sektorer, og som kan tilpasses lokale forhold.
- *Forsøksmidler:* Kunnskapsdepartementet ga i 2016 fire prosjekter med deltakelse fra til sammen 13 fylkeskommuner midler til å prøve ut konkrete tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Ingen av prosjektene som ble tildelt midler, rettet seg direkte mot ungdom utenfor opplæring og arbeid, men flere var rettet mot å forebygge at elevene sluttet på skolen.
- *Samarbeid mellom sektorer og tjenester:* Det statlige tverrsektorielle prosjektet 0–24-samarbeidet er satt i gang for å legge bedre til rette for samarbeid og samordning mellom tjenestene når dette er nødvendig for at barn og unge skal få tilrettelagt og god hjelp. Det jobbes blant annet med å skape et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, og å samordne de statlige virkemidlene i velferdssektorene. Det er flere regelverksendringer på høring som skal sikre at den enkelte får den koordinerte innsatsen som trengs. Et lovforslag inneholder blant annet en tydeliggjøring av plikten til å samarbeide med andre tjenester og av kommunens plikt til å samordne tjenestetilbudet til den enkelte. Høringen omfatter også forslag om felles regler om individuell plan. Det er videre lagt inn at fylkesmannen skal føre tilsyn med samarbeids- og samordningsreglene der dette ikke allerede følger av gjeldende regelverk. Høringsfristen var 1. november 2020.
- *Pedagogiske virkemidler:* Direktoratene jobber med å få en oversikt over de pedagogiske virkemidlene knyttet til tverrsektoriell samordning for utsatte barn og unge og deres familier, med sikte på å forbedre disse.
- *Statistikk:* Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet ansvaret for å utvikle relevante og gode statistikkverktøy for sektoren. I 2018 ble det laget et nytt saksbehandlingssystem for oppfølgingstjenesten, noe som har gitt bedre kvalitet på dataene.
- *Karriereveiledning:* Kunnskapsdepartementet peker på at en del av frafallet i videregående opplæring kan skyldes at valg er foretatt uten kunnskap og informasjon om hvilke muligheter som finnes i denne opplæringen. Departementet arbeider sammen med Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge for å styrke digitale verktøy i karriereveiledningen. Det innføres også en plikt for

fylkeskommunen til å tilby karriereveiledning til alle innbyggere fra 2021. Dette kommer i tillegg til retten elever i videregående opplæring har til rådgivning.

- *Bedre samsvar mellom skoleplasser og læreplaner:* Manglende læreplass er en viktig forklaring på at elever slutter i overgangen mellom Vg2 og Vg3. Flere tiltak er satt i verk for å legge bedre til rette for godt samsvar mellom skoletilbudet på den ene siden og behovet for arbeidskraft og tilgangen på læreplaner på den andre. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere endringer i de yrkesfaglige opplæringstilbudene, i tråd med arbeidslivets behov.
- *Utdanningsløftet 2020:* Som del av Utdanningsløftet 2020 er det bevilget midler til tiltak for at flere skal fullføre videregående opplæring, og for at flere skal få læreplass. Kunnskapsdepartementet viser til at midlene legger til rette for at fylkeskommunene kan utvide tilbudet i skole for elever som ikke får læreplass, og for at avgangselever som går ut med hull i vitnemålet, kan få mulighet til å fullføre videregående opplæring.

## 2.2 Arbeids- og sosialdepartementets oppfølging

### Status for NAVs oppfølging av unge utenfor opplæring og arbeid

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser at ungdom er en prioritert målgruppe både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom forsterket oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten.

Departementet oppgir at den forsterkede ungdomsinnsatsen, som ble iverksatt i 2017, har vært et sentralt virkemiddel for å få flere unge i utdanning og arbeid. Ungdomsinnsatsen skal bidra til at unge under 30 år senest innen åtte uker tilbys en individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging. Unge følges opp av ungdomsveiledere og tverrfaglige team. Både ordinære arbeidsmarkedstiltak og lokalt initierte ungdomstiltak og aktiviteter som er spesielt tilpasset unges behov, er tatt i bruk.

Departementet viser til at Fafos evaluering av den forsterkede ungdomsinnsatsen viser at unge prioriteres og gis rask oppfølging av NAV-kontorene. Nesten alle (93 prosent) får et tilbud innen åtte uker. Videre viser rapporten at økt søkelys på unge og spesialisering av oppfølgingsarbeidet har ført til kvalitative forbedringer for de unge som møter arbeids- og velferdsetaten.

Ifølge statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har 75 prosent av unge under 30 år som er registrert hos arbeids- og velferdsetaten, vært i arbeidsrettet aktivitet eller medisinsk behandling de siste 30 dagene. Om lag halvparten har vært i dialog med sin NAV-veileder i løpet av den siste måneden, enten i personlige møter, per telefon eller gjennom digital dialog.

Departementet trekker videre fram tiltaket med digitale aktivitetsplaner, som ble lansert i NAV i desember 2017. Departementet opplyser at alle som henvender seg til arbeids- og velferdsetaten og ber om bistand for å komme i jobb, automatisk vil få utarbeidet en aktivitetsplan. Digital aktivitetsplan skal bidra til mer samhandling og bedre framdrift, og være et supplement til de fysiske møtene. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at den digitale aktivitetsplanen har bidratt til økt arbeidsretting i oppfølgingen. Flere fylker melder også om at NAV-kontorene kommer i dialog med brukerne om arbeidsrettet aktivitet på et tidligere tidspunkt enn før. Proba Samfunnsanalyse har fått i oppdrag å evaluere ulike sider ved bruk av digital aktivitetsplan, blant annet kvaliteten i den arbeidsrettede oppfølgingen.

### Bruk av kombinasjonstiltak

Kombinasjonstiltak er tiltak som kombinerer opplæringselementer med arbeidspraksis og/eller midler gjennom NAV. Fylkeskommunen og NAV samarbeider om slike tiltak.

Departementet framhever at det ikke er arbeids- og velferdsetatens ansvar å inkludere læreplanmål i arbeidstreningen, men at det er mulig å gjøre dette dersom det er hensiktsmessig. Departementet oppgir videre at bruk av læreplanmål i arbeidstreningstiltaket forutsetter tett samarbeid med fylkeskommunen.

Departementet opplyser at kombinasjonstiltak i stor grad har vært gjennomført ved at unge deltar i arbeidstrening samtidig som de gjennomfører noe skolegang. Fram til og med 2015 hadde alle unge tiltaksdeltakere over 16 år rett til tiltakspenger, men fra 2016 ble aldersgrensen hevet til 18 år.

Departementet oppgir at dette kan ha medført en lavere motivasjon blant 16- og 17-åringer til å delta i arbeidsmarkedstiltak. Det er grunn til å anta at dette kan ha gitt utslag på andelen arbeidssøkere som deltar på kombinasjonstiltak.

## **Arbeid med helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen**

I 2016 ble det gitt føringer om at arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at arbeidsmarkedstiltak kan inngå i et helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen, med mål om gjennomføring av videregående opplæring, der dette er hensiktsmessig.

Departementet oppgir at det er inngått samarbeidsavtaler mellom arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene, der samarbeid med oppfølgingstjenesten og andre relevante aktører inngår.

Departementet viser til at det i 2016 ble opprettet et nytt toårig opplæringstiltak i regi av NAV. Tiltaket skulle gi yrkesrettet opplæring med sikte på å oppnå formell kompetanse hos arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter.

Departementet framhever videre at regelverket for arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak ble endret fra og med 1. juli 2019. Hensikten med endringene er å legge til rette for at flere arbeidssøkere skal få tilbud om fag- og yrkesopplæring. Adgangen til lengre opplæringsløp er utvidet og omfatter flere brukergrupper enn før.

For arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner kan kortere kurs bli erstattet med tilbud om formell kompetanse på nivå med videregående skole. Et nytt opplæringsopplegg legger også til rette for utvidet samarbeid mellom arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene. Det er gitt føringer om at arbeids- og velferdsetaten skal benytte fylkeskommunenes opplæringstilbud når dette er mulig, framfor å anskaffe opplæring fra private tilbydere.

Departementet oppgir at arbeids- og velferdsetaten i større grad enn tidligere kan innvilge videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak. Imidlertid understreker departementet at sektoransvaret for gjennomføring av videregående opplæring ligger hos Kunnskapsdepartementet. Den nedre aldersgrensen for opplæringstiltaket er 19 år, slik at en betydelig andel av oppfølgingstjenestens målgruppe (15–21 år) ikke er i målgruppen for dette tiltaket.

## **Tverrdepartementalt samarbeid for helhetlig oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid**

Fafos evaluering av ungdomsinnsatsen viser at samarbeidet med skole, oppfølgingstjeneste og PPT i all hovedsak fungerte godt, men at samarbeidet med helsesektoren og barnevernet til dels ble oppfattet som utfordrende.

Departementet opplyser at det pågår et arbeid med å videreutvikle arbeids- og helseområdet som fagfelt. Som et ledd i dette arbeidet har Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet utarbeidet en felles strategi. Videre er det nedsatt et nasjonalt fagråd for arbeid og helse, som er i gang med å utarbeide felles nasjonale faglige anbefalinger for tjenesteutøvere innen fagområdet arbeid og helse.

Å videreutvikle samarbeidet mellom helse- og arbeidsrettede tjenester er også et sentralt tema i inkluderingsdugnaden, som ble iverksatt fra 2018. Målet med inkluderingsdugnaden er å videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer slik at flere kan delta i arbeidslivet samtidig som de mottar behandling.

Arbeids- og sosialdepartementet viser også til 0–24-samarbeidet (2015–2020), ledet av Kunnskapsdepartementet, som skal tilrettelegge for bedre koordinerte tjenester og oppfølging av utsatte barn og unge i alderen 0–24 år.

Departementet trekker også fram forsøk med NAV-veiledere ved videregående skoler, som ble gjennomført i alle landets fylker i perioden 2015 til 2018. Formålet var å forebygge frafall fra videregående opplæring ved å komme tidlig inn med en helhetlig oppfølging for elever som har sammensatte problemer. NIFU har gjennomført en studie av enkelte av pilotene i forsøket, men elevene i studien ble ikke fulgt opp lenge nok til at det kan konkluderes med om disse pilotene hadde effekt på andelen som fullfører videregående opplæring. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet vurderer at det er gjort verdifulle erfaringer i tverrfaglig arbeid med å forebygge frafall, og at forsøket synliggjør et behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen for en elevgruppe med ulike levekårsutfordringer og sosiale problemer. For et flertall av pilotene er det besluttet en eller annen form for videreføring etter forsøksperioden.

Arbeids- og sosialdepartementet viser også til at Kunnskapsdepartementet utreder utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for 16–24 åringer. Departementet viser til at det også omfatter forslag om et sterkere koordineringsansvar av tiltak fra kommunen og statlige etater som for eksempel arbeids- og velferdsetaten eller helsetjenesten.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at det legges vekt på å forebygge og forhindre frafall fra videregående opplæring. Samtidig må det finnes et godt tilbud for de ungdommene som av ulike grunner ikke starter på eller avbryter videregående opplæring. Riksrevisjonen merker seg at det, etter Kunnskapsdepartementets vurdering, er utfordrende for mange fylkeskommuner å gi et godt tilbud til ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Riksrevisjonen konstaterer at det er arbeidet målrettet for å styrke tilbudet til disse ungdommene, både på Kunnskapsdepartementets og Arbeids- og sosialdepartementets område. Likevel var det i februar 2020 ikke mer enn 36 prosent av disse ungdommene som begynte i opplæring, jobb eller tiltak etter å ha vært i kontakt med oppfølgingstjenesten i fylkene. Videre er det fortsatt en liten andel av ungdommene som deltar på tiltak som kombinerer opplæring og arbeidstrening, enten det er i fylkeskommunale tiltak eller i tiltak som NAV og fylkeskommunene samarbeider om. Riksrevisjonen mener at dette viser at det er nødvendig at departementene fortsatt legger til rette for at det blir utviklet gode tilbud tilpasset ungdommenes behov, og at de bidrar til at ungdom utenfor opplæring og arbeid får god oppfølging.

Mange av ungdommene har sammensatte utfordringer. Riksrevisjonen vil peke på at det er viktig å se ungdommens behov helhetlig, og at dette ofte krever tett samarbeid mellom ulike instanser. De siste årene er det satt i verk flere tiltak for å styrke samarbeidet. Likevel konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt er behov for å styrke samarbeidet mellom ulike sektorer og tjenester som skal gi bistand til disse ungdommene.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at det er et mål at fylkeskommunene skal ha en helhetlig tilnærming til arbeidet med hele aldersgruppen mellom 16 og 24 år, slik at alle får en reell mulighet til å fullføre videregående opplæring med vitnemål, fag- og svennebrev eller kompetansebevis på lavere nivå.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

# Oppfølging av Dokument 3:12 (2015-2016)

## Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvorfor mange søkere fra yrkesfaglig utdanningsprogram i videregående skole ikke får tilbud om læreplass. Undersøkelsen omfattet hovedsakelig perioden 2011–2015.

Dokument 3:12 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar* ble sendt til Stortinget 10. mai 2016. Komiteen ga sin innstilling 15. november 2016, jf. Innst. 44 S (2015–2016), og saken ble behandlet i Stortinget 9. desember 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste følgende:

- Prosentdelen søkere som fikk læreplass, hadde gått ned etter 2011.
- Rekrutteringsbehovet i den enkelte virksomhet var den viktigste hindringen i å øke tallet på læreplasser.
- Opplæringstilbudet og formidlingen av søkere var ikke tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft.
- Forhold ved opplæringen i videregående skole medvirket til at mange søkere ikke fikk læreplass.
- Myndighetene hadde ikke prioritert arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter høyt nok.
- Det var lite kunnskap om bruk og virkninger av lærekandidatordningen.
- Potensialet for inntak av lærlinger i staten kunne utnyttes ytterligere.

Riksrevisjonen anbefalte at Kunnskapsdepartementet styrket og utviklet den statlige virkemiddelbruken for å øke antallet læreplasser. Videre anbefalte Riksrevisjonen at departementet:

- vurderte hvordan virkemiddelbruken kunne utvikles for å understøtte arbeidet i fylkeskommunene med blant annet dimensjoneringen av antallet skoleplasser i yrkesfaglig opplæring, formidling av søkere til læreplasser og oppfølging og veiledning av lærebedriftene
- vurderte virkemidler og tiltak for å styrke det nasjonale og fylkeskommunale arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal se seg tjent med å ta inn flere lærlinger, i den sammenheng også innretningen av den økonomiske virkemiddelbruken
- undersøkte bruken av lærekandidatordningen og hvilke virkninger den hadde, og om andre tiltak og ordninger kunne være aktuelle for elever som har forutsetninger til å fullføre videregående opplæring med yrkeskompetanse

Riksrevisjonen anbefalte også at Kommunal- og moderniseringsdepartementet burde vurdere å styrke arbeidet med å informere og veilede statlige virksomheter om lærlingordningen, med sikte på å øke inntaket av lærlinger i staten enda mer. Videre burde departementet jevnlig følge opp utviklingen i bruken av lærlingordningen i staten.

I innstillingen framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen at rekrutteringsbehovet i den enkelte virksomhet er den viktigste hindringen for å øke tallet på lærlingplasser, og at opplæringstilbudet og formidlingen av søkere ikke er tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft. Et bredt flertall i komiteen understreket også at arbeidet med å rekruttere lærebedrifter ikke har vært prioritert høyt nok.

Flertallet sa seg videre enig med Riksrevisjonen i at den nasjonale virkemiddelbruken ikke hadde medvirket til å gjøre inntaket av lærlinger mindre avhengig av det kortsiktige rekrutteringsbehovet. I tillegg pekte de på at også andre virkemidler enn lærlingtilskuddet burde vært vektlagt i enda større grad. Med henvisning til Riksrevisjonens spørreundersøkelse til bedriftene viste flertallet til at bedre tilrettelegging og mer informasjon og veiledning kan bidra til flere læreplasser og lærebedrifter.

Komiteen viste til at over en tredjedel av bedriftene i en undersøkelse svarte at mer informasjon, instruktør-opplæring og samarbeidsvilkår med andre bedrifter kan gi flere lærlingplasser. Komiteen var enig med

Riksrevisjonen i at styrket bruk av disse virkemidlene kan være nyttig for å øke antall lærlingplasser, også i det private næringsliv.

Flertallet i komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurdering om at funnene tyder på at det i mange fylker ikke blir drevet et tilstrekkelig aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter. Flertallet understreket betydningen av at departementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger. Flertallet mente at fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av antallet skoleplasser i yrkesfaglig opplæring, sammen med rekrutteringen av nye lærebedrifter, formidling av søkere til læreplass og oppfølging av lærebedriftene, må bli mye bedre. Ifølge flertallet må departementet, som øverste nasjonale myndighet, utvikle virkemidler og tiltak slik at fylkeskommunene blir i stand til å gjøre jobben.

## 2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 10. juni 2020 Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:12 (2015–2016) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 24. august 2020, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarte i brev av 25. august 2020.

### 2.1 Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svar til at det i perioden 2012–2019 har vært en positiv utvikling i antall lærekontrakter. I 2019 ble det inngått 23 000 nye lærekontrakter. Det er det høyeste antallet som er målt. Samtidig har også andelen av elevene som får læreplass, økt. Tall fra 2019 viser at 77,7 prosent får læreplass. Per 1. oktober 2019 var det 45 300 lærlinger i lære, som var 2000 flere enn året før.

Kunnskapsdepartementet viser også til at det har vært en positiv utvikling innen antall lærebedrifter de siste årene, og at det i 2019 var 28 400 godkjente lærebedrifter. Det er fortsatt mange godkjente lærebedrifter som ikke har lærling. I 2019 hadde 27 prosent av de godkjente lærebedriftene ikke hatt lærling det siste året. Ifølge departementet er det ikke nok å rekruttere en bedrift til å bli lærebedrift – den trenger også å ta opp nye lærlinger.

I 2019 er hoveddelen av læreplassene i privat sektor (73 prosent), etterfulgt av kommunal sektor (21 prosent) og statlig sektor (6 prosent). Fordelingen på sektor har vært stabil siden 2012. Kunnskapsdepartementet opplyser videre at flere enn tidligere oppnår fag- og svennebrev.

Kunnskapsdepartementet viser til at gode konjunkturer kan være en del av forklaringen på den positive utviklingen på flere indikatorer, særlig de siste tre årene. Departementet mener samtidig at utviklingen understøttes av tiltak nasjonale myndigheter har iverksatt i samarbeid med fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og skoleeierne.

Kunnskapsdepartementet viser til flere ulike tiltak og strategier som er iverksatt for blant annet å møte Riksrevisjonens anbefalinger og hovedfunn. Noen av tiltakene er iverksatt, og noen skal snart iverksettes, mens andre er under utredning. Departementet understreker at det vil ta tid før de kjenner til virkningen av mange av tiltakene.

- *Samfunnskontrakt for flere læreplasser*, som ble inngått i 2012, ble fornyet våren 2016. Dette er en avtale mellom Kunnskapsdepartementet og de største arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene med målsetting om at antall læreplasser skal øke, og at alle kvalifiserte søkere skal få et tilbud om læreplass. Hovedstrategien er å hjelpe fylkeskommunene og partene i arbeidslivet med å forsterke det lokale arbeidet med å skaffe flere læreplasser.
- *Finnlærebedrift.no* er et verktøy som skal gjøre det enklere å få oversikt over potensielle lærebedrifter. Dette er ifølge departementet et viktig virkemiddel for å skaffe flere læreplasser. I 2017 ble verktøyet lansert i ny og forbedret versjon, og det brukes av både fylkeskommuner, skoler og opplæringskontorer.

- *Ny tilbudsstruktur i fag- og yrkesopplæringen* ble innført høsten 2020 og innebar at de tidligere åtte utdanningsprogrammene ble økt til ti. Bakgrunnen for endringene er utfordringer knyttet til manglende gjennomføring, og at altfor få som starter på yrkesfag, ender opp med fag- eller svennebrev. I arbeidet med å utvikle ny tilbudsstruktur er det lagt vekt på arbeidslivets kompetansebehov. De første lærlingene som følger den nye strukturen, vil først ta fag- eller svennebrev i 2024.
- *Monitorering av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.* Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å vurdere endringer i de yrkesfaglige opplæringstilbudene i tråd med arbeidslivets behov. Målet er at systemet skal bidra til at tilbudsstrukturen kan oppdateres og endres mer kontinuerlig. Utdanningsdirektoratet arbeider med å utvikle et nytt visualiseringsverktøy på sine nettsider, hvor monitorering av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene vil være en delleveranse. Etter planen skal første versjon lanseres i november 2020.
- *Lærlingtilskuddet* er ifølge Kunnskapsdepartementet et viktig insentiv for bedrifter som ønsker å bli lærebedrifter og rekruttere lærlinger. Stortinget er bevilgende myndighet, og departementet opplyser at siden 2013 har lærlingtilskuddet økt med 25 000 kroner per kontrakt.
- *Lærlingklausulen.* I 2017 trådte forskriften om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter i kraft. Formålet er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall arbeidere med fag- eller svennebrev, og å motvirke økonomisk kriminalitet. Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å evaluere lærlingkravet i forskriften. Rapporten skal etter planen leveres til Kunnskapsdepartementet innen 1. februar 2021.
- *Kompetanseheving.* Lærernes og instruktørens kompetanse er avgjørende for å sikre elever og lærlinger en relevant yrkesopplæring. Kompetanseheving vil også bidra til bedre oppfølging og veiledning av lærebedrifter. Kunnskapsdepartementet har etablert to hovedstrategier:
  - *Yrkesfaglærerløftet.* Dette ble lansert i 2015, og målet har vært å øke rekrutteringen og kvalifiseringen til yrkesfaglærere og gi god kvalitet og relevans i yrkesfaglærerutdanningen.
  - *Desentralisert ordning for yrkesfag.* Målet her er at alle fylkeskommuner gjennom systematisk arbeid med relevante aktører i fag- og yrkesopplæringen skal bruke sitt handlingsrom til å drive kompetanseutvikling lokalt.
- *Et nasjonalt lærlingtorg.* Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge skal i fellesskap utrede modeller for og kostnader ved utvikling og drift av et nasjonalt lærlingtorg. I den nasjonale portalen kan lærebedrifter legge ut oversikt over nåværende og framtidige læreplasser, noe som vil forenkle formidlingen av læreplasser. Departementet vil arbeide videre med dette når anbefalingene blir levert i slutten av 2020.
- *Lærekandidatordningen* ble evaluert av NIFU i 2018. Rapporten konkluderte med at ordningen kan bli mer treffsikker. Kunnskapsdepartementet opplyser at funnene i rapporten vil bli brukt i arbeidet med blant annet den nye meldingen til Stortinget om videregående opplæring.
- *Ny melding til Stortinget om videregående opplæring.* Kunnskapsdepartementet arbeider med en melding til Stortinget om videregående opplæring, hvor blant annet fag- og yrkesopplæringen blir et tema. Departementet opplyser at utfordringene Riksrevisjonen har påpekt, vil bli behandlet i meldingen.

### Særskilte tiltak i forbindelse med covid-19

Kunnskapsdepartementet viser til at en del lærlinger antakelig får et opphold i læretiden på grunn av at de som følge av koronasituasjonen har blitt permittert eller sagt opp. Situasjonen vil trolig skape utfordringer knyttet til ungdommene som søker læreplass høsten 2020.

I forbindelse med utfordringer som har oppstått i forbindelse med covid-19, viser Kunnskapsdepartementet til tiltak som også vil bidra til å løse en del av utfordringene som Riksrevisjonen har påpekt i sin rapport.

- *Utdanningsløftet 2020* ble lagt fram av regjeringen 29. mai 2020 for å legge til rette for at flest mulig kan bruke den økonomiske nedgangstiden til å fullføre videregående opplæring.
- *Gjennomføring av fag- og svenneprøver.* Regjeringen har vedtatt midlertidig dispensasjon fra noen av kravene knyttet til gjennomføring av disse. Kunnskapsdepartementet opplyser at dette skal sikre mer forutsigbarhet og fleksibilitet i en vanskelig tid for mange.
- *Avhjelping av læreplassituasjonen.* Dette kan gjøres ved å utvide ungdomsretten. Videre skal de som skulle ha avlagt fag- eller svenneprøve våren 2020, kunne tas inn til Vg4-påbygg selv om prøven ikke er avlagt.

## 2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i sitt svar at det samlet sett har vært en reduksjon i antall lærlinger i statsforvaltningen i perioden 2016–2019, men med noe variasjon fra år til år.

Departementet viser til følgende tabell:

År	Antall lærlinger
1.10.2014	1097
1.10.2015	1111
1.10.2016	1180
1.10.2017	1023
1.10.2018	1051
1.10.2019	1038

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er nedgangen fra 2016 til 2017 i hovedsak knyttet til omorganiseringen av Jernbaneverket, der mange lærlinger ble tatt ut av det statlige tariffområdet og overført til BaneNor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at departementet har iverksatt flere tiltak for å styrke arbeidet med å informere og veilede statlige virksomheter om lærlingordningen og bruken av lærlingordningen i staten. Departementet viser til at opplæringskontoret, OK stat, som nå er lokalisert i DFØ, per i dag administrerer totalt 176 løpende lærekontrakter og har totalt 84 medlemsvirksomheter. For å gjøre lærlingordningen i staten mer kjent utover landet har OK stat blitt utvidet med to personressurser i Nord-Norge. Dette er et prøveprosjekt over tre år, og det skal evalueres i første halvdel 2021.

Våren 2020 gjennomførte NIFU, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, en undersøkelse for å kartlegge potensialet for lærlinger innenfor de ulike departementsområdene. Formålet med undersøkelsen var å innhente kunnskap for å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å videreutvikle kravet om å knytte til seg minst én lærling i statlige virksomheter med over 100 ansatte. Noen hovedfunn i undersøkelsen er at Forsvaret rekrutterer ut fra eget behov for arbeidskraft, mens inntaket av lærlinger i staten for øvrig primært er knyttet til forpliktelsen og samfunnsansvaret om å ta inn lærlinger. Øvrige virksomheter utenom Forsvaret oppgir at det er utfordringer med å finne relevante oppgaver til lærlingene. Lærlinginntaket øker også i liten grad proporsjonalt med størrelsen på virksomheten. Det er foreløpig ikke besluttet hvordan arbeidet skal videreføres.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser også til gjennomførte og planlagte informasjonstiltak:

- Prisutdeling for beste statlige lærebedrift har blitt gjennomført de fem siste årene. I 2019 ble prisen utvidet til også å omfatte helseforetakene. Prisen for beste statlige lærebedrift i 2020 deles ut av statsråden mot slutten av året.
- DFØ skal høsten 2020 gjennomføre en kampanje, «200 lærlinger i OK stat». Mellom åtte og ti statlige virksomheter av varierende størrelse med lærlinger i ulike fag skal framheve hva lærlingene bidrar med i virksomheten. Formålet med dette er å øke kunnskapen om lærlingordningen og å stimulere virksomhetene til å tilrettelegge for flere læreplasser.



- Statsråden har ved flere anledninger deltatt i informasjonsarbeid. Det ble blant annet oversendt et brev fra statsråden til departementene i mai 2020 med en oppfordring til statlige virksomheter om å tilrettelegge for læreplasser i en tid hvor mange unge søkte læreplass. Som følge av dette har flere statlige virksomheter valgt å knytte seg til OK stat.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det har vært en positiv utvikling når det gjelder antallet lærekontrakter og antallet lærebedrifter, og at andelen elever som får læreplass, har økt. Samtidig er det fortsatt en betydelig andel elever som ikke får læreplass, og mer enn en fjerdedel av de godkjente lærebedriftene har ikke hatt lærling det siste året. Effekten av tiltakene for å øke antall lærekontrakter og rekruttere nye lærebedrifter vil først ses om noen år. Riksrevisjonen konstaterer derfor at det fortsatt vil være behov for at Kunnskapsdepartementet har et tett samarbeid med fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og skoleeierne. Siden antallet lærlinger i staten har ligget på omtrent samme nivå de siste årene, er det videre viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet fortsetter arbeidet med å informere og veilede statlige virksomheter om lærlingordningen.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

# Oppfølging av Dokument 3:14 (2015–2016)

## Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping.

Dokument 3:14 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* ble oversendt Stortinget 21. juni 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 29. november 2016 (jf. Innst. 104 S (2016–2017)), og saken ble behandlet i Stortinget 13. mars 2017 (jf. referat fra møte i Stortinget, sak nr. 3).

Undersøkelsen viste at offentlige virksomheter i for liten grad hadde utviklet rutiner og systemer som kunne sikre bedre etterlevelse av forskriftskravene, og videre motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Flere store statlige etater og kommuner hadde samtidig etablert omfattende systemer for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Det kunne imidlertid være betydelige avvik mellom slike systemer og mellom hvordan anskaffelsene ble gjennomført i praksis i de desentraliserte delene av organisasjonene.

Undersøkelsen viste at det var mangelfull etterlevelse av forskriftsmessige krav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter. Det var også mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører både når det gjaldt bruk av risikovurderinger og kontroller av anskaffelsene.

Det ble videre pekt på at Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet ikke bidro nok til å sikre at offentlig sektor etterlevde regelverket som skal forhindre sosial dumping. Undersøkelsen viste også til at Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kunne forbedres.

Riksrevisjonen anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet å

- ytterligere styrke innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor; både de formelle kravene til anbudsprosesser, utforming av kontrakter og nødvendig oppfølging av leverandører
- ta initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon KS for å unngå sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor
- iverksette informasjons- og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer, slik at disse gjennom den ordinære styringsdialogen setter søkelys på viktigheten av at statlig sektor i enda større grad gjennomfører regelverket etter intensjonen
- vurdere hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor

Ved behandlingen av Dokument 3:14 (2015–2016), jf. Innst. 104 S (2016–2017), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at sosial dumping gjennom flere år hadde stått høyt på den politiske dagsordenen, og at en måte å forebygge sosial dumping på var å stille strenge krav i offentlige anskaffelser. For komiteen framsto det derfor som uforståelig at det var mangelfull kunnskap om regelverket for offentlige innkjøp. Komiteen pekte på at en forutsetning for å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser var at kunnskap om regelverket styrkes, og at det var viktig at offentlige innkjøpere bruker sin innkjøpsmakt og derigjennom sikrer at offentlige anskaffelser ivaretar viktige samfunnshensyn. Komiteen bemerket at arbeidet med å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser må preges av vedvarende holdningsarbeid og forankring av regelverk i alle deler av forvaltningen.

Flertallet i komiteen understreket behovet for at Arbeids- og sosialdepartementet synliggjør at de tar sin egen strategi mot arbeidsmiljøkriminalitet på alvor og følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

I tråd med Riksrevisjonens anbefaling mente flertallet i komiteen at Arbeids- og sosialdepartementet måtte vurdere hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kunne bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor.

Flertallet mente at regelverket stadig må vurderes kritisk og eventuelt forbedres. Flertallet ville samtidig understreke betydningen av informasjon og forankring, relevant veiledning, effektive og hyppige tilsyn og rask reaksjon der brudd på regelverk avdekkes.

Komiteen viste til den nære sammenhengen mellom Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser og Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge, jf. Dokument 3:11 (2015–2016), og Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, jf. Dokument 3:15 (2015–2016). Komiteen mente det var avgjørende viktig å se disse rapportene i sammenheng dersom man skal få en oversikt over de problemene man står overfor.

## 2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 3. juni 2020 Arbeids- og sosialdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:14 (2015–2016), sammen med kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Arbeids- og sosialdepartementet svarte i brev av 31. august 2020. Arbeids- og sosialdepartementet har utarbeidet svarbrevet med innspill fra Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet.

Arbeids- og sosialdepartementet slutter seg til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad om viktigheten av å se den nære sammenhengen mellom Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser og Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, jf. Dokument 3:15 (2015–2016), og Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge, jf. Dokument 3:11 (2015–2016).

Departementet peker derfor på at den komplekse og sammensatte problemstillingen om useriøsitet og kriminalitet i arbeidslivet krever en bred tilnærming med en rekke tiltak. På den bakgrunn la regjeringen fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015 som ble revidert i 2017 og 2019. I den siste revisjonen er forebygging og innkjøp, kunnskap og informasjon særlig framhevet som viktige områder. Oppdragsgiveres kompetanse skal styrkes, og det skal bli enklere for oppdragsgivere å finne fram til lovlidige aktører.

Nærings- og fiskeridepartementet framhever i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* at kompetente og profesjonelle innkjøpere vil være i bedre stand til å redusere risikoen for å benytte useriøse leverandører. I meldingen blir det pekt på at et godt regelverk alene ikke kan sikre gode og effektive anskaffelser. Økt profesjonalisering blant oppdragsgivere er derfor avgjørende for å lykkes med å bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriøsitet i offentlige anskaffelser.

### Tiltak for etterlevelse av regelverket

#### *Anskaffelsesregelverket*

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det i anskaffelsesregelverket er bestemmelser som skal bidra til å forhindre arbeidslivskriminalitet. Fra 2017 trådte det i tillegg i kraft nye bestemmelser i anskaffelsesloven som et virkemiddel for ytterligere å bekjempe useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Det ble innført en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om bruk av lærlinger for å løfte fram seriøse leverandører. Fra 2017 ble det også innført begrensning i antall ledd i leverandørkjeden i kontrakter om bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester over en viss terskelverdi. Begrensningen i antall ledd kan ifølge departementet gi oppdragsgiverne bedre oversikt over hvem som bidrar til kontraktene, og gjøre det lettere å føre kontroll med de enkelte ledd i kjeden.

Arbeids- og sosialdepartementet legger til at EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har åpnet undersøkelser om bestemmelsen om begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden. ESA mener at kravet er i strid med proporsjonalitetsprinsippet i EØS-retten.

Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet i 2018 en ny veileder til anskaffelsesregelverket. Eksisterende veiledning er imidlertid i stor grad knyttet til minimumskravene i regelverket. Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Digitaliseringsdirektoratet i oppdrag å utarbeide veiledning til oppdragsgivere som ønsker å ta i bruk strengere krav mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet enn anskaffelsesregelverket krever. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet tas det sikte på å ferdigstille veiledningen ved årsskiftet 2020/2021.

#### *Finne fram til seriøse leverandører*

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at et viktig tiltak for å gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å velge seriøse virksomheter er utviklingen av tjenesten eBevis. Tjenesten gir offentlige oppdragsgivere tilgang til dokumentasjon i tilknytning til anskaffelser og kontraktsoppfølging, og den muliggjør sanntidstilgang til opplysninger som konkurs, regnskap og restanser på skatt og merverdiavgift. Digitaliseringsdirektoratet arbeider med å legge til rette for at alle oppdragsgivere skal få tilgang til denne tjenesten.

Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet har gitt Brønnøysundregistrene og Skatteetaten et oppdrag om å utrede et felles tverretattlig rammeverk for tilgjengeliggjøring av seriøsitetinformasjon på nasjonalt nivå. Utredningen skal ferdigstilles i 2020.

#### *Oppfølging av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*

I samarbeid med KS, Arbeidstilsynet og Digitaliseringsdirektoratet lanserte Arbeids- og sosialdepartementet høsten 2018 en digital veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Veilederen inneholder et risikostyringsverktøy for lettere å avgjøre behovet for å gjennomføre mer kontroll av inngåtte kontrakter. Departementet har i 2019 og 2020 gitt Digitaliseringsdirektoratet i oppdrag å gjøre veilederen bedre kjent og brukt blant oppdragsgiverne.

Digitaliseringsdirektoratet har utviklet en temaside der offentlige innkjøpere kan finne informasjon om hvilke krav forskriften stiller, og hvordan kravene følges opp. Direktoratet har også utgitt flere veiledere, maler og verktøy som er ment å gi støtte i dette arbeidet. Direktoratet gjennomfører også undersøkelser av oppdragsgivernes etterlevelse av regelverket. Departementet vil følge opp hvorvidt veiledningen og spredningsaktiviteter har effekt.

#### *Godkjenningsordningen for renhold*

Arbeids- og sosialdepartementet viser til godkjenningsordningen for renhold som skal bidra til å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte i renholdsvirksomheter. For å bli godkjent stilles det krav til blant annet bedriftshelsetjeneste og verneombudsordning, og det må kunne dokumenteres at ansatte lønnes i henhold til allmenngjorte satser. I 2018 ble det innført flere endringer for å styrke godkjenningsordningen. Arbeidstilsynet kan blant annet avvise gjentatte søknader om godkjenning uten realitetsbehandling dersom tilsynet vurderer at virksomheten forsøker å omgå kravene i forskriften. En annen endring er at godkjente virksomheter hvert tredje år skal sende inn dokumentasjon på at de fortsatt oppfyller vilkårene for å være godkjent. I Arbeidstilsynets renholdsregister ble det gjort endringer for å gjøre det enklere for innkjøpere å velge tilbydere av renholdstjenester som følger lover og regler. Arbeidstilsynet vektlegger informasjon og veiledning om godkjenningsordningen blant annet gjennom sine tilsyn.

### **Tiltak i forbindelse med tilsyn og veiledning**

#### *Tverretattlig innsats for å bekjempe arbeidslivskriminalitet*

Departementet viser til at hovedretningen for regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og en bedret koordinering mellom de offentlige etatene. Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet er styrket gjennom at det i perioden 2015–2017 blant annet er etablert sju A-krimsentre. Det er også etablert samarbeid mellom etatene og andre myndigheter andre steder i landet. Etatene samordner sine reaksjoner og bruker dem i kombinasjon. I 2018 utarbeidet etatene felles mål- og resultatstyring for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Videre utarbeider de felles årsrapport om innsatsen, og de la i 2020 fram en felles strategi for forebygging av arbeidslivskriminalitet for perioden 2020–2024. Ett av tiltakene er veiledning av og samarbeid med offentlige oppdragsgivere om regelverk og praktisk oppfølging.

Departementet viser til at det i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet er viktig å kunne dele og behandle relevante opplysninger over etatsgrenser. Justis- og beredskapsdepartementet vil om kort tid sende på alminnelig høring et forslag om å utvide adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

### *Særlig om Arbeidstilsynets innsats*

Departementet har i styringsdialogen med Arbeidstilsynet lagt økt vekt på å følge opp offentlige oppdragsgivere. Arbeidstilsynet gjennomførte fram til 2019 et begrenset antall tilsyn på dette området i påvente av den nye veilederen om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I etterkant har tilsynet økt sin tilsyns- og veiledningsaktivitet, og i 2019 gjennomførte Arbeidstilsynet 59 tilsyn med offentlige oppdragsgivere. Arbeidstilsynet har etablert et nasjonalt team for dette arbeidet for å heve den interne kompetansen og for å sikre enhetlige tilsyn og veiledning.

Arbeidstilsynets mål var å øke antall tilsyn i 2020 sammenlignet med 2019. Covid-19 har påvirket tilsynsarbeidet, men flere tilsyn gjennomføres digitalt. Arbeidstilsynets erfaringer fra sine risikobaserte tilsyn i perioden 2017–2020 er at det har vært en positiv utvikling i hvordan virksomhetene etterlever forskriftsmessige krav til utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter. I 2020 har Arbeidstilsynet så langt ikke gitt noen pålegg knyttet til dette punktet. Etter departementets vurdering kan det bety at virksomhetene i stor grad følger regelverket på dette punktet.

Arbeids- og sosialdepartementet viser imidlertid til at det ser ut til at de offentlige virksomhetene i for liten grad gjennomfører nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Det er særlig kommunal sektor som har utfordringer med dette. Andelen kontrollerte enheter hvor Arbeidstilsynet har funnet feil og mangler som førte til en reaksjon, er på i overkant av 80 prosent så langt i 2020. Arbeidstilsynet erfarer at innkjøpere som har ansvar for kontrollarbeidet, ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre det på en treffsikker måte. Tilsynet vil følge opp dette i sitt videre arbeid.

### *Andre myndigheters innsats*

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at Skatteetaten har inngått samarbeidsavtaler med 14 av landets største innkjøpere, der de fleste er offentlige virksomheter, for å krysse handlingsrommet til useriøse aktører. Avtalen innebærer at tilbydere som vil inngå kontrakt med oppdragsgivere, må signere en fullmakt som gir tilgang til taushetsbelagte opplysninger hos Skatteetaten. Oppdragsgiver får da sanntidsinformasjon om hvorvidt virksomhetene betaler skatter og avgifter som de skal, og om de er registrert i nødvendige registre. Avtalen legger også opp til at Skatteetaten kan bistå oppdragsgiverne med stedlige kontroller. Arbeids- og sosialdepartementet viser til eksempler på at tiltaket har hatt konkret effekt på oppdragsgiveres valg av leverandører.

Skatteetaten deltar inn i Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) sammen med LO, NHO, KS, YS og Unio. I samråd med Digitaliseringsdirektoratet er det utviklet et sett med ti råd og kontraktstekster til kommuner og fylkeskommuner.

For å hindre useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter viser Arbeids- og sosialdepartementet til at det også er viktig at den som ansettes og arbeider på kontraktene, er registrert med riktig identitet. Fra 1. januar 2017 overtok Skatteetaten ansvaret for ID-kontroll på vegne av andre rekvirenter av d-nummer. Den enkelte rekvirent må imidlertid ut fra eget regelverk og behov sette krav til om en person skal møte personlig for ID-kontroll hos Skatteetaten. Skatteetaten har løpende dialog med andre rekvirenter av d-nummer for å bidra til at rekvirentene kartlegger behovet for å stille krav om ID-kontroll på sine områder.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for innkjøp og forvaltning av arbeidsmarkedstiltak for store beløp hvert år. Det er avdekket risiko for at kriminelle aktører utnytter dette markedet til egen vinning, og etaten har iverksatt styrket oppfølging og kontroll av leverandører ved innkjøp av arbeidsmarkedstiltak.

## **Styringsdialog om arbeidet mot arbeidslivskriminalitet**

### *Fellesføring om å motvirke arbeidslivskriminalitet*

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det i 2018 og 2019 gjennom tildelingsbrev til samtlige statlige virksomheter ble gitt en fellesføring om å motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige innkjøp. Fellesføringen viser til at offentlige oppdragsgivere har et særskilt ansvar for å motvirke arbeidslivskriminalitet, og at det forventes at offentlige virksomheter går foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Virksomhetene skal i årsrapporten redegjøre for resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter og hvordan virksomhetenes anskaffelser er innrettet for å gjennomføre dette hensynet. Rundskrivet til fellesføringen inneholder noen praktiske eksempler på hvordan man kan motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter.

Arbeids- og sosialdepartementet vil gjennomgå virksomhetenes årsrapporter på dette området i 2020.

Departementet viser avslutningsvis til at regjeringen har besluttet at strategien mot arbeidslivskriminalitet skal revideres på nytt, med sikte på at den legges fram tidlig i 2021. Offentlige anskaffelser vil fortsatt ha en sentral plass i strategien, med vektlegging av kunnskapsbaserte og treffsikre tiltak.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Arbeids- og sosialdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet, i samarbeid med flere, de siste årene har satt i verk mange tiltak for å styrke arbeidet mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

Noen av tiltakene synes etter departementets opplysninger å ha positiv innvirkning gjennom bedre etterlevelse av noe av regelverket på anskaffelsesområdet. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering for tidlig å vurdere om flere av de sentrale tiltakene har hatt ønsket effekt, og det synes fortsatt å være mangler i måten offentlige virksomheter etterlever kravene for å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser på. Riksrevisjonen merker seg blant annet departementets syn om at offentlige virksomheter i for liten grad gjennomfører nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Det er særlig kommunal sektor som har utfordringer med dette, og som fortsatt har en høy andel kontrollerte enheter med feil og mangler. Sosial dumping og useriøsitet i arbeidslivet er fortsatt en stor utfordring i det norske arbeidslivet, og offentlig sektor har et særlig ansvar for å motvirke dette.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

# Oppfølging av Dokument 3:3 (2016–2017)

## Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg er god og effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument 3:3 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* ble overlevert Stortinget den 17. januar 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling den 28. mars 2017, jf. Innst. 240 S (2016–2017). Rapporten ble behandlet i Stortinget den 18. april 2017.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at i perioden 2009–2015 ble tilstanden til Forsvarets eiendomsmasse forverret, og vedlikeholdsetterslepet økte. Videre viste undersøkelsen at husleien ikke dekket kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen godt nok. Undersøkelsen viste også at Forsvarsbygg hadde svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet, og at det manglet styringssignaler fra Forsvarsdepartementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg (EBA).

Riksrevisjonen mente at Forsvarsdepartementet må sikre en effektiv forvaltning og et mer verdibevarende vedlikehold av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg. Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet

- å ta initiativ til tiltak som kan bedre tilstanden i eiendomsmassen og stoppe økningen i vedlikeholdsetterslepet
- å vurdere hvordan nødvendig fornyelse i eiendomsmassen kan sikres når dette ikke dekkes av husleien
- å følge opp at Forsvarsbygg etablerer betryggende styring og kontroll med gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter
- å ta initiativ, basert på dialog med Forsvaret, til tiltak for å forbedre styringsdialogen med Forsvarsbygg, herunder signaler om prioritering av vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg for ulike formål

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 240 S (2016–2017) til at Stortinget har forutsatt at eiendomsmassen forvaltes slik at verdiene bevares, og at forvaltningen av forsvarssektorens operative eiendommer, bygg og anlegg skal være spesielt innrettet mot å støtte Forsvarets kjernevirksomhet. Komiteen merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse tyder på at tilstanden til eiendomsmassen i Forsvaret er blitt forverret, og at vedlikeholdsetterslepet som følge av dette har økt. Komiteen merket seg også at statsråden mener man bør være noe varsom med å trekke for bastante konklusjoner på bakgrunn av Forsvarsbyggs tilstandsregistreringer og -analyser. I den undersøkte perioden fra 2009 til 2015 hadde andelen av forsvarssektorens arealer som er tilstandsregistrert, økt fra 73 prosent til 87 prosent, noe som kan være med på å forklare endringene uten at en dermed kan fastslå om tilstanden har blitt forverret eller at vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen fastholdt at det har vært en negativ utvikling i målt tilstand i perioden 2009–2015, og at det vil utgjøre store kostnader til forbedring. Komiteen viste til at Riksrevisjonen spesielt trekker fram strids- og forsvarsanlegg som et område som er i dårlig stand og har blitt forverret de siste årene. Komiteen viste her til den forklaringen statsråden ga om at deler av denne eiendomsmassen etter den kalde krigens slutt ble nedprioritert og vurdert solgt, og at den derfor ikke ble prioritert med løpende vedlikehold på samme måte som annen EBA. Som følge av endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen har Forsvaret igjen tatt i bruk disse arealene. Komiteen merket seg at konsekvensene av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen ifølge statsråden vil måtte prege prioriteringene av EBA-midler i årene som kommer. Komiteen så at en slik prioritering, i tråd med det til enhver tid gjeldende trusselbildet, kan være naturlig.

Komiteen viste til at uansett om tilstanden har blitt forverret eller ikke i perioden, er det full enighet om at det eksisterer et betydelig vedlikeholdsbehov og at etterslepet i sektorens totale eiendomsmasse er stor. Det samlede vedlikeholdsbehovet for utleiporteføljen var anslått til om lag 4,5 milliarder kroner, hvorav vedlikeholdsetterslepet alene var beregnet til 1,9 milliarder kroner.

Komiteen merket seg også at husleien som Forsvaret betaler, ifølge Riksrevisjonens rapport ikke dekker kostnadene til en verdibevarende forvaltning av eiendomsmassen, herunder et kapitalelement som skulle brukes til fornyelse av eiendomsmassen. Komiteen registrerte at verken «husleiemodellen» eller «kapitalelementet» har fungert etter hensikten, og at departementet vil ta initiativ til en evaluering av hele ordningen senest innen utgangen av 2019. Komiteen mente at arbeidet med evalueringen måtte forseres og ba om at det ble nedsatt et hurtigarbeidende utvalg som kunne legge fram sin evaluering slik at eventuelle nødvendige endringer kunne innarbeides i statsbudsjettet for 2018.

Komiteen viste til at Forsvarsbygg har etablert et system for registrering og analyse av eiendommenes tilstand, men at dokumentasjonen i mange av tilstandsanalysene etter Riksrevisjonens vurdering ikke er utfyllende nok som grunnlag for prioritering og planlegging av vedlikeholdstiltak. Komiteen viste videre til at Riksrevisjonen mener at svak styring og kontroll med vedlikeholdsprosjektene kan føre til at prosjektene tar lengre tid og blir dyrere enn planlagt. I tillegg tar mye uforutsett vedlikehold bort ressurser til planlagt vedlikehold som dermed ikke blir gjennomført. Over tid vil dette føre til økt verdiforringelse av eiendomsmassen. Komiteen delte disse bekymringene.

Komiteen viste videre til at styringsdialogen mellom departementet og Forsvarsbygg ikke har gitt noen signaler om hvilke typer eiendommer, bygg og anlegg som skal prioriteres, og hvilke det kan aksepteres en dårligere tilstand for, ut fra byggets formål. Komiteen viste til at statsråden er enig i at byggets formål skal påvirke prioriteringen av vedlikeholdsressursene, og den er videre tilfreds med at departementet sammen med Forsvarsbygg og Forsvaret skal videreutvikle metoden for prioritering av vedlikehold.

Komiteen sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til Forsvarsdepartementet.

## 2 Forsvarsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 5. juni 2020 Forsvarsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 3:3 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater som er oppnådd. Riksrevisjonen ba videre Forsvarsdepartementet om å vurdere utviklingen i tilstanden for eiendomsmassen i forsvarssektoren, og i det beregnede vedlikeholdsetterslepet, sett opp mot at Stortinget har forutsatt at eiendomsmassen skal forvaltes slik at verdiene bevarer.

Forsvarsdepartementet svarte i brev av 10. september og 8. oktober 2020.

### Tiltak for fornyelse av eiendomsmassen i forsvarssektoren

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å vurdere hvordan nødvendig fornyelse i eiendomsmassen kan sikres når dette ikke dekkes av husleien. Forsvarsdepartementet viser i brev av 10. september til fem iverksatte tiltak som skal gi oversikt over fornyelsesbehovet og bidra til å redusere det.

#### *Innføring av komponentutskiftinger som del av husleien*

Forsvarsdepartementet viser til at departementet fra og med budsjettåret 2019 besluttet at komponentutskiftinger, det vil si utskifting av bygningsdeler som har kortere levetid enn selve bygget de er en del av, skal være en del av husleien og ikke finansieres over investeringsposten. Dette ble gjort for å følge prinsippet om at husleien skal dekke alle kostnader i levetiden til et leieobjekt. I tråd med en anbefaling i en evaluering av husleieordningen i forsvarssektoren fra 2018, og i sammenheng med at departementet skal utarbeide en helhetlig strategi for bruk og utvikling av eiendommer, bygg og anlegg, vil departementet innværende år også vurdere om det er behov for å justere nivået på husleien for å oppnå reell kostnadsdekning.



### *Utarbeidelse av leirplaner*

Departementet viser til at det gjennom retningslinjer for eiendommer, bygg og anlegg, sist revidert i 2016, har gitt Forsvarsbygg utvidet planleggingsansvar. Gjennom styringsdialogen i 2018 ga departementet Forsvarsbygg i oppdrag å forsere arbeidet med utarbeidelse av leirplaner. Planene utarbeides suksessivt for det enkelte anlegg. Disse vil omfatte oversikter over nåværende og framtidige behov og kapasiteter, med sammenstillinger som identifiserer over- og/eller underkapasiteter, herunder potensial for utrangering og behov for investeringer/fornyelse. Departementet har videre gitt Forsvarsbygg i oppdrag å digitalisere behovs- og kapasitetsoversikter. Digitaliseringsarbeidet startet i 2019 og forventes ferdigstilt i 2024. Planene skal gi grunnlag for langtidsplanarbeidet, årlig rullering av investeringsplanen og lokale disponeringer. I dette ligger det at de blant annet skal anbefale tiltak som vil gi best mulig utnyttelse og utrangere overflødig bygningsmasse, og foreslå fornyelse og/eller investeringer i nye kapasiteter.

### *Ny investeringsmodell i forsvarssektoren*

Departementet viser til at ny investeringsmodell ble innført med virkning fra 2020. Denne modellen innebærer at forsvarssjefen er prosjekteier for det enkelte investeringsprosjektet og ansvarlig for å prioritere og fremme egne og øvrige etaters investerings- og fornyelsesbehov til departementet. Dette vil etter departementets syn i større grad sikre at eksisterende kapasiteter som skal videreføres i framtidig struktur, får prioritet, og at fornyelse dermed får en større oppmerksomhet i investeringsplanleggingen.

### *Utrangering av bygningsmasse ved fornyelse*

Departementet opplyser at det er opptatt av at fornyelsesbehovet ikke øker unødige. Etatene er derfor gitt føringer om å utrangere og avhende bygg og anlegg som er erstattet, det vil si der løsningen på fornyelsesbehovet dekkes gjennom nybygg. En egen rutine ble innført for å følge opp dette gjennom styringsdialogen med Forsvarsbygg i 2018.

### *Fornylseseffekt gjennom øvrige investeringer*

Departementet viser til at Forsvarets forskningsinstitutt, i forbindelse med en evaluering av husleieordningen i forsvarssektoren i 2018, beregnet det årlige behovet for fornyelse med utgangspunkt i den beregnede restlevetiden for bygningsmassen. Beregningene viste at det er behov for en gjennomsnittlig årlig fornyelse på 1,4 milliarder kroner per år i den kommende 10-årsperioden, og at behovet vil øke til nær 3 milliarder kroner per år i den påfølgende 20-årsperioden dersom det totale omfanget i bygningsmassen ikke endres. Utrangering av overflødig bygg og anlegg blir derfor svært viktig framover.

I samme evaluering utarbeidet Forsvarsbygg en metode for å beregne fornylleseffekt av ulike typer investeringer, både nye behov og mer rendyrkede fornyelsesbehov. Beregningene viste at det i årene 2018, 2019 og 2020 var planlagt utbetaling av henholdsvis 1,2 milliarder, 1,5 milliarder og 1,5 milliarder kroner til fornyelse. Dette er en økning fra henholdsvis 742 millioner, 972 millioner og 981 millioner kroner for årene 2015, 2016 og 2017. Dette indikerer at andelen av investeringsmidlene som går til fornyelse, har økt i siste langtidperiode. Departementet peker på at beregningene er svært usikre.

En oversikt som viser fornylleseffekten av de samlede investeringene i bygg og anlegg, anses imidlertid som svært viktig. Departementet vil derfor videreutvikle og innføre en metode for beregning av den faktiske effekten av ulike tiltak, inkludert avhending av arealer. Fornyelsesandelen av investeringene vil sannsynligvis øke framover, siden de fleste investeringer i bygg og anlegg i sektoren vil ha elementer av fornyelse. Det er kun investeringer som følger av helt nye eller økte materiellkapasiteter eller reell økning i organisasjonen, som ikke har slike elementer. Investeringer i bygg og anlegg i forbindelse med relokalisering av en avdeling er eksempelvis fornyelse, forutsatt at bygg og anlegg som fraflyttes, blir utrangert. Metoden nevnt ovenfor vil ha til hensikt å dokumentere den reelle fornylleseffekten av investeringene.

I neste langtidperiode (2021–2024) må det gjøres krevende prioriteringer av både investerings- og driftsmidler til eiendom, bygg og anlegg for å bidra til at sektorens infrastruktur blir forbedret. På kort sikt vil imidlertid høyere prioriterte investeringsbehov direkte knyttet til operative kapasiteter gjøre det krevende å forbedre tilstandsgraden til eksisterende bygg og anlegg nevneverdig, mens det på noe lengre sikt legges til rette for å bedre tilstanden.

### **Tiltak for styring og kontroll med planleggingen og gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter**

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å følge opp at Forsvarsbygg etablerer betryggende styring og kontroll med gjennomføringen av vedlikeholdsprosjekter. Forsvarsdepartementet viser til at det har fulgt opp både de momentene Riksrevisjonen peker på, og tiltak som anbefales i styringsdialogen med

Forsvarsbygg. Mål og hensikt med tilstandsanalysene, samt krav til dokumentasjon og kvalitet, er ytterligere presisert. Departementet viser videre til at Forsvarsbygg over tid har utviklet metoden for tilstandsregistrering slik at kvaliteten i registreringer, karaktersetting og kostnadsestimering har blitt mer korrekt og ensartet.

Departementet viser til at det har iverksatt tiltak for styring og oppfølging av Forsvarsbyggs vedlikeholdsplanlegging og -gjennomføring. En styringsindikator er etablert for å følge opp at verdibevaringen gjennomføres planmessig, og at en størst mulig andel av de totale husleieinntektene i sektoren går til verdibevaring av bygg og anlegg. I tillegg skal andelen av de totale husleieinntektene som går til vedlikehold, økes i perioden. Det utarbeides flerårige planer for verdibevaring, basert på tilstandsregistreringer, og disse planene oppdateres årlig. For å sikre at effekten på eiendomsmassen blir best mulig, skal tiltak i størst mulig grad gjennomføres i henhold til planer og i minst mulig grad etter hvert som behov dukker opp. Årlige planer skal sikre at minimum 80 prosent av de totalt tilgjengelige verdibevareingsmidlene benyttes til planlagt verdibevaring. Resultatet viser en positiv utvikling, og målkravet ble nådd for 2019.

Departementet viser til at Forsvarsbygg i 2019 rapporterte om økt kvalitet og effekt i prosjektgjennomføringen, etter at flere forbedringstiltak er iverksatt og gjennomført. Etaten har blant annet innført felles prosjektmetodikk for vedlikehold og investeringstiltak, og et felles prosjektstyringsverktøy for vedlikehold, komponentutskiftninger og investeringer ble tatt i bruk i 2018. Fra 2019 blir alle tiltak i vedlikeholds- og komponentutskiftningsplaner lagt inn og fulgt opp i prosjektstyringsverktøyet. Dette gir Forsvarsbygg bedre informasjon og grunnlagsdata om blant annet økonomi og framdrift, både samlet på porteføljenivå og for enkeltprosjekter.

### **Prioritering av vedlikehold av ulike typer eiendommer, bygg og anlegg**

Riksrevisjonen anbefalte Forsvarsdepartementet å ta initiativ til tiltak for å forbedre styringsdialogen med Forsvarsbygg, og at de basert på dialog med Forsvaret ga signaler om prioritering av vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg for ulike formål. Forsvarsdepartementet viser til at departementet i 2017 ga et særskilt oppdrag til Forsvarsbygg om prioritering av vedlikehold. Forsvarsbygg fikk da i oppdrag å utvikle forslag til modell for prioriteringskriterier i samarbeid med Forsvaret. Formålet var å sikre at prioriterte bygg og anlegg gis den ressursmessige oppfølgingen og prioriteten som er nødvendig for de skal fungere operativt for Forsvaret, som forutsatt.

Det er i tillegg utarbeidet prioriteringskriterier forbundet med ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet og kriterier for bevarings- og verneverdi for kulturhistoriske eiendommer, bygg og anlegg. Dette inkluderer tilstandsvurdering og gradering av konsekvenser for å kunne differensiere ytterligere ved prioritering av tiltak. Modellen omfatter alle innsatsfaktorer for verdibevaring og er innarbeidet i Forsvarsbyggs verdibevaringsstrategi og lagt til grunn for samhandling mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, regulert i avtale for eiendom, bygg og anlegg mellom etatene (sist revidert i 2019). Prioriteringskriteriene benyttes fullt ut av aktørene i sektoren ved utarbeidelse og godkjenning av ulike typer verdibevaringstiltak og -planer. Departementet legger opp til å videreutvikle prioriteringskriteriene ytterligere i samarbeid med etatene.

Forsvarsdepartementet er, sammen med etatene, i ferd med å utvikle en ny prosess for helhetlig styring. Det innebærer blant annet å utarbeide nye mål og styringsparametere og revidere de gjeldende. EBA-området er en del av dette arbeidet. Videre vil departementet utarbeide en helhetlig strategi for bruk og utvikling av sektorens eiendommer, bygg og anlegg. Parallelt revideres retningslinjene for eiendommer, bygg og anlegg, blant annet for å fange opp endringer på investeringsområdet i sektoren som trådte i kraft 1. januar 2020.

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

Riksrevisjonen viste i brev til Forsvarsdepartementet av 5. juni 2020 til *Tilstandsanalyse 2019*, utarbeidet av Forsvarsbygg. Analysen viser en negativ utvikling i gjennomsnittlig tilstandsgrad fra 2015, og at vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden. Konkret har vedlikeholdsetterslepet i faste priser økt fra 645 kroner per kvadratmeter i 2015 til 943 kroner per kvadratmeter i 2019. I 2015 var vedlikeholdsbehovet på om lag 4,5 milliarder kroner, og vedlikeholdsetterslepet var beregnet til 1,9 milliarder kroner.

Det samlede vedlikeholdsbehovet for utleieporteføljen var i 2019 anslått til om lag 6,7 milliarder kroner, hvorav vedlikeholdsetterslepet er beregnet til om lag 3,2 milliarder kroner.

Forsvarsdepartementet svarer i brev av 8. oktober 2020 at den gjennomsnittlige tilstandsgraden til EBA som leies ut til Forsvaret, har hatt en negativ utvikling, slik Riksrevisjonen påpeker og slik Forsvarsbyggs analyser viser. Den negative utviklingen skyldes i hovedsak at det over tid er satt av for lite midler til verdibevaring totalt til at eiendomsmassens tekniske tilstand kan opprettholdes på porteføljenivå.

Departementet viser imidlertid til at slik det tolker Stortingets forutsetninger, er det først og fremst eiendomsmassens bruksverdi for Forsvaret som skal bevares, ikke den økonomiske verdien eller markedsverdien. Departementets forståelse av å bevare bruksverdi er at EBA skal fungere i henhold til forutsatt bruk, med prioritet på funksjonalitet som anses som kritisk for produksjon og ivaretagelse av Forsvarets operative evne. Dette er reflektert i Forsvarsbyggs overordnede strategi for verdibevaring og i rammeavtalen for EBA mellom forsvarssjefen og direktøren i Forsvarsbygg.

Departementet viser til at det har gått bort fra kravet til gjennomsnittlig tilstandsgrad. Vurderingen av hvorvidt målet om god forvaltning av forsvarssektorens EBA er nådd, skal nå baseres på en helhetlig vurdering av Forsvarsbyggs evne til planlegging, rådgivning og gjennomføring av tiltak som sikrer optimal ressursutnyttelse, slik at bruksverdien for forsvarssektoren opprettholdes og lovpålagte krav ivaretas.

Departementet vil likevel fortsatt overvåke utviklingen av teknisk tilstandsgrad for EBA i sektoren, og viser til at kvaliteten på tilstandsregistreringene har forbedret seg i innværende langtidsplanperiode. På grunn av ulik kvalitet i tilstandsregistreringer over tid har man imidlertid ikke nå grunnlag for å konkludere med hvor stor den negative utviklingen har vært på porteføljenivå. Departementet vil derfor etablere en ny basislinje som kan monitoreres over tid.

Departementet viser videre til at tilstandsregistrering og -analyser primært er et verktøy i Forsvarsbyggs vedlikeholdsplanlegging, men at dette verktøyet også er godt egnet til å følge opp utviklingen av verdiene i eiendomsmassen. Det fokuserer imidlertid på utviklingen i eiendomsmassens tekniske tilstand og økonomiske verdi, og i mindre grad på bruksverdien. Forsvarsdepartementet vil derfor vurdere å gi Forsvarsbygg i oppdrag å utvikle modellen til også å omfatte status og utvikling av eiendomsmassens bruksverdi.

Departementet viser til at Forsvarsbygg finansierer verdibevaring av eiendomsmassen gjennom husleieinntekter og gjennom fornyelsesmidler som bevilges av departementet over investeringsbudsjettet. Departementet vil vurdere om det er behov for å justere nivået på husleien ytterligere for å oppnå reell kostnadsdekning. Departementet mener videre at lave investeringsrammer til fornyelser har vært hovedårsaken til den negative tilstandsutviklingen og størstedelen av vedlikeholdsetterlepet. De peker dessuten på at Forsvarsbyggs analyser viser at en relativt stor andel av eiendomsmassen har nådd eller er i ferd med å nå slutten av levetiden og dermed skulle ha vært fornyet.

Forsvarsdepartementet er forberedt på og aksepterer at den tekniske tilstanden i eiendomsmassen vil kunne reduseres ytterligere på kort sikt. Departementet vil iverksette tiltak for å sikre at bruksverdien blir opprettholdt og for å minimere konsekvensene av ytterligere redusert teknisk tilstand på porteføljenivå. Blant annet vurderes ulike måter å differensiere verdibevaringen av eiendomsmassen på, eksempelvis gjennom å skille mellom EBA som har nådd og ikke har nådd slutten av sin definerte levetid.

Departementet vil vurdere å innføre krav til teknisk tilstandsgrad i levetiden til EBA. Kravene vil kunne differensieres etter ulike kriterier, eksempelvis på byggkategorier og alder. Det vil ikke stilles krav til teknisk tilstandsgrad for EBA som har nådd slutten av levetiden. Tiltak for denne porteføljen holdes på et minimum og blir kun gjennomført for å opprettholde bruksverdi og overholde lover og forskrifter inntil fornyelsesmidler blir tilført. Det gir muligheter for at verdibevarende midler kan frigjøres og prioriteres til EBA som har restlevetid. For EBA med restlevetid vil fortsatt tilstandsbasert vedlikehold og oppfølging av tilstandsutviklingen være viktige premisser. Det vil kunne stilles krav til forvalter om at husleien skal dekke alle kostnader i leieobjektets levetid, slik at man kan opprettholde bruksverdi og ivareta akseptabel tilstandsutvikling. I kravene vil det kunne inngå at fornyelsesmidler kun unntaksvis bevilges for EBA som ikke har nådd sin definerte levetid.

Avslutningsvis bemerker departementet at verdibevaring, bruksverdi, tilstandsutvikling og andre momenter som omtales ovenfor, vil være sentrale temaer i forbindelse med utarbeidelse av nye og revidering av gjeldende styringsdokumenter innen EBA-området.

## 4 Riksrevisjonens vurdering

Forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg er en viktig og nødvendig forutsetning for å opprettholde relevant operativ evne. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å sikre en effektiv forvaltning og et mer verdibevarende vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg.

Riksrevisjonen har særlig merket seg at husleien er endret for å bli mer kostnadsdekkende ved at komponentutskiftinger nå beregnes inn i husleien, og at departementet vil vurdere om det er behov for å justere husleien ytterligere for å oppnå reell kostnadsdekning. Riksrevisjonen registrerer også at det er utviklet prioriteringskriterier for bruk av verdibevarende midler, og at det er satt i verk tiltak for mer planmessig vedlikehold og bedre styring av og kontroll med vedlikeholdsprosjekter.

Riksrevisjonen har samtidig merket seg at tilstandsanalyser gjennomført av Forsvarsbygg viser en negativ utvikling i gjennomsnittlig tilstandsgrad, og at vedlikeholdsbehovet og vedlikeholdsetterslepet fortsetter å øke. Forsvarsdepartementet er enig i at det har vært en negativ utvikling i tilstandsgraden på eiendommer, bygg og anlegg som leies ut til Forsvaret, men mener at det på grunn av kvaliteten på tilstandsregistreringene over tid ikke er grunnlag for å konkludere med hvor stor den negative utviklingen har vært. Riksrevisjonen bemerker at selv om det kan være noe usikkerhet om beregningene, viser den negative utviklingen i tilstandsgrad og et økende vedlikeholdsetterslep at vedlikeholdet av eiendomsmassen ikke sikrer god nok bevaring av verdiene i forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg.

Forsvarsdepartementet viser til at det først og fremst er bruksverdi for Forsvaret som skal bevares, ikke den økonomiske verdien eller markedsverdien. Riksrevisjonen er enig med Forsvarsdepartementet i at forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg skal være sterkt orientert mot Forsvarets brukere. Riksrevisjonen viser samtidig til at eiendomsmassen i forsvarssektoren omfatter store økonomiske verdier, og at forvaltningen av disse verdiene innebærer en langsiktig kapitalforvaltning. Et godt, verdibevarende vedlikehold er en svært viktig del av eiendomsforvaltningen.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:4 (2016-2017)

## Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om styringen av og virkemidlene i arbeidet med digitalisering av kulturarven fremmer god måloppnåelse. Undersøkelsen omfattet hovedsakelig perioden 2010–2015.

Dokument 3:4 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven* ble sendt til Stortinget 9. februar 2017. Komiteen ga sin innstilling 25. april 2017, jf. Innst. 261 S (2016-2017), og saken ble behandlet i Stortinget 9. mai 2017.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at en stor del av kulturarven fremdeles ikke var digitalisert, at departementet i liten grad hadde fulgt opp digitaliseringsarbeidet, og at arkivverket og store deler av museumssektoren ikke hadde prioritert digitaliseringsarbeidet slik det var forutsatt. Videre viste undersøkelsen at mye av det digitaliserte arbeidet ikke var tilgjengelig for publikum, at håndteringen av digitalt skapte arkiv ikke var tilfredsstillende, og at det ikke var etablert en felles løsning for langtidslagring.

Riksrevisjonen anbefalte at Kulturdepartementet

- styrker mål- og resultatstyringen når det gjelder arbeidet med digitalisering av kulturarven, ved å
  - gjøre det tydelig hvilke resultater man skal oppnå i digitaliseringsarbeidet
  - vurdere hvordan rapporteringen på området kan gi mer og bedre informasjon om status og framdrift
  - følge opp resultatoppnåelsen i underliggende etater
  - bidra til å avklare og løse problemer som tas opp i styringsdialogen, slik som håndteringen av digitalt skapte arkiver
- påser at Arkivverket etablerer en mer systematisk, helhetlig og målrettet virksomhetsstyring for digitaliseringsarbeidet
- legger til rette for at Arkivverket og Nasjonalbiblioteket samarbeider om langtidslagring, og for at også museumssektoren får en løsning for langtidslagring

I innstillingen merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg Riksrevisjonens funn om at en stor del av kulturarven fortsatt ikke var digitalisert, og viste til at Stortinget i 2009 sluttet seg til det overordnede målet om best mulig tilgang til mest mulig kulturarv for flest mulig.

Komiteen var av den oppfatning at digitalt tilgjengelige arkiver ofte vil være en hensiktsmessig metode for å realisere dette målet, men bemerket at digitalisering av mest mulig ikke er et mål i seg selv, og at å bruke store ressurser på digitalisering av materiale med liten bruksfrekvens vil kunne redusere tilgjengeligheten for publikum samlet sett.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens funn om at departementet i for liten grad hadde fulgt opp digitaliseringsarbeidet gjennom styringsdialogen med institusjonene, og at Arkivverket og store deler av museumssektoren ikke hadde prioritert digitaliseringsarbeidet slik det var forutsatt.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens funn om at håndteringen av digitalt skapte arkiver ikke var tilfredsstillende, og pekte på at det er risiko for at arkiver går tapt for alltid dersom de ikke blir konvertert til lesbare, moderne formater. Komiteen påpekte at dersom slike arkiver går tapt, vil det medføre risiko for at dokumenter som inneholder viktig rettslig dokumentasjon og forvaltningsdokumentasjon, ikke lenger vil være tilgjengelig, med påfølgende konsekvenser for rettssikkerheten til enkeltpersoner. Komiteen fant en eventuell slik situasjon svært lite tilfredsstillende.

Videre merket komiteen seg at det ikke var etablert en felles løsning for langtidslagring.

Til slutt viste komiteen til Riksrevisjonens anbefalinger og sluttet seg til disse.

## 2 Kulturdepartementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 5. juni 2020 Kulturdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 3:4 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og for hvilke resultater dette har bidratt til. Riksrevisjonen ba om at det spesielt skulle redegjøres for Arkivverkets arbeid når det gjelder mottak og bevaring av digitalt skapte arkiver. Departementet svarte i brev av 15. september 2020.

Kulturdepartementet viser i sitt svar til at digitalisering av kulturarvmateriale er et langsiktig arbeid. Ifølge departementet skjer det nå en storstilt satsing ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana med ferdigstilling av nye magasiner for Nasjonalbiblioteket og Arkivverket i 2021, utbygging av digitaliseringskapasiteten med 70 nye arbeidsplasser og investeringer i lokaler og utstyr. Dette vil ifølge departementet på en helt ny måte legge grunnlaget for et utvidet samarbeid mellom Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og museene om digitalisering av kulturarvmaterialet og langtidslagring. Med denne satsingen forventer departementet at betydelige deler av det norske kulturarvmaterialet vil være digitalisert i løpet av noen tiår.

### Kulturdepartementets mål- og resultatstyring i arbeidet med digitalisering av kulturarv

I de årlige tildelingsbrevene til Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og Norsk kulturråd har departementet tydeliggjort hvilke resultater som skal oppnås i digitaliseringsarbeidet:

- I tildelingsbrevene til Arkivverket for 2018, 2019 og 2020 framgikk det at virksomheten skal ha tydelige mål for digitaliseringsarbeidet, samarbeide med Nasjonalbiblioteket om digitaliseringen og ha måltall for skanning av analogt arkivmateriale og for tilgjengeliggjøring av digitaliserte arkiver og mål for håndtering av digitalt skapte arkiver.
- Nasjonalbiblioteket fikk våren 2018 i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av verneverdig film og lydfestinger i arkiver og museer, og å utforme utkast til en nasjonal plan for digitalisering av arkiv-, bibliotek- og museumsinstitusjoners samlinger av film og lydfestinger. Oppdraget ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2019, der Nasjonalbibliotekets budsjett ble styrket med 10 millioner kroner.
- Nasjonalbiblioteket fikk i 2020 en budsjettøkning på 87 millioner kroner til styrking av arbeidet med digitalisering av kulturarvmateriale fra arkiv-, bibliotek- og museumsinstitusjoner. I tildelingsbrevet ble det forutsatt at budsjettøkningen blant annet skulle bidra til økt kapasitet ved digitaliseringsanlegget i Mo i Rana, og at denne satsingen skulle inkludere Nasjonalbibliotekets egne samlinger og papirbasert arkivmateriale fra Arkivverket, samt fotografier, film og lydopptak fra norske arkiver og museer.
- I tildelingsbrevene til Nasjonalbiblioteket og Arkivverket for 2018, 2019 og 2020 har departementet forutsatt at virksomhetene skal samarbeide om gjensidig utnyttelse av kompetanse og ressurser. I tildelingsbrevet til Nasjonalbiblioteket for 2020 ble det presisert at samarbeidet skal omfatte blant annet digitalisering, langtidsbevaring, formidling, tilgjengeliggjøring og åpne kulturdata.

Departementet viser til at museer er frittstående stiftelser, aksjeselskaper mv., som har stor kulturfaglig og kunstnerisk frihet, og som vil prioritere digitaliseringsarbeidet ulikt. Norsk kulturråd har på oppdrag fra Kulturdepartementet et nasjonalt ansvar for utvikling, profesjonalisering og samordning i museumssektoren. Med henvisning til Riksrevisjonens undersøkelse har Kulturdepartementet i tildelingsbrevene forutsatt at Norsk kulturråd har tydelige mål i arbeidet med digitalisering av kulturarven. I årsrapporten skal Norsk kulturråd opplyse om mål og resultater for arbeidet med digitalisering, og for bevaring, tilgjengeliggjøring og formidling av dette. Departementet har lagt til grunn at Norsk kulturråd lager en plan for dette arbeidet for perioden fram til 2021, med milepæler for kortere og lengre sikt.

Som en oppfølging av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag* vedtok departementet i oktober 2017 en strategi for åpne data. I strategien og gjennom felles oppdragsbrev er Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Norsk kulturråd, sammen med Riksantikvaren, gitt et særskilt ansvar for blant annet samordning av tiltak, felles prioriteringer og kompetanseutvikling. Kulturrådet er sekretariat for samarbeidsforumet.

Når det gjelder oppfølging av resultatoppnåelsen i underliggende etater, viser departementet til at årsrapportene for 2018 og 2019 viser stor grad av måloppnåelse. I etatsstyringsmøter våren 2019 og 2020 har departementet gitt virksomhetene tilbakemelding om dette. Årsrapporten for 2020 vil på samme måte bli gjennomgått på etatsstyringsmøte våren 2021. Der hvor årsrapporten har vist manglende måloppnåelse på enkelte styringsparametere, er dette ifølge departementet fulgt opp med forklaring fra virksomhetene, vurdering av tiltak for bedre måloppnåelse eller justering av målet dersom det ikke gir god nok informasjon.

Ifølge departementet viser årsrapportene blant annet at antallet digitaliserte analoge sider i Arkivverket gikk ned fra 7,5 millioner i 2018 til 4,3 millioner i 2019, og at Nasjonalbiblioteket de samme årene hadde en nedgang fra 6,2 millioner til 4,7 millioner avissider. Innenfor museumssektoren var det en økning fra 1,4 millioner til 1,5 millioner digitaliserte gjenstander årlig, og en økning fra 3,3 millioner til 3,6 millioner digitaliserte fotografier.

I styringsdialogen med Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og Norsk kulturråd har departementet vurdert om målene for digitaliseringsarbeidet er relevante. På denne bakgrunn er delmål, styringsparametere og resultatmål justert for å gi departementet bedre informasjon. For eksempel har departementet vurdert at antall sider med arkivdokumenter som skal skannes, gir mindre relevant informasjon om status enn hva utvelgelsen av hva som skal skannes, gjør. Departementet har derfor ikke satt kvantitative resultatmål for skanning av papirarkiver i 2019 og 2020, og viser i den forbindelse til kontroll- og konstitusjonskomiteens bemerkning om at digitalisering av mest mulig ikke er et mål i seg selv.

Problemer som virksomhetene tar opp i styringsdialogen, avklares eller løses enten i form av oppfølgingspunkter i referater fra etatsstyringsmøter, i organisatoriske tiltak, gjennom igangsettelse av lov- og forskriftsarbeid eller i budsjettforslag til Stortinget.

Når det gjelder problemer knyttet til håndtering av digitalt skapte arkiver, som Riksrevisjonen anbefalte at Kulturdepartementet skulle bidra til å avklare, viser departementet til at Arkivverkets budsjett for 2018 ble styrket med 10 millioner kroner for å gjennomføre tiltak for vedlikehold av slike arkiver og overføring av disse til arkivinstitusjoner for langtidslagring. Denne styrkingen ble videreført i 2019 og 2020.

### **En mer systematisk, helhetlig og målrettet virksomhetsstyring for digitaliseringsarbeidet i Arkivverket**

Kulturdepartementet viser til at departementet i instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Arkivverket har stilt krav om blant annet internkontroll, risikostyring, resultatoppfølging og evaluering. I årsrapportene rapporterer Arkivverket om virksomhetsstyringen, der digitaliseringsarbeidet er integrert.

For å få en mer strategisk og systematisk tilnærming til digitalisering har Arkivverket i samarbeid med brukerne av digitalisert arkivmateriale utarbeidet et sett med kriterier. Dette har ligget til grunn for arbeidet med å identifisere mye brukt og etterspurt materiale som bør digitaliseres. Dette førte til at Arkivverket utarbeidet en handlingsplan for mediekonvertering av dokumenter, der 15 000 hyllemeter av Arkivverkets arkivbestand skal prioriteres for digitalisering.

Kulturdepartementet viser til at Arkivverket har rapportert om at etaten har hatt et helhetlig system for virksomhetsstyringen siden 2016. Dette innebærer styring av tiltak og drift i linjeorganisasjonen sett i samspill med et system for prosjekt- og porteføljestyring. Begge systemene baserer seg på kontinuerlig risikostyring og oppfølging. Videre viser departementet til at Arkivverket i årsrapporten for 2019 redegjorde for endringer i virksomhetsstyringen med bakgrunn i digitaliseringsarbeidet. Ifølge departementet fulgte Arkivverkets utviklingsprosjekter tidligere langsiktige planer med definerte leveranser. Nå har virksomheten en mer smidig tilnærming til utviklingsaktivitetene, med kortere og regelmessige utviklingsløp der sluttleveransen ikke nødvendigvis er gitt på forhånd. Sluttbrukernes behov for funksjonalitet vies stor oppmerksomhet og har stor betydning for utviklingen av nye løsninger. Arkivverket opplyser at denne tilnærmingen vil stå helt sentralt for videreutviklingen av Digitalarkivet som nasjonal fellesløsning for digitale arkiver.

### **Samarbeid mellom Arkivverket og Nasjonalbiblioteket om langtidslagring, og løsning for langtidslagring for museumssektoren**

I brev av 19. november 2018 til Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og Norsk kulturråd ba departementet om en oppdatert oversikt over behovet for langtidslagring av digitalt kulturarvmateriale i arkivinstitusjoner, bibliotek og museer. Virksomhetene ble bedt om å vurdere om dagens løsninger er tilfredsstillende for behovsdekningen. Videre skulle de vurdere mulige framtidige løsninger og mulighetene for samarbeid om langtidslagring mellom virksomhetene. I det møtet som i april 2019 ble avholdt mellom departementet og virksomheten, ble det avdekket at størstedelen av museumssektoren og deler av arkivsektoren ikke har en løsning for slik lagring. Arkivverket og Nasjonalbiblioteket rapporterte om dialog om tekniske løsninger, prosesser, formater og strukturer for langtidslagring

Nytt møte ble avholdt i oktober 2019 etter at virksomhetene hadde avgitt en skriftlig statusrapport til departementet. I møtet ga etatene blant annet de følgende tilbakemeldingene:

- Nasjonalbiblioteket opplyste at virksomheten har infrastrukturen for langtidsbevaring, og arbeider med utvikling av denne.

- Arkivverket opplyste at virksomheten har en løsning og struktur som kan brukes inntil en planlagt fellesløsning er etablert.
- Norsk kulturråd har dialog med museene om langtidsbevaring, og vurderte at det er behov for både informasjon og kartlegging.

Nasjonalbiblioteket og Arkivverket samarbeidet om kravspesifikasjoner, og Arkivverket orienterte om planene for utvikling av en fellesløsning – et arbeid som startet i 2020. Som en oppfølging av møtet ble de tre etatene enige om å samarbeide om utvikling av hjelpeverktøyer (API-er) som gjør det mulig for museer å ta i bruk løsninger for langtidslagring. I tillegg ble det lagt opp til større grad av gjensidig informasjonsutveksling om de igangsatte langtidsbevaringsprosjektene.

I nytt møte i februar 2020 ble ansvarsdelingen mellom Nasjonalbiblioteket og Arkivverket drøftet, og det ble konstatert at det var behov for et «veikart» for det videre samarbeidet. Når det gjelder museene, opplyste Norsk kulturråd at de fra KulturIT hadde fått utformet utkast til infrastruktur for avlevering av digitalt materiale, og at virksomheten ville kartlegge filer og størrelser på datamengde i museer. Norsk kulturråd planla også et fagmøte med museene om digital langtidsbevaring høsten 2020. 4. november 2020 gjennomførte Norsk kulturråd et faglig webinar om digitalisering i museene og langtidsbevaring.

Til møtet med departementet i august 2020 la de tre virksomhetene fram en plan for det videre samarbeidet:

- Virksomhetene vil etablere en felles informasjonstjeneste der arkiver, biblioteker og museer kan få kunnskap om digital bevaring
- Nasjonalbiblioteket og Arkivverket vil bruke digitalisering fra utvalgte arkiver, biblioteker og museer som case for å avklare ansvarsdelingen når det gjelder langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring.
- Nasjonalbiblioteket og Arkivverket vil dessuten ha faste møter for å utveksle kunnskap om og erfaring med tekniske plattformer for digital bevaring.
- Nasjonalbiblioteket og Arkivverket skal diskutere hvordan grensesnittet mellom både deres egne plattformer og løsningene fra andre viktige aktører kan være. I den forbindelse skal disse to virksomhetene og Norsk kulturråd ta initiativ til møter med KulturIT og Stiftelsen Asta i løpet av første halvår 2021.
- Norsk kulturråd har gjennomført en kartlegging av museenes kompetanse om digital bevaring, og av omfanget av og kompleksiteten i digitale samlinger. Denne informasjonen skal systematiseres og brukes i planleggingen av digitale bevaringstjenester overfor museumssektoren.

Kulturdepartementet opplyser at de vil følge med i videreføringen av dette arbeidet.

### **Arkivverkets arbeid med mottak og bevaring av digitalt skapte arkiver**

Ifølge departementet har Arkivverket i etatsstyringsmøter, i årsrapporter og i særskilte møter og rapporter informert om arbeidet med sikring, mottak og bevaring av digitalt skapte arkiver.

Departementet opplyser at Arkivverket i 2017 fikk utredet alternativer for å effektivisere mottak og bevaring av digitalt skapte arkiver. Utredningen viste at det er et stort etterslep på dette området, men at det både vil være ressurskrevende å gjøre uttrekk og produsere den nødvendige dokumentasjonen til uttrekkene. Arkivverket anbefalte derfor å gå videre med det såkalte «nullpluss-alternativet», som dels bygger på eksisterende løsninger og dels på tiltak knyttet til standardisering av avleveringsformater og annet. For å kunne gjennomføre disse anbefalingene ble Arkivverkets budsjett styrket med 10 millioner kroner fra 2018.

I årsrapporten for 2019 opplyser Arkivverket om følgende tiltak:

- *Ny metode for å redusere ressursbruken ved overføring av digitale arkiver:* I samarbeid med arkivsektoren har et eget prosjekt gjennomgått og justert hvilke krav som gjelder ved uttrekk. Dette er dokumentert i en veileder og sjekklister som er publisert på Arkivverkets hjemmesider. Videre er det, i samarbeid med kommunal sektor, utarbeidet en ny metode for uttrekk fra IT-systemer.
- *«Innsatsstyrke» for å redde eldre arkivdata som står i fare for å gå tapt:* Arkivverket vil fra andre halvår 2019 og i en tidsbegrenset periode tilby aktiv hjelp med uttrekk og overføring av data, og har gitt dette tilbudet til alle statlige virksomheter.
- *Forvaltningsforum for arkivsektoren:* Arkivverket har tatt initiativ til opprettelsen av et forum for kommunale og statlige arkivinstitusjoner, som blant annet skal sikre forutsigbar utvikling av produkter som er relevante for uttrekk, overføring, bevaring og tilgjengeliggjøring av arkivmateriale.



Arkivverkets budsjett ble for 2020 styrket med 35 millioner kroner til etablering av en bedre løsning for langtidsbevaring av digitale arkiver og publisering av digitale arkiver og digitalt skapte arkiver. Departementet har lagt til grunn at denne styrkingen vil videreføres i fire år, slik at den samlede satsingen på disse fellesløsningene vil ha en ramme på 140 millioner kroner.

Departementet opplyser videre at Arkivverket har videreutviklet tilsynsvirksomheten for å sikre at digitalt skapte offentlige arkiver ikke forringes eller går tapt. Når man nå velger ut tilsynsobjekter, baserer man seg i større grad på risikovurderinger som målretter innsatsen mot offentlige organer med digitale systemer og løsninger som kan være i faresonen for tap eller mislighold.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at digitalisering av kulturarvmateriale ifølge departementet er et langsiktig arbeid, men at nye magasiner, flere ansatte og økte investeringer ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana på en helt ny måte vil legge grunnlaget for et utvidet samarbeid mellom Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og museene om digitalisering og langtidslagring.

Riksrevisjonen konstaterer at Kulturdepartementets mål- og resultatstyring i arbeidet med digitalisering er forbedret etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført, at digitaliseringsarbeidet jevnlig har blitt fulgt opp i etatsstyringen, og at departementet vurderer måloppnåelsen som god.

Når det gjelder Arkivverkets virksomhetsstyring, registrerer Riksrevisjonen at også denne er forbedret, og at arbeidet med digitalisering nå inngår som en integrert del av virksomhetsstyringen. Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt er utfordringer knyttet til overføring og bevaring av digitalt skapte arkiver, men at det gjennom tilsyn, nye metoder og økt samarbeid med avgivende virksomheter er lagt til rette for bedre måloppnåelse. Videre legger Riksrevisjonen til grunn at langtidsbevaringen og publiseringen av digitalt skapte arkiver vil forbedres gjennom styrkingen av Arkivverkets budsjett over fire år.

Riksrevisjonen konstaterer at en felles løsning for langtidslagring fortsatt ikke er på plass, men at Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Norsk kulturråd har en plan for det videre samarbeidet om løsningen, og at Kulturdepartementet vil følge med i videreføringen av dette arbeidet.

Denne oppfølgingen viser at Kulturdepartementet har fulgt opp dette området og gjennomført flere tiltak etter at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. Flere av tiltakene er imidlertid under gjennomføring eller planlegging, og det er for tidlig å si om de har gitt forventede resultater. Kulturdepartementet forventer at betydelige deler av kulturarvmaterialet vil være digitalisert i løpet av noen tiår. For å oppnå både dette og at målene i stor grad nås både på kortere og lengre sikt, er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at Kulturdepartementet og de underliggende virksomhetene fortsatt har stor oppmerksomhet mot arbeidet med digitalisering, og at det arbeides planmessig og målrettet med dette. Riksrevisjonen vil i det årlige risikoarbeidet følge med på dette arbeidet og hvilke resultater det fører til.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:8 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

## 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse Justis- og beredskapsdepartementets og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) oppfølging av Riksrevisjonens tidligere undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og å vurdere i hvilken grad tiltakene som ble satt i verk, hadde ført til tilsiktede forbedringer i lys av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* ble overlevert Stortinget 21. mai 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 15. juni 2015, jf. Innst. 396 S (2014–2015). Stortinget behandlet saken 18. juni 2015. På grunn av de alvorlige funnene oppfordret flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité Riksrevisjonen til å gjennomføre en tilsvarende forvaltningsrevisjon på beredskapsområdet i løpet av de neste to årene.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:8 (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*, som ble overlevert Stortinget 2. mai 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 16. juni 2017, jf. Innst. 473 S (2016–2017). Stortinget behandlet saken 20. juni 2017.

Riksrevisjonen anbefalte at Justis- og beredskapsdepartementet

- klargjør kravgrunnlaget for tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene
- tar initiativ til at fylkesmennenes oppfølging av det kommunale beredskapsarbeidet blir mer ensartet, og at det legges vekt på resultater av embetenes beredskapsarbeid i styringen
- styrker den tverrsektorielle oppfølgingen av øvelser og hendelser
- forsterker arbeidet med etats- og virksomhetsstyringen av DSB

I sin innstilling til Dokument 3:8 (2016–2017), Innst. 473 S (2016–2017), merket Kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at det var igangsatt tiltak for å styrke tilsynene med departementene, deriblant krav til konklusjoner og tettere oppfølging. Komiteen fant dette positivt. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at kravgrunnlaget for tilsynet ikke var klargjort tilstrekkelig og forventet at departementene utarbeider verktøy som endrer måten de utøver beredskapsarbeidet på, og som virker etter hensikten.

Komiteen viste også til at det ble bevilget ekstra midler til fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Midlene ble likt fordelt mellom fylkesmennene, uavhengig av kommunestruktur og andre beredskapsmessige utfordringer i det enkelte fylket. Komiteen mente det var viktig å gjennomføre tiltak for å sikre en like god utøvelse av beredskapsarbeidet i alle fylker.

Komiteen påpekte også at det gjenstår utfordringer med hensyn til oppfølging av øvelser og hendelser på tvers av sektorer, blant annet knyttet til fordeling av ansvar og oppgaver og konkretisering av læringspunkter. Komiteen mente dette er en av de viktigste strukturene som må fungere for å ha et gjennomgående beredskapsarbeid, og forventer at regjeringen setter i verk tiltak for å få dette på plass.

Komiteen viste for øvrig til at det etter Riksrevisjonens vurdering er satt i gang tiltak for å løse utfordringer som ble påpekt i forrige undersøkelse. Komiteen forventet at tiltakene ville ha langsiktig effekt for å bedre styringsdialogen og intern samhandling. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

## 2 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. april 2020 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:8 (2016–2017), og å opplyse om hvilke resultater som er oppnådd på området.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte i brev av 19. mai 2020. I brevet blir det vist til at Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) arbeider systematisk med oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger fra Dokument 3:8 (2016–2017), og at arbeidet har vært et fast tema i etatsstyringen av direktoratet de siste årene.

### Tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at departementet i kgl. res 10. mars 2017 er gitt fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet i sivil sektor. Instruks av 1. september 2017 (*Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet – «samfunnssikkerhetsinstruksen»*) inneholder de kravene som settes til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Disse kravene erstatter tidligere krav til departementene gitt i kgl. res 15. juni 2012. Til samfunnssikkerhetsinstruksen er det videre utarbeidet en veileder (september 2019) hvor det blir redegjort for hvert enkelt krav i instruksen og hvordan kravene kan oppfylles.

Basert på evaluering av tidligere tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid har Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med DSB utarbeidet en ny innretning av tilsynene med departementene. I samfunnssikkerhetsinstruksen understrekes det at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring. Ifølge departementet er ambisjonsnivået hevet, og på flere områder er det nye eller tydeliggjorte krav til departementene. Vesentlighet og risiko skal legges til grunn ved valg av departement det skal føres tilsyn med, valg av tilsynsmetode og vektlegging av tema. Videre er identifisering av «brudd på krav» nedfelt i instruksen. Tilsynsfunnene oppsummeres i en tilsynsrapport som angir de ulike funnene og frister for videre oppfølging. Tilsynsrapporter skal være offentlige med mindre det er særskilt grunnlag for unntak.

Gjennomføringen av tilsynene er i stor grad delegert til DSB, men departementet har bedt DSB om å legge fram for departementet et forslag til innretning og metode før det enkelte tilsynet begynner. Departementet vil fortsatt være den som varsler andre departementer om tilsynet, deltar i åpnings- og sluttmøter, oversender tilsynsrapport til det aktuelle departementet og ber om at det utarbeides en oppfølgingsplan. Videre vil Justis- og beredskapsdepartementet orientere regjeringen dersom det påvises «brudd på krav» i tilsynet eller ved manglende oppfølging.

Justis- og beredskapsdepartementet forventer at effekten av iverksatte tiltak vil bidra til god kvalitet på departementets arbeid med samfunnssikkerhet og til et helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar. Departementet forventer også at tiltakene tydeliggjør kravgrunnlaget og styrker oppfølgingen av tilsynene.

### Fylkesmennenes oppfølging av det kommunale beredskapsarbeidet

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) de siste årene har tydeliggjort krav og forventninger til fylkesmannen i lys av regjeringens overordnede målsettinger og fylkesmannens ulike roller. På denne måten mener Justis- og beredskapsdepartementet at samfunnssikkerhetskravene blir samlet, og at det er lettere å få oversikt over alle departementers og fagmyndigheters forventninger til fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid.

KMD har den overordnede styringen av statlig tilsyn i kommunene og følger opp styringen gjennom kommuneloven og kommuneproposisjonene til Stortinget. KMD har samlet de statlige myndighetene som legger til rette for tilsyn i kommunene i en statlig tilsynsarena. DSB kan gjennom dette forumet komme i dialog med andre myndigheter som fører tilsyn med beredskap i kommunene, eksempelvis Mattilsynet og Helsetilsynet. Dette har medført nye samarbeidsarenaer, utvikling av felles tilsynskalender og diskusjoner om felles begreper og metoder.

DSB samordner fagdirektoratenes styringssignaler til fylkesmannsembetene innen samfunnssikkerhet gjennom årlige styrende dokumenter og styringsmøter. DSB gjennomfører også beredskapsgjennomganger hos embetene, i tillegg til at DSB veileder og tilrettelegger for en rekke møtearenaer mellom embetene og direktoratet for å bygge kompetanse, dele erfaringer og følge opp styringssignaler.

Under hendelser planlegger og gjennomfører DSB samvirkekonferanser med relevante aktører fra direktorater og fylkesmannsembetene. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at samvirkekonferansene har vist seg å være et godt virkemiddel for å etablere felles situasjonsbilder, og at den tette dialogen DSB har med embetene gjennom hendelsesforløpet, har bidratt til å videreutvikle denne arenaen. Det er også utarbeidet retningslinjer for varsling og rapportering, noe som har bidratt til mer enhetlig rapportering fra embetene under hendelser.

DSB har utarbeidet nytt veiledningsmaterieill til bruk for kommunene og fylkesmannsembetene i arbeidet de gjør på samfunnssikkerhetsområdet. Departementet viser i tillegg til at Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) bidrar til kompetanseheving både lokalt og regionalt gjennom kurs som primært er rettet mot ansatte hos kommuner og fylkesmenn. DSBs analyser av krisescenarioer (AKS) er kunnskapsgrunnlag for arbeid med risiko og sårbarhet (ROS) både regionalt og lokalt, og har dannet grunnlag for ROS-analyser og beredskapsplaner nasjonalt, regionalt og i kommunene. DSB er i gang med å utvikle en teknisk løsning (Kunnskapsbanken) for å øke kunnskapen om naturhendelser og konsekvensene av disse, og med det styrke det forebyggende arbeidet på alle forvaltningsnivåer.

Justis- og beredskapsdepartementet leder styringsgruppen for Totalforsvarsprogrammet som ble opprettet i 2016, og DSB ivaretar koordineringsoppgaver på direktoratsnivå. I 2019–2020 har totalforsvarsarbeidet i DSB oppmerksomhet mot regionalt og lokalt nivå, og det er utarbeidet en strategi med handlingsplan for oppfølging av regionalt og lokalt nivå. Forberedelse og gjennomføring av flere store øvelser har vært viktige milepæler i programmet. Ifølge departementet har NATO vurdert Norges sivile beredskap som robust og gitt totalforsvarskonseptet positiv omtale.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at KMD de siste årene har tydeliggjort krav og forventninger til fylkesmannsembetene. Arbeid med styring av fylkesmannsembetene og koordinering av statlige kontrollfunksjoner med tilsyn og innsigelsesmyndighet i kommunene har ifølge departementet hatt positiv effekt på det regionale samfunnssikkerhetsarbeidet. Den økte bevilgningen til fylkesmannsembetene har ifølge departementet hatt en positiv effekt gjennom blant annet økt aktivitet ut mot kommunene og en bedre kvalitet på arbeidet som gjøres innen kommunalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Samtidig er samfunnet i endring, og det er et større søkelys på temaer som klimaendringer og beredskapen i totalforsvaret. Dette gir nye utfordringer både på lokalt og regionalt nivå.

## Oppfølging av øvelser og hendelser

Justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte i 2020 et kompetansehevingsseminar for departementene, der planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser sto i fokus.

Justis- og beredskapsdepartementet benytter Kriserådet<sup>1</sup>, som øverste administrative koordineringsorgan på sentralt nivå, som en arena for å bevisstgjøre og følge opp tiltak på tvers av sektorer basert på evalueringer etter øvelser og hendelser. Det gjennomføres faste administrative møter i rådet, og rådet orienteres om større tverrsektorielle øvelser. Departementet planlegger også å legge evalueringen etter hendelsen med cruiseskipet Viking Sky i 2019 fram for oppfølging i Kriserådet. Det er dessuten gjennomført møter i et øvingsforum for departementene, og det er iverksatt et arbeid for å videreutvikle formål og innretning for øvingsforumet.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet jobber DSB systematisk med å tilegne seg kunnskap om øvelsesvirksomheten, både med hensyn til planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av læringspunkter etter øvelser. Metodikken er langt på vei den samme også for oppfølging etter hendelser. Det er etablert et oppfølgingsregime hvor ledelsesforankring av funn og oppfølgings tiltak er en viktig premis.

---

<sup>1</sup> Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå. Alle departementer kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Lederdepartementet leder rådets møter. Dersom ikke annet lederdepartement er utpekt, ledes Kriserådet av Justis- og beredskapsdepartementet. Kriserådet skal sikre strategiske vurderinger, vurdere spørsmål om lederdepartement, sikre koordinert informasjon til publikum, medier og andre, og påse at spørsmål som krever politisk avklaring, blant annet avklaring av fullmakter og budsjett, raskt legges fram for departementenes politiske ledelse eller regjeringen. Kilde: *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen*, Justis- og beredskapsdepartementet 03.09.2019.

Samlet mener Justis- og beredskapsdepartementet at funn, læringspunkter og tiltak etter øvelser og hendelser blant annet har ført til at aktørene har økt kunnskap om hverandres planverk og en felles forståelse for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Det har også, gjennom blant annet samvirkekonferanser, bidratt til betydelig mer kommunikasjon mellom de berørte direktoratene.

### **Etats- og virksomhetsstyringen av DSB**

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det innført virksomhetsspesifikke delmål i departementets tildelingsbrev til DSB som understøtter de nasjonale beredskapsmålene. Tildelingsbrevet er redusert i omfang for å redusere aktivitetsstyringen, og det går klarere fram hva DSB skal oppnå og bidra til under de nasjonale beredskapsmålene. Det er innført resultatkrav under styringsparametere for å klargjøre ansvar og derigjennom forbedre både etatsstyringen fra departementet og virksomhetsstyringen internt i DSB. Direktoratet beskriver i større grad enn tidligere effekter av direktoratets oppdrag eller forventede effekter. Videre har DSB gått over til periodisert regnskapsprinsipp, noe som bidrar til en bedre styringsdialog om blant annet effektiv ressursutnyttelse.

DSB har gjennomført en omorganisering for å gjøre direktoratet mer tydelig, synlig og relevant. Det er også tatt i bruk nye moduler for internkontroll, blant annet en samling av interne styrende dokumenter som departementet mener har forbedret den interne virksomhetsstyringen. Det gjennomføres kurs i virksomhetsstyring og sikkerhetsstyring for alle ledere.

## **3 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet de siste årene har satt i verk flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger om å forbedre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Riksrevisjonen merker seg at det for å tydeliggjøre kravgrunnlaget for tilsyn er utarbeidet ny instruks og veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og en ny innretning av tilsyn med departementene. Identifisering av «brudd på krav» er nedfelt i den nye instruksen. Tilsyn skal også oppsummeres i en tilsynsrapport som angir de ulike funnene og frister for videre oppfølging. Dette skal bidra til å styrke oppfølgingen av tilsynene og til god kvalitet på departementenes arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar.

Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet mener at Kommunal- og moderniseringsdepartementets arbeid med styringen av fylkesmannsembetene og koordinering av statlige kontrollfunksjoner med tilsyn og innsigelsesmyndighet i kommunene har hatt positiv effekt på det regionale samfunnssikkerhetsarbeidet. Riksrevisjonen merker seg også at den økte bevilgningen til fylkesmannsembetene har hatt en positiv effekt, gjennom blant annet økt aktivitet ut mot kommunene og en bedre kvalitet på arbeidet som gjøres innen kommunalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet mener at funn, læringspunkter og tiltak etter øvelser og hendelser blant annet har ført til at aktørene har økt kunnskap om hverandres planverk og en felles forståelse for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Dette har også bidratt til betydelig mer kommunikasjon mellom berørte direktorater.

Riksrevisjonen merker seg at styringen av DSB har blitt mer tydelig med hensyn til hva DSB skal oppnå og bidra til under de nasjonale beredskapsmålene, og at dette har hatt positiv innvirkning ved at DSB i sin rapportering til departementet i større grad enn tidligere beskriver effekter av sine oppdrag. Riksrevisjonen tar til etterretning at DSB er omorganisert for å gjøre direktoratet mer tydelig, synlig og relevant. Det er også tatt i bruk nye moduler for internkontroll som har forbedret den interne virksomhetsstyringen i DSB.

Riksrevisjonen er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at forbedringsarbeid skal og må være en kontinuerlig prosess og deler departementets vurdering av at et samfunn i endring gir nye utfordringer. Riksrevisjonen legger til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en måte som også tar høyde for endringer i risikobildet.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:11 (2015–2016)

## Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere Skatteetatens innsats for å bidra til korrekt og effektiv fastsettelse av skatt fra utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge.

Dokument 3:11 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge* ble overlevert Stortinget 10. mai 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 15. november 2016, jf. Innst. 45 S (2016–2017). Saken ble behandlet i Stortinget 13. mars 2017.

Undersøkelsen viste at det var mange feil i fastsettelsen av skattegrunnlaget for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende i perioden 2012–2014. En viktig årsak til dette var blant annet et komplisert regelverk. Undersøkelsen viste også at kvaliteten på d-nummerbasen i folkeregisteret ikke var god nok. Dette gjaldt både usikkerhet knyttet til hvor mange av personene med d-nummer i skattemanntallet som hadde en aktiv tilknytning til Norge, og at det var svakheter ved ID-kontrollen av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende. Undersøkelsen viste videre at det var usikkert om Skatteetaten dekket behovet for informasjon til utenlandske arbeidstakere godt nok. Det framgikk også av undersøkelsen at Finansdepartementet ikke hadde lagt godt nok til rette for å oppnå riktig beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold.

Riksrevisjonen anbefalte at Finansdepartementet

- vurderer mulighetene for regelverksendringer som kan bidra til riktigere og mer effektiv beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold
- sammen med Skattedirektoratet iverksetter tiltak slik at det bare er personer med aktiv tilknytning til Norge som er registrert med d-nummer i skattemanntallet
- sammen med berørte departementer vurderer å innføre ID-kontroll ved personlig frammøte for utenlandske næringsdrivende for å kunne drive virksomhet i Norge
- vurderer hvordan Skatteetaten kan styrke innsatsen overfor utenlandske næringsdrivende slik at disse i større grad etterlever regelverket

Ved behandling av Dokument 3:11 (2015–2016), jf. Innst. 45 S (2016–2017) merket flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Riksrevisjonen hadde funnet mange feil i skattefastsettelsene for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende, og at det var et komplisert regelverk som førte til mange av feilene. Videre merket flertallet seg at Riksrevisjonen anbefalte Finansdepartementet å vurdere muligheten for regelverksendringer som kan bidra til riktigere beskatning.

Flertallet i komiteen viste til at det var særlige utfordringer med å få fastsatt riktig skatt til rett tid for denne gruppen skattepliktige. Komiteen viste i denne forbindelse blant annet til ulike sett med skatteregler, utfordringer med språk, kort oppholdstid og dårlig kjennskap til det norske skattesystemet. Flertallet i komiteen var derfor ikke overrasket over at målkravet på 98 prosent korrekt skatteoppgjør ikke ble nådd for denne gruppen. Flertallet var likevel tilfreds med at Skatteetaten hadde iverksatt tiltak for å bedre tilstanden på området, og at departementet fulgte opp dette i styringsdialogen med etaten. Flertallet understreket også betydningen av at korrekt og tilstrekkelig informasjon om norske skatteregler når ut til dem det gjelder.

I innstillingen viste flertallet i komiteen til at det var satt ned en arbeidsgruppe som utredet en eventuell innføring av enklere skatte-, innkrevings- og fastsettelsesregler for utenlandske arbeidstakere. Flertallet merket seg imidlertid at arbeidsgruppens rapport skulle ha vært ferdig ved utgangen av 2014.

Flertallet registrerte at finansministeren, som et svar på Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere regelverksendringer, understreket at hun forventet at Skatteetaten løpende vurderer behov og muligheter for regelverksforenklinger. Komiteens flertall mente at departementet i tillegg burde ha bedt om fortlgang i arbeidet til gruppen som skulle foreslå endringer.

Flertallet i komiteen merket seg også at Skattedirektoratet på oppdrag fra Finansdepartementet hadde igangsatt en opprydding i d-nummerdatabasen, slik at den på sikt ville gi bedre oversikt over hvilke d-numre som er reelt aktive i Norge, og som skal registreres i skattemanntallet. Flertallet var tilfreds med at oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefaling om å iverksette tiltak for å rydde i skattemanntallet så ut til å være påbegynt. Komiteens flertall så i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på at det var mulig for utenlandske næringsdrivende å skaffe seg d-nummer uten reell ID-kontroll. At det var mulig å skaffe seg d-nummer uten reell ID-kontroll, for eksempel ved å få det rekvirert fra Brønnøysundregistrene, kunne ifølge komiteen få alvorlige konsekvenser. Flertallet i komiteen understreket at arbeidet med å innføre ID-kontroll ved personlig fram møte bør gis prioritet, og at Finansdepartementet bør påskynde det tverretatlige og tverrdepartementale arbeidet som pågår for å forbedre identitetsforvaltningen i Norge. Flertallet mente også at Riksrevisjonen bør følge dette arbeidet videre.

Statsråden opplyste i brev til Riksrevisjonen at Finansdepartementet var godt kjent med de forholdene som var avdekket i undersøkelsen, og at beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende var vanskelig for etaten og hadde høy risiko. Med dette som utgangspunkt la flertallet i komiteen til grunn at Finansdepartementet ville følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og fortsette det gode arbeidet som var satt i gang.

## 2 Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 9. juni 2020 Finansdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:11 (2015–2016) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet ble også bedt om å opplyse om hvilke resultater som er oppnådd på området, herunder erfaringer så langt med de nye reglene for beskatning av utenlandske arbeidstakere med midlertidig opphold i Norge som trådte i kraft fra og med inntektsåret 2019, jf. Prop. 86 LS (2017–2018) og Innst. 399 L (2017–2018). Departementet svarte i brev av 31. august 2020.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten har gjennomført en rekke tiltak for å øke kvaliteten i arbeidet med fastsettelse av skatt for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold. Beskatning av disse gruppene er imidlertid fortsatt et krevende område for Skatteetaten og et område med høy risiko. Dette skyldes blant annet at disse skattytergruppene har særskilte egenskaper som manglende språkferdigheter, kort oppholdstid og generelt dårlig kjennskap til det norske skattesystemet, relevante regler og avtaler. Skatteetatens arbeid på dette området er derfor fortsatt mer omfattende og mer komplekst enn etatens arbeid med fastboende skattytere.

### 2.1 Skattleggingen av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende

#### *Organisering*

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten, etter at Dokument 3:11 (2015–2016) ble behandlet i Stortinget, har gjennomført flere prosjekter for å kartlegge og bedre samhandlingen på utlandsområdet i etaten. Skatteetaten ble 1. januar 2019 omorganisert der den tidligere organiseringen med skatteregioner ble erstattet med seks divisjoner som har landsdekkende ansvar for sine fagområder. Fra samme tidspunkt ble ansvaret for oppfølging av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende samlet i én avdeling i divisjon Brukerdialog. Det er også etablert samhandlingsarenaer og arbeidsgrupper der også andre divisjoner i etaten deltar, blant annet for kunnskapsbygging og identifisering av nye tiltak.

#### *Informasjonstiltak*

Ifølge Finansdepartementet har Skatteetaten iverksatt flere tiltak for å forbedre informasjon og veiledning av utenlandske skattepliktige. Etaten ser et behov for løpende å forbedre kommunikasjonen med en stadig større og mer sammensatt gruppe av utenlandske skattepliktige.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten arbeider for at skattepliktige som ønsker å etterleve reglene, enkelt skal kunne finne relevant informasjon på etatens nettsider. Informasjonssiden [taxnorway.no](http://taxnorway.no) er

bearbeidet og flyttet til etatens mer moderne plattform [www.skatteetaten.no](http://www.skatteetaten.no). Her ligger relevant informasjon om internasjonale forhold. Departementet viser også til at Skatteetaten i 2017 fastsatte interne retningslinjer som blant annet innebærer at engelsk skal sidestilles med norsk i de fleste kommunikasjonskanaler. I tillegg skal skjemaer og veiledende informasjon ved førstegangsregistrering oversettes til ti andre hyppig forekommende fremmedspråk. Etaten har også opprettet en intern oversettertjeneste som skal gi veiledning til brukere som ikke kan norsk eller engelsk og to tverrfaglige språkgrupper, en for engelsk og en for andre fremmedspråk.

Finansdepartementet opplyser at etaten avholder årlige seminarer og dialogmøter som retter seg mot rådgivere og arbeidsgivere på utenlandsområdet. Tema er vanligvis nyheter innen regelverk og rapportering. I tillegg arrangerer etaten seminarer og kurs på flere språk for nye næringsdrivende. Etaten har også gjennomført kompetansetiltak for å styrke etatens førstelinje faglig, slik at skattepliktige i utlandssegmentet som tar direkte kontakt med Skatteetaten, skal få bedre bistand. I tillegg har Skatteetaten i 2020 opprettet en gruppe som blant annet har ansvar for å legge til rette for at tverretattlig kommunikasjon mot utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere er forankret internt i Skatteetaten og i de etatene som deltar i tverretattlig samarbeid. Gruppen arbeider blant annet aktivt med tiltaket digitalt førstevalg som innebærer at utenlandske arbeidstakere automatisk blir digitale brukere. Ifølge Skatteetaten vil dette bedre kommunikasjonen med denne brukergruppen og gjøre dem bedre i stand til å ivareta sine rettigheter og plikter.

Finansdepartementet viser også til at informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere inngår som et av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Dette tiltaket gjelder videreutvikling av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere og målrettet informasjonsarbeid. Skatteetaten arbeider sammen med andre etater for å følge opp anbefalinger og forbedringstiltak som er identifisert på dette området.

#### *Systemutvikling*

Finansdepartementet opplyser at alle nye systemer og systemendringer som Skatteetaten tar i bruk, skal ha som målsetting også å støtte gruppen utenlandske skattepliktige. Departementet viser her til at et nytt oppdrags- og arbeidsforholdsregister som ble satt i drift 1. november 2017, har forenklet og effektivisert flere arbeidsprosesser. I tillegg til at regelverket kan være komplisert å forstå, er det ifølge departementet også mange skjemaer denne gruppen skattepliktige må forholde seg til. Departementet viser til at den nye dialogbaserte skattemeldingen (SIRIUS) vil forenkle rapporteringen og bidra til mer og riktigere rapportering.

Departementet opplyser at Skatteetaten også er i ferd med å utvikle to andre systemer som skal bidra til økt etterlevelse av opplysningsplikten og færre uidentifiserte inntektsmottakere når det gjelder innberetninger fra arbeidsgivere (a-meldinger). Systemene skal automatisere tidkrevende manuelt arbeid og bidra til riktigere skatteoppgjør første gang. Ifølge departementet forventer Skatteetaten at disse systemene kan tas i bruk tidlig i 2021.

#### *Andre tiltak og resultater*

Finansdepartementet viser til at den enkelte skattepliktige selv har ansvar for å oppgi inntekt til beskatning. A-meldinger skal gi etaten et kontrollgrunnlag, men grunnlagsdataene kan være mangelfulle, og vurderingen av skatteplikt til Norge er fortsatt ressurskrevende. A-meldingene som leveres, bearbeides og kontrolleres kontinuerlig. Skatteetaten har igangsatt tiltak for å bedre kvaliteten på grunnlagsdataene, et arbeid som i stor grad er manuelt og som krever betydelige ressurser. Departementet viser til at disse tiltakene har gitt resultater, men at ytterligere forbedringer avhenger av automatiske løsninger som planlegges ferdigstilt i 2021.

Finansdepartementet viser til at Skatteetaten gjennomfører egne erfaringsbaserte kontrolltiltak på utenlandsområdet, i tillegg til kontrolltiltak som gjennomføres for den øvrige skattytermassen. Det gjennomføres også regnskapsbaserte kontroller i form av sanntidskontroller og stedlige kontroller. Ifølge Skatteetaten er det flere resultater som viser bedring de seneste årene. For personlig skattepliktige viser analyser av fastsettelsesperioden for 2018 at kvaliteten på papirregistrering og behandling av vedlegg var bedret sammenlignet med 2017. For papirregistrering gikk feilmarginen ned fra 7,3 prosent til 2,8 prosent, mens feilmarginen for vedlegg gikk ned fra 3,1 prosent til 1,6 prosent. Ifølge Finansdepartementet medfører dette at skattemeldingene blir mer korrekte og i samsvar med gitte opplysninger.

Finansdepartementet opplyser at det i skattemanntallet for utenlandske selskaper er store utskiftninger fra år til år. Skatteetaten foretar kontinuerlig risikovurderinger og rydding i manntallet, blant annet ved hjelp av scoringsmodeller for risikovurderinger og kontrollutplukk. Etaten følger opp områder der det oppdages at



skattepliktige gjør feil, ved å sende informasjonsbrev. Eksempelvis ble det i april 2019 sendt ut 93 brev knyttet opp mot rentebegrensingsregelen. Brevene resulterte i inntektsøkninger på i overkant av 51 millioner kroner.

For personlig næringsdrivende arbeider Skatteetaten ifølge Finansdepartementet med å utvikle en scoringsmodell tilsvarende den som er utarbeidet for selskaper mv. Også for denne gruppen skattepliktige pågår det kontinuerlig rydding i skattemanntallet, da det er store utskiftninger fra år til år. Etaten arbeider også med mer automatiserte løsninger, men det er foreløpig usikkert når disse eventuelt vil være på plass. I 2020 har Skatteetaten sendt ut informasjonsbrev til næringsdrivende som ikke har hatt spor av aktivitet i Norge over flere år. Disse næringsdrivende oppfordres her til å slette firmaet i Enhetsregisteret og eventuelt søke om skattemessig emigrasjon fra Norge. Et korrekt skattemanntall bidrar til at etaten kan forholde seg til aktive næringsdrivende og unngår å bruke tid og ressurser på oppfølging og purring av inaktive næringsdrivende. Skatteetaten har også iverksatt et prosjekt for å utarbeide helhetlige planer for oppfølging av nyregistrerte næringsdrivende.

Finansdepartementet opplyser at det for de personlig næringsdrivende er en økning i andelen som har levert skattemelding fra 57 prosent i 2014 til 66 prosent i 2018. Departementet viser til at selv om andelen har økt, er det fortsatt mange utenlandske næringsdrivende med midlertidig aktivitet i Norge som ikke leverer skattemelding. Manglende etterlevelse gir Skatteetaten merarbeid med skjønnsfastsettelse og påfølgende klagesaker mv. Etter innføring av ny skatteforvaltningslov 1. januar 2017 ilegger Skatteetaten tvangsmulkt ved manglende innlevering av skattemelding. Ifølge departementet har dette hatt en positiv effekt på etterlevelsen, men Skatteetaten bruker mye tid på å behandle klager på tvangsmulkt.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak for å øke andelen som leverer skattemelding. I 2019 og 2020 ble det i forkant av innleveringsfristen sendt egne brev med informasjon om rettigheter og plikten til å levere skattemelding. I tillegg er det sendt ut særskilt informasjon til alle nye næringsdrivende uten regnskapsfører og revisor. For å få flest mulig til å levere skattemelding gjennomførte Skatteetaten sommeren 2019 en ringekampanje rettet mot etterskuddspliktige. Ringerundene viste at telefonisk kontakt hadde effekt på innlevering. Departementet opplyser at for inntektsåret 2019 vil Skatteetaten få på plass en ringerobot som skal kontakte næringsdrivende som ikke har levert skattemelding innen den utsatte fristen, og et svarpanel som skal bistå næringsdrivende som kontakter etaten.

## 2.2 Regelverksendringer

Finansdepartementet opplyser at det fra 1. januar 2019 er innført en forenklet beskatning av personer som arbeider i Norge, men som er bosatt i utlandet. Ordningen er i hovedsak ment å gjelde for utenlandske arbeidstakere på kortvarig opphold i Norge. Bakgrunnen for ordningen var blant annet Riksrevisjonens funn i Dokument 3:11 (2015–2016).

Den nye kildeskatteordningen går ut på at lønnsinntekter for en avgrenset gruppe personer blir skattlagt i Norge etter en forenklet modell med en fast sats på 25 prosent. Personer som oppfyller kriteriene, vil bli skattlagt gjennom kildeskatteordningen, med mindre personen selv aktivt velger å levere ordinær skattemelding. Formålet med den nye ordningen er ifølge Finansdepartementet at beskatning av utenlandske arbeidstakere blir riktigere, og at reglene blir enklere å etterleve. Det gis ingen fradrag i inntekt eller i skatt i ordningen. Skatten blir fastsatt fortløpende ved arbeidsgivers skattetrekk og ved arbeidsgivers rapportering i a-meldingen. De skattepliktige skal ikke levere skattemelding for inntektene som skatlegges gjennom kildeskatteordningen, og de får heller ikke noe skatteoppgjør for disse inntektene. Departementet viser til at den nye kildeskatteordningen gjelder for personer som er bosatt i utlandet, og som arbeider en kortere periode i Norge.

Finansdepartementet opplyser at foreløpige vurderinger fra Skatteetaten tyder på at kildeskatteordningen er en reell forenkling for gruppen som ikke har andre inntekter og der arbeidsgiver trekker skatt i henhold til skattekortet. Ifølge departementet fungerer prosessene med søknad om skattekort og det å velge seg ut av ordningen i hovedsak godt. Foreløpige tall for inntektsåret 2019 tyder på at om lag halvparten av mulige kandidater er med i ordningen.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten har fulgt opp de nye reglene om kildeskatt på lønn for utlendinger med midlertidig opphold i et eget prosjekt for å bidra til at etaten har en helhetlig tilnærming til skattytere i ordningen. Ifølge departementet er planen at Skatteetaten skal oppsummere foreløpige erfaringer og resultater fra den nye kildeskatteordningen i en egen rapport høsten 2020.

## 2.3 Kvaliteten i d-nummerdatabasen – personer med aktiv tilknytning

Finansdepartementet opplyser at prosjektet for modernisering av folkeregisteret vil bli slutført i 2020. Departementet viser videre til at det fra og med 2017 ble innført ny registreringsstatus i folkeregisteret. Dette innebar at alle d-numre heretter blir merket som aktive eller inaktive. Skatteetaten gjennomførte i 2017 en opprydning i folkeregisteret der over 1 million d-numre ble satt som inaktive. Etter innføring av statuskoder for aktiv og inaktiv blir alle d-numre ved nytildeling merket som aktive, og etter fem år vil alle aktive d-numre automatisk bli merket som inaktive. For å få skattekort er det ifølge departementet et krav om at d-nummeret må være aktivt, og det skal alltid foretas ID-kontroll dersom en utenlandsk person ønsker å reaktivere sitt d-nummer. Disse tiltakene gir bedre kvalitet på identitetene i folkeregisteret og bedre informasjon om d-nummerinnehavernes tilknytning til Norge.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten arbeider løpende med å rydde i skattemanntallet for utenlandske arbeidstakere. Dette skattemanntallet byttes erfaringsmessig ut med om lag 50 prosent hvert år. Arbeidet handler dels om å få tilstrekkelig informasjon slik at alle som har aktivitet i Norge eller på norsk sokkel, tas inn i skattemanntallet, og dels om å kontrollere opplysningene i skattemanntallet og tilknyttede registre slik at personer som ikke lenger har aktivitet i Norge eller på norsk sokkel, tas ut. Finansdepartementet viser også til at antall personer med d-numre i skattemanntallet og hvor det ikke er registrert skattedata (lønn, naturalytelser eller skatt), har gått ned fra litt over 60 000 personer i 2016 til om lag 26 000 i 2019.

Ett av tiltakene for å bedre kvaliteten på skattemanntallet er ifølge departementet å kontrollere a-meldingsopplysninger opp mot opplysninger i oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret. Departementet viser til at Skatteetaten har prioritert manuell oppfølging av arbeidsgivere der a-melding ikke er innlevert og arbeidstaker står med åpent arbeidsforhold i oppdragsregisteret. Erfaringsmessig har dette avdekket flere tilfeller med underrapportering og arbeidstakere som er tatt ut av skattemanntallet. Departementet viser i denne forbindelse til at Skatteetaten arbeider med automatiske løsninger som på sikt vil bedre grunnlagsdataene og dermed kvaliteten på skattemeldingen.

Finansdepartementet opplyser at et annet tiltak er oppfølging av opplysninger i a-meldinger om utenlandske arbeidsgivere som driver oppdragsbasert virksomhet, men som ikke har rapportert i oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret. Dette har gitt flere opplysninger, men oppfølgingen har vist seg å være tidkrevende sett i forhold til resultatet. Videre opplyser departementet at Skatteetaten purrer automatisk gjennom oppdragsregisteret på opplysninger om arbeidsforhold når oppdragsgiver leverer inn opplysninger om oppdraget på fastsatt skjema. Dette bidrar ifølge departementet til at personer som kommer til landet, tas inn i manntallet, og at utenlandske arbeidsgivere blir kjent med rapporteringsplikten.

## 2.4 Kvaliteten i d-nummerdatabasen – ID-kontroll

Finansdepartementet opplyser at det er krav om at utenlandske arbeidstakere må møte til personlig ID-kontroll hos Skatteetaten for å få tildelt d-nummer og skattekort i Norge. Det er enkelte unntak for dette kravet. Fra 1. januar 2017 ble ansvaret for ID-kontroll fra øvrige rekvirenter av d-nummer overført til Skatteetaten. Som følge av dette iverksatte etaten nye kompetansetiltak i 2017 for å sikre fortsatt høy kvalitet på ID-kontrollen.

Skatteetaten har ifølge departementet de seneste årene hatt løpende dialog med andre rekvirenter av d-numre, herunder Brønnøysundregistrene og Nav, for å bidra til at rekvirentene kartlegger behovet for å stille krav om ID-kontroll på sine områder. Det er imidlertid den enkelte rekvirent som må sette krav til oppmøte og krav om ID-kontroll hos Skatteetaten ut fra eget behov og eget regelverk, jf. folkeregisterforskriften § 2-2-5. For næringsdrivende, som får tildelt d-nummer ved registrering av enkeltpersonforetak, er det Brønnøysundregistrene som må stille krav om oppmøteplikt og ID-kontroll. Departementet opplyser at antall utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold som har fått tildelt d-nummer uten personlig frammøte i 2018 og 2019, var på henholdsvis 9215 og 11 071 personer.

Finansdepartementet har hatt kontakt med Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmålet om det skal stilles krav om ID-kontroll for selvstendig næringsdrivende som skal drive virksomhet i Norge. Brønnøysundregistrene har fra 10. juni 2020 innført krav til ID-kontroll hos Skatteetaten for selvstendig næringsdrivende som skal drive virksomhet i Norge. Kravet gjelder både de som har d-nummer fra før og de som søker om d-nummer i forbindelse med registreringen. Dette kravet vil ifølge Finansdepartementet bidra

til sikrere identitet for selvstendig næringsdrivende som skal drive virksomhet i Norge. Ifølge departementet ble det i 2019 registrert om lag 900 nye innehavere av selvstendig næringsvirksomhet, hvorav i overkant av 500 hadde d-nummer fra før og var ID-kontrollert. Basert på 2019-tallene vil det årlig være om lag 400 personer som har behov for ID-kontroll ved oppmøte hos Skatteetaten.

Finansdepartementet viser også til at det fra juni 2017 er innført retningslinjer i Skatteetaten for ambulerende ID-kontroll. Målet er at Skatteetaten i større grad enn tidligere tilrettelegger for økt tilgjengelighet for næringslivet og utenlandske arbeidstakere, slik at de kan oppfylle sin plikt til ID-kontroll. Dette tiltaket vil kunne øke andelen skattepliktige som blir ID-kontrollert, og dermed forbedre kvaliteten på opplysningene i folkeregisteret og i skattemanntallet. Ifølge departementet skal retningslinjene bidra til at flest mulig med behov for ID-kontroll gjennomfører dette og en likere praktisering av ID-kontrollen.

Gjennom arbeidet med modernisering av folkeregisteret og ny folkeregisterlov er det ifølge Finansdepartementet blitt lagt til rette for at det synliggjøres for brukerne av folkeregisteret på hvilket grunnlag en identitet, herunder både fødselsnummer og d-nummer, har blitt kontrollert og registrert. Målet med opplysninger om identitetsgrunnlag har vært å heve kvaliteten på folkeregistrerte opplysninger og gi brukere av folkeregisteret mulighet til å risikovurdere egne tjenester og ytelser opp mot informasjonen om hvilken kontroll som er gjennomført ved tildeling av identifikasjonsnummeret. Ved overgang til et modernisert folkeregister ved utgangen av 2020 vil brukerne kunne vurdere denne informasjonen. På sikt vil dette kunne bidra til at flere d-nummerinnehavere vil måtte møte til ID-kontroll.

Finansdepartementet opplyser også at det pågår arbeid mellom justissektoren og Skatteetaten for å kunne etablere en identitet som unik i folkeregisteret. Å etablere én unik identitet i folkeregisteret ansees å være et av de viktigste virkemiddelene for hindre falske identiteter og for å hindre at en person forsøker å registrere seg med flere identiteter. Finansdepartementet viser til at før slike unike identiteter kan etableres i folkeregisteret, må justissektoren tilrettelegge for at deres registre kan dele informasjon om biometriske data med folkeregisteret. Dette avhenger ifølge Finansdepartementet også på mange vis av øvrige pågående prosjekter innenfor den helhetlige nasjonale ID-forvaltningen. I den forbindelse viser Finansdepartementet til at Skatteetaten, sammen med politietaten, Digitaliseringsdirektoratet og Nav, i 2018 etablerte en rådgivende gruppe for bedre identitetsforvaltning i Norge. Denne gruppen samarbeider med andre sentrale aktører som Finans Norge, Nasjonalt ID-senter og Brønnøysundregistrene. Målet med gruppen er ifølge departementet en bedre koordinert innsats i arbeidet med ID-forvaltning.

Finansdepartementet opplyser at det på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 ble gjennomført en områdegjennomgang av ID-forvaltningen. Områdegjennomgangen har kartlagt om dagens forvaltning er innrettet og organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Formålet med gjennomgangen er økt sikkerhet, økt kostnadseffektivitet og økt brukervennlighet i ID-forvaltningen.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det i tiden etter slutføringen av undersøkelsen er blitt gjennomført flere tiltak for å øke kvaliteten i arbeidet med fastsettelse av skatt for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertid opphold i Norge. Riksrevisjonen viser i denne sammenhengen til at Skatteetaten fra 1. januar 2019 ble organisert i seks landsdekkende divisjoner med ansvar for egne fagområder. Riksrevisjonen registrerer at Finansdepartementet legger til grunn at dette vil gi en mer helhetlig innsats, høyere kompetanse og mer effektiv oppgaveløsning også mot utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold.

Riksrevisjonen merker seg også at Skatteetaten har iverksatt flere tiltak for å forbedre informasjons- og veiledningsarbeidet overfor en stadig større og mer sammensatt gruppe utenlandske skattepliktige. Riksrevisjonen vil i den forbindelse understreke viktigheten av at dette arbeidet gjøres i samarbeid med andre berørte etater.

Riksrevisjonen registrerer at det fra 1. januar 2019 er innført en forenklet beskatningsmodell for personer som arbeider i Norge, men som er bosatt i utlandet. Ordningen er i hovedsak ment å gjelde for utenlandske arbeidstakere på kortvarig opphold i Norge.

Foreløpige tall for inntektsåret 2019 indikerer at om lag halvparten av de skattepliktige som oppfyller kriteriene, er med i ordningen. Skatteetatens foreløpige vurderinger er at kildeskatteordningen er en reell forenkling for skattepliktige som ikke har andre inntekter. Riksrevisjonen merker seg for øvrig at Skatteetaten skal oppsummere erfaringer og resultater fra den nye kildeskatteordningen i en egen rapport høsten 2020.

Skatteetaten har iverksatt tiltak for å rydde i d-nummerdatabasen i folkeregisteret, og det skjer en løpende rydding i skattemanntallet for utenlandske arbeidstakere. Tiltakene omfatter både systemmessige kontroller og manuelle kontroller. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet mener at disse tiltakene gir bedre kvalitet på identitetene i folkeregisteret og bedre informasjon om d-nummerinnehavernes tilknytning til Norge, samtidig som skattemanntallet i større grad omfatter aktive skattepliktige til Norge.

Riksrevisjonen registrerer også at det har blitt økt oppmerksomhet om krav til ID-kontroll ved tildeling av d-nummer, og at dette fra 10. juni 2020 også gjelder for selvstendig næringsdrivende som skal drive virksomhet i Norge. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at alle berørte departementer og etater blir inkludert i arbeidet med å sikre god ID-forvaltning, da det fortsatt er et betydelig antall personer som får tildelt d-nummer uten personlig frammøte. Riksrevisjonen har merket seg områdegjennomgangen av ID-forvaltningen som er gjort.

Samlet sett vurderer Riksrevisjonen de tiltakene som er satt i verk for å styrke arbeidet med å sikre korrekt skattlegging av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende, som positive. Det er stor risiko knyttet til skattleggingen av denne gruppen, og det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at Skatteetaten og Finansdepartementet fortsatt har stor oppmerksomhet på å øke kvaliteten på skattleggingen av denne gruppen skattepliktige.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:16 (2015-2016)

## Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å styrke sikkerheten i vegtunneler

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere myndighetenes arbeid med å styrke sikkerheten i vegtunneler. Dette gjaldt både arbeidet med oppgradering av tunnelene i tråd med sikkerhetskrav i *forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler* (tunnelsikkerhetsforskriften) og hvordan sikkerheten og beredskapen generelt var ivaretatt.

Dokument 3:16 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet til styresmaktene med å styrke tryggleiken i vegtunneler* ble overlevert Stortinget 6. september 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 6. desember 2016, jf. Innst. 114 S (2016–2017), og Stortinget behandlet saken 9. februar 2017.

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet å sørge for at Vegdirektoratet

- bidro til en systematisk sikkerhetsforvaltning gjennom å
  - oppdatere det faglige rammeverket for sikkerhetsforvaltningen
  - utvikle en felles veileder for beredskapsplaner
  - styrke oppfølgingen av tunnelforvaltningen i regionene
- i samråd med nødetatene styrket kompetansen om brann og redning gjennom opplæring og brannøvelser, særlig i risikoutsatte vegtunneler
- tok i bruk ytterligere tiltak for å styrke trafikanters kunnskap om selvredning og sikkerhetsutstyr i tunneler

I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble det gitt tilslutning til alle hovedpunktene i rapporten, og komiteen mente at Riksrevisjonens funn tilsa at tunnelsikkerheten på veiene i Norge måtte forbedres.

Komiteen så med bekymring på at sikkerhetsforvaltningen ikke var godt nok dokumentert, at risikoanalyser i for liten grad så på særskilte forhold i hver enkelt tunnel, og at planverk og oppdatert kunnskap om sikkerhet generelt og forholdene i den enkelte tunnel spesielt ikke alltid var tilgjengelig. Videre så komiteen med bekymring på at det i tunneler ikke var gjennomført brannøvelser, og at redningsutstyr ikke var på plass alle steder.

Da undersøkelsen ble gjennomført, viste Samferdselsdepartementet til at oppgraderingen av tunnelene i tråd med kravene i tunnelsikkerhetsforskriften hadde blitt mer omfattende og kostnadskrevende enn først antatt. Undersøkelsen viste også at oppgraderingen av tunnelene var kommet svært kort. Komiteen uttrykte også bekymring for at dette arbeidet ikke var kommet lenger.

Komiteen understreket videre at prinsippet om selvredning måtte gjøres allment kjent, og at forutsetningene for vellykket selvredning måtte være til stede i alle tunneler. Komiteen mente også at øvelser måtte gjennomføres regelmessig.

Komiteen pekte videre på at Vegdirektoratet måtte sørge for at Statens vegvesen fulgte relevante lover og forskrifter, og sørge for god informasjon om hvorvidt forholdene i tunnelene var innenfor rammene av lov og forskrift. Komiteen anså det som alvorlig at Riksrevisjonen avdekket at sistnevnte ikke var tilfelle.

### 2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 15. juni 2020 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for

- iverksatte endringer og tiltak for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger

- oppnådde resultater på området

Departementet ble også bedt om å orientere spesielt om status for Statens vegvesens arbeid med å utbedre tunnelene i tråd med kravene i tunnelsikkerhetsforskriften.

Samferdselsdepartementet svarte i brev av 22. september 2020. De følgende punktene gjør rede for innholdet i svarbrevet fra departementet.

## 2.1 Tiltak for å forbedre sikkerhetsforvaltningen

### *Det faglige rammeverket*

Samferdselsdepartementet opplyser at det faglige rammeverket for sikkerhetsforvaltningen av tunneler har vært og er under oppdatering.

Håndbok R511 *Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler* ble publisert i juli 2019 og omfatter tunneler som er i bruk, under bygging eller på prosjekteringsstadiet. Håndboken er under revisjon som følge av omorganiseringen av Statens vegvesen per 1. januar 2020, og den er planlagt ferdigstilt høsten 2021. På grunn av omorganiseringen er også etatens kvalitetssystem under endring. Revisjonen av prosessene for tunnelforvaltning skal være ferdig i løpet av oktober 2020 og tilsvarende for drift og vedlikehold i løpet av 2021.

Samferdselsdepartementet opplyser videre at det skal utvikles en risikobasert prosedyre for inspeksjon og vedlikehold. Prosedyren vil være fundamentet i en revisjon av Håndbok R610 *Drift og vedlikehold av riksveger* og skal dokumentere et grunnlag for en optimal vedlikeholds- og inspeksjonsstrategi.

Nye tunneler blir bygget med god sikkerhet gjennom revidert utgave av vegnormal N500, som ble utgitt høsten 2016 og oppdatert januar 2020.

### *Veileder for beredskapsplaner*

Ifølge Samferdselsdepartementet ble mal for beredskapsplaner ferdigstilt i 2016. Malen er tatt i bruk som veileder for beredskapsplaner i Statens vegvesen.

### *Oppfølging av tunnelforvaltningen*

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen har styrket oppfølgingen av tunnelområdet gjennom den nye organiseringen av etaten fra 1. januar 2020. Vegdirektoratet har ansatt tre inspeksjonsledere som inspiserer riksveitunnelene i henhold til tunnelsikkerhetsforskriftens krav. Tunnelinspeksjonen inkluderer også stikkprøver av om tunnelforvalter har lagret sikkerhetsdokumentasjon som kreves for sikkerhetsgodkjenning, slik regelverket krever. Departementet opplyser videre at Vegdirektoratet utvikler et eget tunnelforvaltningssystem som skal bidra til å registrere funn fra inspeksjonene og hvordan avvikene følges opp. Første versjon av dette systemet er nå satt i drift. Vegdirektoratet har også ansatt flere personer som skal arbeide med sikkerhetsgodkjenning av tunneler.

## 2.2 Tiltak for å styrke kompetansen om brann og redning gjennom opplæring og brannøvelser i samråd med nødetatene

Ifølge Samferdselsdepartementet gjennomfører Statens vegvesen nå obligatorisk opplæring i tunnelsikkerhet for brann- og redningsfolk. Dette er et resultat av samarbeidet mellom Direktoratet for brann- og beredning (DSB), Norges brannskole og Statens vegvesen. Vegdirektoratet følger opp at øvelser er avholdt i henhold til regelverket ved inspeksjon av tunnelene.

Videre er det opprettet et tverretattlig forum for tunnelforvaltning hvor saker drøftes og praksis harmoniseres. Statens vegvesen, Direktoratet for sivil beredskap og Vegtilsynet deltar i dette forumet. Nye Veier AS og fylkeskommunene er ifølge departementet nå også invitert til disse møtene.

## 2.3 Tiltak for å styrke trafikanters kunnskap om selvredning og sikkerhetsutstyr i tunneler

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen regelmessig gjennomfører informasjonskampanjer om sikkerhet i tunnel. Den siste kampanjen ble gjennomført i desember 2019. Målet med kampanjen var blant annet å gjøre prinsippet om selvredning kjent. Kampanjen ble kommunisert i sosiale medier og på nettsiden vegvesen.no.

Statens vegvesen har også inkludert informasjon om sikkerhet ved kjøring i tunnel i både den praktiske og teoretiske delen av førerkortopplæringen. Etter ordinær kjøreopplæring skal elever mestre å kjøre tydelig, sikkert og effektivt i blant annet tunneler. I tillegg får elevene gjennom den obligatoriske teoriprøven en teoretisk gjennomgang av tunnelsikkerhet og kjøring i tunnel, samt kunnskap om atferd ved uhell i tunnel. Videre vil alle som tar førerkort i de mellomtunge og tunge førerkortklassene, få opplæring som gjør at eleven skal kjenne til generelle problemer ved røykutvikling og opptreden i røykfylte områder og brann- og røykutvikling i tunneler, deriblant evakueringsløsninger.

## 2.4 Oppgradering av tunneler på riksvei

### *Statens plan for utbedring av riksveitunnelene*

Statens plan for utbedring av riksveitunnelene omfatter tunnelene som er over 500 meter lange, både på det transeuropeiske veinettet (TERN) og øvrig riksveinett.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er satt inn store ressurser for å holde god framdrift i arbeidet med oppgradering av tunnelene. På grunn av direktiv- og forskriftskrav har tunneler de siste årene blitt prioritert foran andre kritiske vedlikeholdsobjekter. Opprinnelig ble det lagt opp til at kun avvik fra tunnelforskriftskrav og kritiske vedlikeholdstiltak skulle prioriteres. Det er et stort vedlikeholdsetterslep på tunnelene på riksveinettet, noe som også krever større tiltak. For å unngå ulempene som trafikantene påføres ved at man stenger tunneler i to omganger, og for å få til en mer rasjonell og kostnadseffektiv gjennomføring, ble det i 2016 besluttet at vedlikeholdsetterslepet skulle håndteres samtidig med avvik fra forskriftskravene. Stortinget ble orientert om dette i Prop. 1 S (2016–2017). Stortinget ble samtidig orientert om at utbedring av TERN-tunnelene ville utsettes til 2020/2021 og de resterende riksveitunnelene til 2022/2023. Dette lå til grunn for NTP 2018–2029.

Samferdselsdepartementet viser til at det har vært betydelig økte kostnader knyttet til tunnelutbedringsprogrammet, og at det i 2019 medførte et behov for å justere programmet. Stortinget ble orientert som følger i Prop. 1 S (2019–2020), jf. Innst. 13 S (2019–2020).

«På grunn av kostnadsøkningene vil gjennomføringen av tiltak i tunneler på det øvrige riksveinettet ikke kunne gjennomføres innen 2022–2023 som tidligere planlagt, men i hovedsak bli utsatt til etter 2023. Prioriteringen av tiltak vil derfor måtte vurderes i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan 2022–2031. Med budsjettforslaget vil det i løpet av 2020 være igangsatt arbeid i nær ved samtlige tunneler på TEN-T-veinettet som er omfattet av forskriftene, og hvor det er planlagt at det skal gjennomføres tiltak nå. Unntakene er E39 Fløyfjellstunnelen i Vestland, samt E16 Lærdalstunnelen i Vestland. Regjeringen vil komme tilbake til saken på egnet måte.»

### *Oppfølging av tunnelsikkerhetsdirektivet*

Tunnelsikkerhetsdirektivets virkeområde er begrenset til tunneler med en lengde på over 500 meter på TERN-veinettet, et veinett som omfatter om lag halvparten av riksveinettet i Norge. Det er 173 tunneler i Norge som omfattes av direktivet. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har i brev til Samferdselsdepartementet av 22. april 2020 åpnet sak mot Norge på grunn av forsinkelsene med å oppgradere tunneler som omfattes av direktivet. ESA har foreløpig konkludert med at Norge ikke overholder fristen for oppgradering av tunneler, og de ba i brevet om en ny status for arbeidet, videre framdriftsplaner og eventuelle andre opplysninger som kan være relevant for saken.

I Samferdselsdepartementets svar til ESA i brev av 29. juni 2020 framgår det at det ved utgangen av 2021 vil være 50 tunneler som ikke er oppgradert. Ifølge departementet vil 20 av disse tunnelene falle utenfor TERN og erstattes av ny veiinfrastruktur i forbindelse med utbygging av nye veistrekninger.

Av de resterende 30 tunnelene er oppgradering av 28 tunneler igangsatt eller vedtatt igangsatt i 2020. På en av de to siste vurderes oppstart av arbeidet i 2021 (E16 Lærdalstunnelen). Den siste (E39/E16 Fløyfjellstunnelen) må ifølge departementet vurderes i forbindelse med utvidelse av bybanen i Bergen.

Ifølge Samferdselsdepartementet vil ESA med bakgrunn i departementets svar vurdere om de skal gå videre med saken, eller om den kan lukkes.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det fortsatt er betydelige forsinkelser i arbeidet med oppgradering av tunneler på riksveinettet. Samferdselsdepartementet opplyser at årsaken til forsinkelsene blant annet er beslutningen om å utbedre vedlikeholdsetterslepet samtidig med forskriftskravene. Dette har gitt en mer rasjonell og kostnadseffektiv gjennomføring, og trafikantene har unngått ulempene det medfører å stenge tunnelene i to omganger. Stortinget er tidligere orientert om dette.

Vi registrerer at ESA har åpnet traktratbruddsprosedyre for manglende overholdelse av fristen for oppgradering av tunneler på TEN-T veinettet. Vi vil gjennom den årlige revisjonen fortsatt følge utviklingen på dette området.

Riksrevisjonen merker seg at deler av det faglige rammeverket for sikkerhetsforvaltningen av tunneler har blitt oppdatert, men at enkelte deler må tilpasses endringene som følge av omorganiseringen av Statens vegvesen.

Videre merker vi oss at Statens vegvesen nå gjennomfører obligatorisk opplæring i tunnelsikkerhet for brann- og redningsfolk, som et resultat av samarbeidet med Direktoratet for brann- og sikkerhet (DSB) og Norges brannskole. Statens vegvesen har også inkludert informasjon om sikkerhet ved kjøring i tunnel i både den praktiske og teoretiske delen av førerkortopplæringen.

Manglende etterlevelse av regelverket for tunnelsikkerhet, og særlig manglende gjennomføring av brannøvelser, var blant hovedfunnene i Riksrevisjonens undersøkelse. Samferdselsdepartementet redegjør for tiltak som er iverksatt for å styrke oppfølgingen av hvordan tunnelene forvaltes, og viser særlig til Vegdirektoratets inspeksjoner av riksveitunneler i henhold til tunnelsikkerhetsforskriftens krav. Inspeksjonene inkluderer stikkprøver av om tunnelforvalter har lagret sikkerhetsdokumentasjon som kreves for å få sikkerhetsgodkjenning. Videre skal et nytt tunnelforvaltningssystem bidra til å registrere funn fra inspeksjoner og hvordan avvik følges opp. Ved inspeksjonene følger Vegdirektoratet også opp at øvelser er avholdt i tunnelene i henhold til regelverket. Etter vår vurdering er dette viktige tiltak for å forbedre tunnelsikkerheten.

Saken er avsluttet.



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

## Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

### 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere norske myndigheters arbeid med Arktisk råd, og å belyse hvordan myndighetene arbeidet med de områdene som Arktisk råd trekker fram som sentrale gjennom rådets anbefalinger til de åtte medlemsstatene<sup>2</sup>. Undersøkelsen var en del av en multilateral revisjon av Arktisk råd, der riksrevisjonene i Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA deltok. Riksrevisjonene i Canada og Finland var observatører til revisjonen.

Undersøkelsen ble overlevert Stortinget 17. desember 2014, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 5. mai 2015, jf. Innst. 259 S (2014–2015). Stortinget behandlet saken 12. juni 2015.

Undersøkelsen viste at Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i og forvaltningen av Arktis. Arktisk råd har også bidratt til å øke kunnskapen om flere sentrale saksfelt i de arktiske områdene, særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis.

Undersøkelsen viste samtidig at organiseringen av Arktisk råd ikke var hensiktsmessig, og at styringen av arbeidet var mangelfull. Eksempelvis var organiseringen av Arktisk råd omtrent lik som da rådet ble opprettet i 1996, samtidig som saksfeltet hadde vokst betydelig. De seks arbeidsgruppene under rådet hadde ulik grad av måloppnåelse. Arktisk råd hadde heller ingen strategi for å styre de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige mål. Arbeidsgruppene gjennomførte eksempelvis et stort antall prosjekter uten at det nødvendigvis var noen samlet vurdering som lå til grunn for å starte opp prosjektene. Det var kun et fåtall av prosjektene som dannet grunnlaget for Arktisk råds anbefalinger til medlemslandene, og medlemslandene rapporterte i liten grad om hvordan anbefalingene ble fulgt opp.

Arktisk råd har siden opprettelsen gitt tydelig uttrykk for betydningen av urfolks deltakelse i rådets arbeid. Undersøkelsen viste imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad hadde blitt lagt til rette for at urfolk deltok.

Undersøkelsen viste videre at det var svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet med Arktisk råd. Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet er sentrale i Arktisk råds arbeid, samtidig som flere andre departementer er berørt av rådets arbeid. I undersøkelsen ble det imidlertid vist til at de øvrige departementene i liten grad la vekt på kunnskapen som Arktisk råd har bidratt med. Disse departementene la i større grad vekt på andre internasjonale prosesser og nasjonal kunnskap. Utenriksdepartementet hadde heller ingen oversikt over hvorvidt ansvarlige sektordepartementer fulgte opp anbefalinger fra Arktisk råd, eller om de allerede var innarbeidet i norsk forvaltning.

Riksrevisjonen anbefalte Utenriksdepartementet å

- legge til rette for enda bedre koordinering av arbeidet i Arktisk råd med de ansvarlige sektordepartementene
- ta initiativ til ulike tiltak slik at alle berørte departementer i større grad finner arbeidet med Arktisk råd formålstjenlig for både å kunne nyttiggjøre seg arbeidet i Arktisk råd og bidra med relevant kompetanse på områder som har betydning for Arktis
- forsterke arbeidet, blant annet gjennom det faste sekretariatet, for å gjøre Arktisk råd til et mer effektivt organ med vekt på bedre styring, organisering, finansiering og rapportering

Ved behandlingen av Dokument 3:3 (2014–2015) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at den var tilfreds med at Arktisk råd bidrar til å styrke samarbeidet mellom landene og øke kunnskapen om sentrale saksfelt, særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis. Komiteen merket seg imidlertid Riksrevisjonens funn om at organiseringen av Arktisk råd ikke synes å være hensiktsmessig, og at styringen av arbeidet er

---

<sup>2</sup> Arktisk råd er det eneste sirkumpolare politiske samarbeidsorganet på regjeringnivå. Her møtes alle de åtte arktiske statene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA.

mangelfull. Komiteen merket seg videre at Riksrevisjonen mente det var betydelig potensial for mer effektivt samarbeid og utnyttelse av rådets ressurser dersom det ble enighet i rådet om bedre koordinering og mer forutsigbar finansiering av arbeidet. Komiteen tok til etterretning Utenriksdepartementets svar til undersøkelsen og forutsatte at statsråden fulgte opp Riksrevisjonens merknader som angitt, og sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger.

## 2 Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen gjennomførte 14. mai 2020 et intervju med Utenriksdepartementet der departementet redegjorde for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:3 (2014–2015), sammen med kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området. Omforent referat fra dette møtet forelå 9. juni s.å. Utenriksdepartementet oversendte i tillegg ytterligere dokumentasjon om departementets oppfølging per e-post 6. august 2020.

Utenriksdepartementet understreker at Arktisk råd fortsatt er det viktigste internasjonale samarbeidsorganet for arktiske spørsmål, og at de arktiske statene har en felles interesse av å opprettholde Arktisk råds særskilte stilling. Utenriksdepartementet opplever samtidig en stadig økende interesse for Arktisk råd og arktiske spørsmål fra andre land.

Utenriksdepartementet viser til at arbeidet med klimaendringene i Arktis har intensivert de siste fem årene, og gjennom arbeidsgruppene rapporter blir det tydelig hvilken betydning klimaendringene har i Arktis. Særlig viktig er ifølge Utenriksdepartementet arbeidet i arbeidsgruppen for havmiljø (PAME) og miljøovervåkning (AMAP). Aktiviteten i arbeidsgruppen for forebygging av ulykker, beredskap og respons (EPPR) har også økt i løpet av de siste par årene.

### **Utenriksdepartementets arbeid for å sikre bedre involvering av andre departementer med ansvar som berører arktiske spørsmål**

Utenriksdepartementet viser til at departementet i løpet av de siste årene har endret praksis og lagt større vekt på nasjonal bredde i arbeidet med Arktisk råd. I forberedelsene til rådets møter mellom embetsmennene på ambassadørnivå (Senior Arctic Officials (SAO)) involverer Utenriksdepartementet både andre relevante departementer og de statlige etatene som deltar i rådets arbeidsgrupper. Det gjelder særlig Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og av statlige etater kan Kystdirektoratet nevnes. På forberedelsesmøter gjennomgås agendaen for kommende SAO-møter, og det utarbeides et mandat til hva som skal være Norges synspunkter på de spørsmålene som skal diskuteres. Dette har ifølge Utenriksdepartementet bidratt til god og mer aktiv deltakelse blant flere departementer og statlige etater. Siden arbeidet i Arktisk råd er særlig rettet mot miljøspørsmål, er det ifølge Utenriksdepartementet likevel fortsatt slik at Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet er mest aktive i arbeidet. SAO-møtene gjennomføres to–fire ganger per år.

Sametinget deltar ifølge Utenriksdepartementet konsekvent i arbeidet med forberedelsene til hvert enkelt SAO-møte, og det er god dialog med Sametinget mellom møtene. Sametinget deltar stort sett alltid i den norske delegasjonen på SAO-møtene, og som tidligere deltar de alltid på ministermøtene der den norske ministeren også gir en stor del av sin tildelte taletid til sametingspresidenten. Ministermøtene gjennomføres i all hovedsak annethvert år.

Utenriksdepartementet mener det også er viktig å involvere de nordnorske fylkene, og de har alltid en stående invitasjon til å delta på de forberedende møtene og i den norske delegasjonen til SAO-møtene. Fylkene har ikke alltid kunnet prioritere egen deltakelse, men departementet har god kontakt med fylkene mellom møtene.

Utenriksdepartementet viser til at etter SAO- og ministermøtene sendes referatene til de berørte instansene, mens enkeltsaker eventuelt følges opp i direkte dialog med det departementet eller den etaten de berører. På den måten er ifølge Utenriksdepartementet alle de involverte oppdatert på og involvert i Arktisk råds arbeid.

## Tiltak for effektivisering av Arktisk råd

### *Administrativ støtte gjennom sekretariatene*

Utenriksdepartementet viser til at Arktisk råd er styrket gjennom opprettelsen av det faste sekretariatet, samlokaliseringen av to av arbeidsgruppene sekretariater og urfolkens sekretariat (IPS) ved Framsenteret i Tromsø. En evaluering<sup>3</sup> som ble lagt fram i februar 2020, viser at det er bred enighet blant medlemsstatene om at det faste sekretariatet fungerer godt etter hensikten, og at det jobber målrettet og effektivt.

Utenriksdepartementet legger til at det er godt fornøyd med hvordan sekretariatet bidrar til å operasjonalisere og styrke effektiviteten av arbeidet i Arktisk råd. Departementet trekker fram at møtene i rådet blir godt og grundig forberedt av sekretariatet, og at sekretariatet har nær kontakt med formannskapslandet og gir det nødvendig administrativ støtte. Sekretariatet er også viktig for den institusjonelle hukommelsen i Arktisk råd gjennom sitt arkiv. Før var dette aktiviteter det enkelte land gjorde på egen hånd.

Ifølge Utenriksdepartementet ville det fra norsk side imidlertid vært ønskelig med en sterkere samkjøring og samlokalisering av alle de seks arbeidsgruppene sekretariater. Departementet viser til at det per i dag ikke er realistisk å få til en full samlokalisering av arbeidsgruppene sekretariater.

### *Styring og oppfølging*

Norge har tatt initiativ til et strategiarbeid med mål om å utarbeide et dokument som skal legge føringer for det videre arbeidet i Arktisk råd. Politisk ble det vanskelig å få til videre framdrift i dette arbeidet under det siste ministermøtet i Finland i mai 2019. Norge har imidlertid forpliktet seg til å følge opp strategiarbeidet, og Norge arrangerte i januar 2020 et uformelt dialogmøte med medlemsstatene og urfoldsorganisasjonene om blant annet strategiske spørsmål. Arbeidet vil på formelt nivå bli tatt opp igjen på ministermøtet i 2021. På grunn av mangel på konsensus i rådet om klimaspørsmål er det ifølge Utenriksdepartementet imidlertid per i dag vanskelig å få til noe strategisk dokument.

Utenriksdepartementet viser til at prosjektene i regi av Arktisk råd i all hovedsak settes i gang på samme måte som tidligere. Det er ingen overordnet strategi som ligger til grunn for hvordan prosjektene initieres og velges ut. Arbeidsgruppene tar initiativ til prosjektene og får dem eventuelt vedtatt. Antall prosjekter er omtrent på samme nivå som for fem år siden, og det er per november 2020 ca. 100 aktive prosjekter under Arktisk råd. Norge tar alltid opp på SAO-møter at det må legges mer til rette for at prosjektene i arbeidsgruppene skal være mest mulig målrettede, men får ikke støtte for dette synet fra alle de andre landene.

Utenriksdepartementet viser til at oppfølging av anbefalingene som gis i ministererklæringene, fortsatt er basert på frivillighet. Ministermøtene har et fast punkt med rapportering om hva landene har gjort siden foregående møte, og medlemsstatene er opptatt av å få fram hvilke aktiviteter de gjennomfører. Landene har imidlertid ulik praksis når det gjelder å følge opp anbefalingene. Utenriksdepartementet mener likevel at det er en tendens til at landene i større grad melder tilbake om tiltak som gjøres, og at anbefalingene kan oppleves som politisk forpliktende. Når det gjelder det store antallet anbefalinger fra arbeidsgruppene, vil det ifølge Utenriksdepartementet være vanskelig både politisk og i praksis å ha full oversikt og skape en vilje til en reell forpliktende oppfølging av alle anbefalingene.

### *Finansiering*

Utenriksdepartementet viser til at finansieringen av prosjektene i fem av de seks arbeidsgruppene er omtrent som tidligere. Arbeidsgruppene kommer som regel med enkeltinitiativ som må få støtte fra ett eller flere land for å få nødvendig finansiering på plass. I praksis vil dette ifølge Utenriksdepartementet ofte være en nokså komplisert prosess.

Departementet opplyser at finansieringsordningen for prosjekter under arbeidsgruppen ACAP (Arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis – Prosjektstøtteinstrumentet PSI) er på plass etter en langvarig prosess. Her har ifølge Utenriksdepartementet Norge spilt en viktig rolle, særlig ved at Klima- og miljødepartementet, som nåværende leder av ACAP, har vært en aktiv pådriver. Russland har som forutsatt

---

<sup>3</sup> «The Arctic Council Secretariat», Icelandic National Audit Office, 2020.

også bidratt med sin del av finansieringen. Systemet er i en pilotfase som vil bli evaluert i 2020/2021 med tanke på eventuell videreføring.

Utenriksdepartementet opplyser at som tidligere må hvert land selv sørge for å finansiere deltakelse for sine respektive urfolksrepresentanter i arbeidet til Arktisk råd, og de fleste medlemslandene sørger for tilstrekkelig finansiering til at urfolksrepresentantene kan delta. I et par medlemsland er imidlertid finansieringen mer utfordrende, og i noen tilfeller vil urfolksrepresentantene mangle muligheten til å delta fullt ut i alle arbeidsgruppene.

### 3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har igangsatt flere tiltak for å styrke arbeidet i Arktisk råd. Det gjelder både nasjonale tiltak for blant annet å involvere større deler av forvaltningen og tiltak for å øke effektiviteten i Arktisk råd i sin helhet. Vi merker oss funnene i den gjennomførte evalueringen og departementets vurdering av hvordan det faste sekretariatet fungerer. Det er positivt at det faste sekretariatet synes å fungere etter hensikten, og at de forventningene Arktisk råd hadde til økt effektivitet ved etableringen av sekretariatet synes å bli innfridd. Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet arbeider for ytterligere effektiviseringstiltak i Arktisk råd, men at det ikke alltid er enighet om de foreslåtte tiltakene blant alle medlemsstatene.

Klimaendringer og økte muligheter for økonomisk aktivitet i Arktis understreker betydningen av å sikre en bærekraftig utvikling og å beskytte miljøet i Arktis. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at Utenriksdepartementet fortsetter arbeidet med å styrke og videreutvikle Arktisk råd både faglig og administrativt innenfor de rammene som gjelder for dette internasjonale samarbeidet.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:4 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av internkontrollen i Statens vegvesen

## 1 Innledning

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

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

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2018–2019) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, som ble overlevert til Stortinget 18. oktober 2018. Stortinget behandlet saken 4. desember 2018. I sin innstilling til saken delte kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens vurdering av at saken burde følges videre før den kan anses som avsluttet.

Riksrevisjonen fulgte deretter saken opp på nytt i Dokument 3:1 (2019–2020) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Dokumentet ble overlevert Stortinget 8. oktober 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. november 2019, jf. Innst. 44 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 3. desember 2019.

I oppfølgingen merket Riksrevisjonen seg at:

- Nye systemer og videreutvikling av eksisterende systemløsninger skal bidra til bedre styring og kontroll med etatens innkjøp. Systemene er under utvikling, og de skal være innført og tatt i bruk i 2020. Systemene vil kunne gi grunnlag for bedre rapportering fra 2021.
- Revisjoner av anskaffelser viser at det ikke kan dokumenteres at tiltak som skal sikre at regelverket etterleves, har ført til tilstrekkelig forbedring.
- Internrevisjonen har foreslått at etatsledelsen iverksetter ytterligere tiltak for å oppnå effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen var enig med Samferdselsdepartementet i at det fortsatt var en del arbeid som gjensto. Riksrevisjonen registrerte at departementet ville følge saken videre i etatsstyringen, og at departementet ville be om en ny statusrapport fra Vegdirektoratet etter sommeren 2019. Riksrevisjonen besluttet å følge saken videre.

I sin innstilling til saken registrerte kontroll- og konstitusjonskomiteen at arbeidet fortsatt ikke var slutført, og at iverksatte tiltak ikke hadde gitt den nødvendige og forventede forbedringen. Komiteen merket seg også at Statens vegvesen er i ferd med å innføre nye systemer og videreutvikle eksisterende, og at man først i 2021 kan regne med et bedre rapporteringsgrunnlag. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at saken burde videreføres.

## 2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. juni 2020 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som var iverksatt etter departementets brev 7. mai 2019 og statusrapporten i brev av 25. oktober 2019.

Riksrevisjonen ba departementet om å orientere spesielt om

- tiltak som skal styrke etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og internt regelverk på anskaffelsesområdet

- utførte kontroller av om anskaffelsesregelverket og internt regelverk på anskaffelsesområdet etterleves
- status for innføringen av prosjektøkonomisystemet på byggherreområdet, og eventuelle resultater av det nye systemet
- framdriften når det gjelder å registrere alle leverandører
- Samferdselsdepartementets oppfølging av iverksatte og planlagte tiltak
- Samferdselsdepartementets vurdering av risikoen for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Samferdselsdepartementet svarte i brev av 28. august 2020.

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

#### **3.1 Tiltak som skal styrke etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og internt regelverk på anskaffelsesområdet**

Omorganiseringen av Statens vegvesen i 2020 har også hatt innvirkning på ansvaret for anskaffelser. De nye divisjonene har overtatt ansvaret for anskaffelser fra regionene. Divisjonene Utbygging, Fellestjenester og Drift og vedlikehold har fått i oppdrag å utarbeide og gjennomføre tiltak som skal gi tilstrekkelig og effektiv internkontroll på anskaffelsesområdet.

Statens vegvesen har besluttet at internrevisjonen skal gjennomføre revisjonen som skal se på hvilke elementer som finnes og bør finnes i en velfungerende anskaffelsesprosess. Internrevisjonen har engasjert PwC til å utføre oppdraget og vurdere tiltak for å styrke etterlevelsen av regelverket. Rapporten vil danne grunnlaget for hvordan etaten skal organisere anskaffelser i fremtiden.

#### **3.2 Utførte kontroller av om anskaffelsesregelverket og internt regelverk på anskaffelsesområdet etterleves**

Ifølge Statens vegvesen er alle faser av anskaffelser omfattet av etatens kvalitetssystem for prosesser. Kontroll av anskaffelser skjer på flere måter, avhengig av prosess.

Divisjonen Utbygging har samlet all kvalitetssikring og kontroll av anskaffelser i én avdeling. Kvalitetssikring omfatter alle konkurransegrunnlag før kunngjøring og alle tilbudsevalueringer før tildeling. Kontrollen dokumenteres og protokoller og kontrakter signeres i tråd med interne fullmakter.

Avdelingen Juridiske anskaffelser i divisjonen Fellesfunksjoner kvalitetssikrer øvrige vare- og tjenesteanskaffelser. I denne divisjonen er det utarbeidet og tatt i bruk retningslinjer for kvalitetssikring av alle anskaffelser over 100 000 kroner.

Internrevisjonen har gjennomført revisjoner av om Statens vegvesen har en tilstrekkelig risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet.

#### **3.3 Status for innføringen av prosjektøkonomisystemet på byggherreområdet, og eventuelle resultater av det nye systemet**

Prosjektøkonomisystemet på byggherreområdet skal gi alle prosjekter enkel tilgang til anskaffelser, kontraktsforpliktelse, forbruk på kontrakt og forventet sluttprognose på kontrakt. Systemet vil ha automatiske kontroller som skal redusere risiko for misligheter og sikre etterlevelse av regelverket.

Prosjektøkonomisystemet er under utvikling, og det er planlagt å være operativt i begynnelsen av november 2020.

### **3.4 Framdriften når det gjelder å registrere alle leverandører**

Statens vegvesen opplyser at alle leverandører og kontrakter skal registreres i bestillingsdelen av systemet «Bestill og betal». Tiltaket er viktig for å redusere risiko for misligheter og sikre tilstrekkelig etterlevelse av regelverket i en sterkt regulert prosess.

Per 1. august 2020 var 51 prosent av avtalene registrert i systemet. Arbeidet med å få registrert alle leverandører og kontrakter er planlagt ferdigstilt innen utgangen av 2020. I tillegg skal alle vare- og tjenesteavtaler være lagt inn i Statens vegvesens kontraktsadministrative verktøy i løpet av september 2020.

### **3.5 Samferdselsdepartementets oppfølging av iverksatte og planlagte tiltak**

På et etatsstyringsmøte i oktober 2019 ba Samferdselsdepartementet Statens vegvesen følge opp Riksrevisjonens undersøkelser slik at sakene kunne bli avsluttet.

I brev av november 2019 ba departementet også Statens vegvesen utarbeide statusrapport der det ble redegjort for iverksatte og planlagte tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet. Departementet la i denne forbindelse til grunn at Statens vegvesen bringer saken i orden så snart som mulig. Statens vegvesen leverte statusrapport i februar 2020.

### **3.6 Samferdselsdepartementets vurdering av risikoen for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket**

Samferdselsdepartementet mener at de tiltakene som er innført, og tiltak som er i ferd med å bli innført, bidrar til å redusere risikoen for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Statens vegvesen. Departementet peker også på at ledelsen i Statens vegvesen følger opp etterlevelse av anskaffelsesregelverket i den interne styringsdialogen og gjennom internrevisjonen.

Samferdselsdepartementet har lagt til grunn at resultater fra det nye prosjektøkonomisystemet på byggherreområdet vil komme når systemet blir operativt i begynnelsen av november 2020. Departementet uttaler at de vil følge opp dette gjennom etatsstyringsdialogen.

Samferdselsdepartementet viser til komiteens merknader i Innst. 44 S (2019–2020), der det framgår at Statens vegvesen er i ferd med å innføre nye systemer og videreutvikle eksisterende systemer, og at det derfor er først i 2021 at rapporteringsgrunnlaget kan bli bedre. Samferdselsdepartementet uttaler at de vil fortsette å følge opp saken i etatsstyringsdialogen.

## **4 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at Statens vegvesen i løpet av høsten 2020 tar i bruk nytt prosjektøkonomisystem som skal gi bedre styring og kontroll med etatens innkjøp. Systemet vil blant annet ha automatiske kontroller for å redusere risikoen for misligheter og sikre god etterlevelse av regelverket.

Vi merker oss også at internrevisjonen med bistand av ekstern konsulent skal vurdere hvilke deler en velfungerende anskaffelsesprosess skal inneholde. Rapporten fra dette arbeidet vil danne grunnlag for en beslutning om organisering av anskaffelser i etaten.

Vi er enig med Samferdselsdepartementet i at de tiltakene som er innført og som er i ferd med å bli innført, vil bidra til å redusere risikoen for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Statens vegvesen. Videre merker vi oss at ledelsen i Statens vegvesen følger opp etterlevelse av anskaffelsesregelverket i den interne styringsdialogen og gjennom internrevisjonen.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet vil følge opp resultater av tiltakene i etatsstyringsdialogen.

Saken er avsluttet.

# Oppfølging av Dokument 3:10 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

## 1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere saksbehandlingstiden og produktiviteten i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og å undersøke årsakene til at det er lang saksbehandlingstid i sakene om tvangstiltak etter barnevernloven.

Dokument 3:10 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* ble sendt til Stortinget 29. juni 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 24. november 2014, jf. Innst. 69 S (2015–2016). Saken ble behandlet av Stortinget 9. februar 2016.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at saksbehandlingstiden for ordinære saker ikke er i samsvar med sentrale krav i barnevernloven. Det framgikk av undersøkelsen at fylkesnemndene hadde blitt mer produktive, men det var fortsatt et potensial for å behandle flere saker. Produktivitetsberegningene viste at forskjellene i produktivitet nemndene imellom var mindre i 2014 sammenlignet med tidligere år, men at det for enkelte fylkesnemnders del var store variasjoner i produktiviteten fra år til år. Videre viste undersøkelsen svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Sentralenheten). Det ble også pekt på muligheter for forbedring i måten Sentralenheten styrte fylkesnemndene på. For å redusere saksbehandlingstiden anbefalte Riksrevisjonen at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Sentralenheten

- tar initiativ til å avklare hvilke tiltak som må iverksettes for at fylkesnemndene skal kunne oppfatte lovens tidskrav til saksbehandling av de ordinære sakene som realistiske og forpliktende
- videreutvikler virkemidlene for utveksling av ressurser for å redusere de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Dette burde være en særlig viktig oppgave for Sentralenheten.
- legger til rette for at nemnd lederne får økt oppmerksomhet om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, og vurderer om det er behov for økt veiledning og opplæring i denne sammenheng
- sørger for at fylkesnemndene så snart som mulig får et nytt og forbedret saksbehandlingssystem

I behandling av Dokument 3:10 (2014–2015) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens anbefalinger, jf. Innst. 69 S (2015–2016). Komiteen viste til at fylkesnemndene behandler tre typer saker etter barnevernloven – akuttsaker (midlertidige saker), ordinære saker og klagesaker – og at komiteen var fornøyd med at fylkesnemndene i stor grad klarer å behandle akutt- og klagesaker innen fristen på én uke. Samtidig understreket komiteen viktigheten av at saksbehandlingstiden for de ordinære sakene reduseres, og spesielt for dem med lengst saksbehandlingstid. Komiteen understreket også at lang saksbehandlingstid fører til flere akuttsaker som i rundt halvparten av sakene påklages, noe som igjen går ut over saksbehandlingskapasiteten for de ordinære sakene. Komiteen mente at det derfor er viktig at den «onde» sirkelen brytes. Komiteen understreket at barnevernlovens formål er å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samtidig som rettssikkerheten ivaretas.

Videre viste komiteen til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har iverksatt en rekke ulike tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, men at veksten i antall saker har vært større enn veksten i ressurstilddeling og produktivitet. Komiteen merket seg at det er et potensial for å behandle flere saker, blant annet ved å se nærmere på hvordan nemndene behandler sakene og i hvilken utstrekning forenklet behandling benyttes. Komiteen viste dessuten til at produktiviteten kan økes med et bedre og mer velfungerende saksbehandlingssystem.



Komiteen merket seg at Riksrevisjonen anbefaler Sentralenheten å videreutvikle virkemidlene for bruk av ressursene på tvers av fylkesnemndene. Komiteen så det som positivt at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Sentralenheten vil vurdere hvordan denne kan sikre en mer lik organisering mellom fylkesnemndene og få på plass en mer likeartet arbeidsinstruks som løser arbeidsoppgavene på en bedre måte.

## 2 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 30. januar 2020 Barne- og familiedepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 13. mars 2020.

### 2.1 Tiltak for at lovens tidskrav til saksbehandling av de ordinære sakene anses som realistiske og forpliktende.

Barne- og familiedepartementet opplyser at anbefalingen er fulgt opp på to måter: ved tydeliggjøring i styringen av Sentralenheten og ved å vurdere tidsangivelsen i barnevernloven § 7-14 i arbeidet med ny barnevernslov.

#### Oppfølging gjennom styring av Sentralenheten for fylkesnemndene

Barne- og familiedepartementet viser til at det i tildelingsbrevet for 2016 ba Sentralenheten om å prioritere oppfølging av anbefalingene fra Riksrevisjonen. Sentralenheten skulle sørge for at fylkesnemndene prioriterte arbeid for å redusere saksbehandlingstiden, og ble bedt om særlig å rette oppmerksomheten mot nemnder med lang saksbehandlingstid. Oppmerksomheten skulle videre rettes mot arbeid som bidrar til å utjevne forskjeller mellom nemndene, og tiltak for å unngå at ordinære saker får en saksbehandlingstid på over fire måneder. Departementet satte også resultatkrav til saksbehandlingstiden i tildelingsbrevene for 2016–2020 og har fulgt disse opp i styringsdialogen. Barne- og familiedepartementet påpeker at det som følge av at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden gikk ned i perioden 2014–2019, har gitt noen færre resultatkrav i tildelingsbrevene for 2018 og 2019.

Departementet framhever at målet om rask saksbehandling må veies opp mot kravene til betryggende og tillitsskapende saksbehandling, og mot krav til kvalitet og rettsikkerhet i fylkesnemndas saksbehandling. Barne- og familiedepartementet understreker at barnevernlovens bestemmelse i § 7-14 om at «forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken» ikke er absolutt. Departementet har derfor vurdert at saksbehandlingstiden i perioden 2017 til 2019 er på et akseptabelt nivå. Det samme gjelder for forskjeller i saksbehandlingstid mellom nemndene. I tildelingsbrevet for 2020 har Barne- og familiedepartementet likevel videreført resultatkrav knyttet til saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte, og krav om å redusere forskjeller mellom nemndene fordi saksbehandlingstiden kan endre seg i negativ retning. Departementet påpeker at det vil følge med på utviklingen.

Videre viser Barne- og familiedepartementet til at Sentralenheten har arbeidet for å få ned saksbehandlingstiden blant annet ved å utvikle felles rutiner og mer lik organisering og oppgaveløsning, ved å ta i bruk nytt saksbehandlingssystem og ved innføring av elektronisk kommunikasjon.

#### Forslag til endring i tidsangivelsen i ny barnevernslov

I tillegg til at departementet har sett på endringer i styring og oppfølging, har det sett nærmere på formuleringen i barnevernloven § 7–14 om tidskravet for saker med forhandlingsmøte. I forslaget til ny barnevernslov av 4. april 2019 (høringsnotatet) foreslår departementet endringer i tidsangivelsen for når forhandlingsmøte skal holdes. Departementet vurderer det som lite heldig at det i loven er satt en veiledende frist for forhandlingsmøte som er så kort at den gjennomgående ikke overholdes. Barne- og familiedepartementet framhever at det i fylkesnemndas årsrapport for 2017 framgikk at det fortsatt trolig er noe potensial for å redusere saksbehandlingstiden ytterligere, men at barnevernlovens tidsangivelse i saker med forhandlingsmøte nok vil være urealistisk i de fleste sakene. Årsaken til dette er blant annet at en i mange saker ikke kan gjennomføre en tilfredsstillende saksforberedelse, hvor partene får mulighet til å imøtegå hverandres synspunkt, innen fire uker. Den samme vurderingen gjentas i årsrapporten for 2018.

Barne- og familiedepartementet mener samtidig at det er viktig at saksbehandlingen er rask, slik at barn og foreldre slipper å leve unødvendig lenge i uvisshet om framtidig omsorgssituasjon.

I perioden 2016–2018 var det bare 10 prosent av sakene med forhandlingsmøte som ble behandlet i løpet av to til fire uker etter mottak av saken. Departementet framhever at fristen er i utakt med det faktiske behovet for saksforberedelse og tiden for gjennomføring av et forhandlingsmøte. Departementet mener at man må avveie behovet for å få behandlet saker raskt av hensyn til barna og deres foreldre, mot behovet for å ivareta rettssikkerheten ved en betryggende og forsvarlig saksbehandling. Departementet foreslår at hensynet til en forsvarlig saksbehandling bør synliggjøres i loven som førende for hvor hurtig en sak kan behandles av fylkesnemnda. På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste at saker i fylkesnemnda skal behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig, jf. forslag til ny § 14-15 første ledd.

## **2.2 Videreutvikling av virkemidlene for å utveksle ressurser og for å redusere forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene**

Barne- og familiedepartementet viser til at saksbehandlingstiden er ulik i de forskjellige nemndene på grunn av interne forhold og variasjoner i sakstilførselen fra kommunene. Departementet påpeker at Sentralenheten, som en del av oppfølgingen etter Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:10 (2014–2015), fra 2017 har innført månedlige analysেমøter fra for å planlegge og avdekke behov for tiltak som skal forhindre ulik utvikling i saksbehandlingstiden i nemndene.

Departementet viser videre til at det i hovedsak også er benyttet to ulike tiltak for ressursutveksling: sakshjelp, inkludert ambulerende nemndleder, og flytting av oppfølgingsansvaret for kommuner. Sakshjelpen innebærer at nemndene utveksler nemndslederressurser med hverandre i enkeltsaker, når det er mulighet og behov for det, og at en nemndleder er ambulerende og behandler saker i de nemndene som har størst behov. Departementet viser til at sakshjelpen i hovedsak dekker et kortsiktig behov ved at nemndledere som har saker som faller bort, hjelper til i andre nemnder. Ifølge departementet fører tiltaket til at saker som allerede er berammet, ikke blir utsatt og dermed unngår uforholdsmessig lang saksbehandlingstid.

Flytting av fylkesnemndenes oppfølgingsansvar for kommuner er ifølge departementet et tiltak for å omfordele ressurser i et langsiktig perspektiv. Saker fra én kommune sendes da til en annen nemnd enn vanlig for å avlaste en nemnd og/eller tilføre saker til en annen nemnd. Departementet påpeker at for at tiltaket skal gi god effekt, er man avhengig av at ansvaret for saker fra kommunene som flyttes til en annen nemnd, omfatter et tilstrekkelig antall saker. I tillegg må det tas særskilt hensyn til partenes reisevei. Departementet viser til at tiltaket på grunn av disse forutsetningene bare har vært benyttet i noen få tilfeller.

## **2.3 Forenklet saksbehandling**

Barne- og familiedepartementet framhever at det i 2016 gjennom tildelingsbrevet ga Sentralenheten i oppgave å sørge for at nemndlederne drøftet hvilke saker som egnet seg for forenklet saksbehandling. Ifølge departementet fulgte Sentralenheten dette opp ved å revidere omtalen av forenklet/skriftlig saksbehandling i kvalitetshåndboken for nemndledere, og temaet ble også behandlet på fagsamlinger for alle nemndlederne høsten 2016. Departementet viser imidlertid til at hverken det eller Sentralenheten har myndighet til å instruere nemndleder i utøvelsen av rollen i den enkelte sak. Hvordan den enkelte sak skal behandles, er del av en prosessuell beslutning som nemndleder tar. Barnevernloven inneholder nærmere bestemmelser om når det er adgang til å behandle en sak forenklet.

Barne- og familiedepartementet påpeker at det er flere saker som blir behandlet med forenklet eller skriftlig behandling nå enn tidligere. Departementet mener at utviklingen blant annet kan skyldes at nemndlederne er mer oppmerksomme på muligheten til å behandle saker forenklet, men at den også må ses i sammenheng med forsøket med samtaleprosess i fylkesnemndene. Samtaleprosess er en alternativ prosessform som innebærer at nemndleder tar initiativ til samtaler hvor det søkes etter grunnlag for enighet mellom partene.

Departementet viser til at samtaleprosess som behandlingsform har medført at det har vært en generell økning i saker der partene har samtykket til skriftlig behandling av sakene.<sup>4</sup>

## 2.4 Nytt saksbehandlingssystem

Barne- og familiedepartementet opplyser at systemet ProSak ble ferdigstilt og gradvis implementert i løpet av 2016. Departementet mener at innføringen av ProSak har gitt mer effektiv saksbehandling, likere utførelse av arbeidsoppgaver og bedre kvalitetssikring av den digitale delen av saksbehandlingen. Det nye saksbehandlingssystemet har ifølge departementet også i større grad gjort det mulig å kommunisere med aktørene i sakene. Departementet viser videre til at systemet er under videreutvikling, med mål om fulldigitalisering.

## 3 Status og utvikling på området

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med og uten forhandlingsmøte var i 2019 på henholdsvis 51 og 39 dager.<sup>5</sup> Det er en reduksjon fra 2014 på 34 dager for saker med forhandlingsmøte og 23 dager for saker uten forhandlingsmøte. Samtidig med at saksbehandlingstiden har gått ned, har det også vært en reduksjon i antall innkomne saker på om lag 25 prosent sammenlignet med 2014.

Forskjellen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom nemndene er også redusert i samme periode. I 2014 var forskjellen mellom nemndene med lengst og kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 44 dager, mens den i 2019 var på 28 dager. I 2018 var forskjellen på 17 dager.

For saker etter barnevernloven med forhandlingsmøte hadde 3,4 prosent av sakene i 2019 en saksbehandlingstid på over 16 uker. For sakene uten forhandlingsmøte hadde 1,5 prosent av sakene en saksbehandlingstid på over 16 uker. I 2013 hadde 38 prosent av sakene en saksbehandlingstid på over fire måneder.

## 4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet og Sentralenheten har satt i verk flere tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger. Riksrevisjonen viser til at Barne- og familiedepartementet blant annet har satt resultatkrav knyttet til saksbehandlingstiden i tildelingsbrevene for 2016–2020, og at de har fulgt disse opp i styringsdialogen. Videre merker Riksrevisjonen seg at departementet gjennom tildelingsbrevet har bedt Sentralenheten om å følge opp anbefalingene til Riksrevisjonen, og at Sentralenheten har arbeidet med å få ned saksbehandlingstiden, blant annet gjennom å utvikle felles rutiner og mer lik organisering og oppgaveløsning. Riksrevisjonen registrerte også at Barne- og familiedepartementet understreker at barnevernlovens bestemmelse i § 7-14 ikke er absolutt, og at målet om rask saksbehandlingstid må veies opp mot kravene til kvalitet og rettssikkerhet i fylkesnemndas saksbehandling. Riksrevisjonen merker seg at Barne- og familiedepartementet i forslaget til ny barnevernlov har foreslått å ta bort den veiledende tidsangivelsen i barnevernsloven § 7–14 og endre til at «saker skal behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig».

Riksrevisjonen registrerer også at Sentralenheten har innført månedlige analyser for å planlegge og avdekke behov for tiltak som skal forhindre ulik utvikling i saksbehandlingstiden i de ulike nemndene. Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt to tiltak for ressursutveksling, og at det har bidratt til at færre saker har blitt utsatt for hvert år. Videre merker Riksrevisjonen seg at Sentralenheten, for å legge til rette for at nemndlederene i større grad blir oppmerksomme på barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, har revidert omtalen av forenklet/skriftlig saksbehandling i kvalitetshåndboken for nemndledere. Riksrevisjonen registrerer også at temaet ble behandlet på fagsamlinger for alle nemndlederene høsten 2016, og at Barne- og familiedepartementet uttaler at det er flere saker som blir

---

<sup>4</sup> I 2019 ble 49 prosent av vedtakene i forsøksnemndene fattet etter forenklet behandling. I nemndene som ikke hadde forsøk med samtaleprosess, ble 43 prosent av vedtakene fattet etter forenklet behandling.

<sup>5</sup> Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2020) *Årsrapport 2019*

behandlet med forenklet/skriftlig behandling nå enn tidligere. Riksrevisjonen merker seg også at nytt saksbehandlingssystem er innført, og at departementet mener at det har bidratt til en mer effektiv saksbehandling og likere utførelse av arbeidsoppgavene.

Riksrevisjonen registrerer at både den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for nemndene samlet og forskjellene mellom nemndene er vesentlig redusert fra 2014 til 2019, men at forskjellene i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom nemndene var lavere i 2018 enn i 2019. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er viktig å videreføre resultatkrav knyttet til saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte, og å opprettholde kravet om å redusere forskjeller i saksbehandlingstid mellom nemndene. Riksrevisjonen mener at Barne- og familiedepartementet bør fortsette å følge opp saksbehandlingstiden i styringsdialogen med Sentralenheten.

Saken er avsluttet.