

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2024–2025)



Forsidebilde: BF Sandnes/Scanstockphoto
ISBN-nummer: 978-82-8229-600-7

Til Stortinget

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

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2024–2025) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokumentet inneholder oppfølging av undersøkelser som tidligere har vært oversendt Stortinget som del av Dokument 3-serien. Hensikten med oppfølgingen er å belyse forbedringer i forvaltningen, basert på departementenes svar om endringer i resultater på området.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 8. oktober 2024

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Innhold

1	Konklusjoner	5
2	Undersøkelser som følges videre	7
2.1	Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT	7
2.1.1	Opprinnelig undersøkelse	7
2.1.2	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging	9
2.1.3	Riksrevisjonens vurdering	13
3	Undersøkelser som ikke følges videre	15
3.1	Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom	15
3.1.1	Opprinnelig undersøkelse	15
3.1.2	Barne- og familiedepartementets oppfølging	16
3.1.3	Riksrevisjonens vurdering	21
3.2	Riksrevisjonens undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning	22
3.2.1	Opprinnelig undersøkelse	22
3.2.2	Departementenes og Statsministerens kontors oppfølging	23
3.2.3	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets oppfølging	25
3.2.4	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging	25
3.2.5	Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging	26
3.2.6	Statsministerens kontors oppfølging	27
3.2.7	Riksrevisjonens vurdering	27
3.3	Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket	29
3.3.1	Opprinnelig undersøkelse	29
3.3.2	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging	31
3.3.3	Riksrevisjonens vurdering	32
3.4	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer	34
3.4.1	Opprinnelig undersøkelse	34
3.4.2	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging	35
3.4.3	Utenriksdepartementets oppfølging	36
3.4.4	Finansdepartementets oppfølging	39
3.4.5	Departementenes oppfølging for å sikre en mer effektiv informasjonsdeling mellom instansene	41
3.4.6	Riksrevisjonens vurdering	42
3.5	Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen	44
3.5.1	Opprinnelig undersøkelse	44
3.5.2	Energidepartementets oppfølging	46
3.5.3	Riksrevisjonens vurdering	49

1 Konklusjoner

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

Dokument 3:1 (2024–2025) omhandler oppfølgingen av 6 forvaltningsrevisjoner.

Følgende undersøkelse følges videre:

Dokument 3:5 (2020-2021) - Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT

Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten har iverksatt flere tiltak for å styrke politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT-systemer. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det gjenstår arbeid på flere sentrale områder, og at det er for tidlig å vurdere effekten av en del av tiltakene som er eller er i ferd med å bli iverksatt. Det pågår fortsatt et arbeid med å fordele ansvaret mellom enhetene i etaten. Kripas har et etterslep i håndteringen av innkomne saker på området, og distriktene er presset på ressurser. Politiet mangler også et sentralt lagringsnett for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen. Sett i lys av kriminalitetstypens alvorlige karakter og at den øker i omfang, vil Riksrevisjonen derfor følge saken videre.

Følgende 5 undersøkelser følges ikke videre:

- [Dokument 3:11 \(2013-2014\)](#) - Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom
- [Dokument 3:10 \(2016-2017\)](#) – Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning
- [Dokument 3:6 \(2019-2020\)](#) - Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket
- [Dokument 3:4 \(2020-2021\)](#) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer
- [Dokument 3:7 \(2020-2021\)](#) - Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen

Dokument 3:11 (2016–2017) - *Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet* har blitt fulgt opp gjennom en ny undersøkelse som ble rapportert i Dokument 3:14 (2023–2024) *Styresmaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillinger på jernbanen*.

I behandlingen av Dokument 3:1 (2023-2024) ble det besluttet at tre undersøkelser skulle følges videre:

- Dokument 1 (2019-2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av dyrevelferd i landbruket
- Dokument 3:3 (2019-2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene
- Dokument 3:4 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid

Disse sakene vil bli fulgt opp på nytt i 2025 eller senere.

Følgende tidligere rapporterte saker vil bli fulgt opp gjennom nye undersøkelser - som vil bli rapportert i et eget Dokument 3:

- Dokument 3:5 (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen* følges opp gjennom en ny undersøkelse om bærekraft og kvalitet i eldreomsorgen
- Dokument 3:13 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester* følges opp gjennom en ny undersøkelse om psykiske helsetjenester til barn og unge.
- Dok 3:7 (2019-2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* og Dok 3:5 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* følges opp gjennom en pågående undersøkelse om årsaker til utfordringer på barnevernsfeltet.
- Dokument 3:11 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*
- Dokument 3:3 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer til bruk i operasjoner*

2 Undersøkelser som følges videre

2.1 Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT



Konklusjon

Riksrevisjonen følger saken videre.

Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten har iverksatt flere tiltak for å styrke politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT-systemer. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det gjenstår arbeid på flere sentrale områder, og at det er for tidlig å vurdere effekten av en del av tiltakene som er eller er i ferd med å bli iverksatt. Det pågår fortsatt et arbeid med å fordele ansvaret mellom enhetene i etaten. Kripos har et etterslep i håndteringen av innkomne saker på området, og distriktene er presset på ressurser. Politiet mangler også et sentralt lagringsnett for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen. Sett i lys av kriminalitetstypens alvorlige karakter og at den øker i omfang, vil Riksrevisjonen derfor følge saken videre.

Ansvarlig departement: Justis- og beredskapsdepartementet

2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om politi- og påtalemyndigheten hadde oversikt over, etterforsket og oppklarte IKT-kriminalitet i samsvar med føringer gitt av Stortinget.

[Dokument 3:5 \(2020–2021\)](#) Riksrevisjonens undersøkelse politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT ble overlevert Stortinget 2. februar 2021.

Undersøkelsen pekte på at IKT-kriminalitet kjennetegnes ved at den gjerne rammer på tvers av politidistrikter og landegrenser. Gjerningspersoner som står bak internettrelaterte seksuelle overgrep og nettbedragerier, og som opererer på tvers av distriktsgrenser, kan gå under radaren.

Undersøkelsen viste at politiets evne til å avdekke og oppklare IKT-kriminalitet hadde klare svakheter som samlet sett var alvorlige. Politiet manglet kompetanse på etterforskning av IKT-kriminalitet, og tiltakene for å styrke politiets kapasitet til etterforskning holdt ikke tritt med utfordringene. Det var svakheter ved støttesystemer som førte til ineffektiv ressursbruk og manglende oppklaring av IKT-kriminalitet. Politiet manglet blant annet en nasjonal løsning for håndtering av digitale beslag som kunne bidra til å samordne etterforskningen på tvers av politidistrikter og gjøre informasjon mer tilgjengelig for analyse og etterforskning. Undersøkelsen konkluderte med at politiets arbeid blir

mindre effektivt uten en nasjonal løsning. Videre var samordningen mellom distrikter mangelfull, noe som ga utfordringer for oppklaring av IKT-kriminalitet. Det var også utfordringer ved internasjonalt samarbeid som bidro til lav oppklaring av IKT-kriminalitet.

Undersøkelsen pekte også på at politiet manglet oversikt over IKT-kriminaliteten. Politiet prioriterte i liten grad etterforskning og oppklaring av ren IKT-kriminalitet, som datainnbrudd og løsepengevirus. Politiets kapasitet ble utfordret av en oppgang i tips og etterretning om internettrelaterte seksuelle overgrep. I tillegg manglet politiet kapasitet til å holde tritt med utviklingen i økonomisk IKT-kriminalitet. Undersøkelsen viste at IKT-kriminalitet i liten grad hadde vært prioritert av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Riksrevisjonen anbefalte Justis- og beredskapsdepartementet

- å tydeliggjøre rutiner og ansvar for etterforskning av IKT-kriminalitet
- bedre kapasiteten innenfor etterforskning av IKT-kriminalitet og sikring av elektroniske spor
- å styrke den nasjonale samordningen av etterforskningen av IKT-kriminalitet mellom involverte politidistrikt og særorgan
- å styrke kunnskapsgrunnlaget om IKT-kriminalitet og framtidige utfordringer
- å styrke etterforskningskompetansen på IKT-kriminalitet for i større grad å kunne forebygge, avdekke og etterforske alvorlig kriminalitet på dette området
- å samordne innkjøp og administrasjon av programvare og utstyr som brukes av enheter for digitalt politiarbeid og særorgan
- å utvikle sentralt lagringsnett slik at det i større grad kan brukes for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 27. april 2021 jf. [Innst. 360 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken 4. mai 2021.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens oppfatning om at svakhetene i politiets evne til å avdekke og oppklare datakriminalitet samlet sett var alvorlige.

Komiteen fant det alarmerende at politiet får en økende mengde tips, som det ikke finnes kapasitet til å gjennomgå. Komiteen viste til at konsekvensene for barn, unge, privatpersoner og virksomheter som utsettes for datakriminalitet, kan være dramatiske.

Komiteen viste til at det er bred politisk enighet om at vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep mot barn skal ha høyest prioritet. Komiteen var bekymret over funnene om koordinering og styring av arbeid mot nettovergrep. Komiteen merket seg at digitale beslag gjennomgås i hvert enkelt distrikt uten særlig samordning, og at politiet mangler en nasjonal løsning som kan bidra til å samordne etterforskningen på tvers av politidistrikter og gjøre informasjon mer tilgjengelig for analyse og etterforskning. Komiteen viste til at Riksrevisjonen har konkludert med at politiets arbeid blir mindre effektivt uten en nasjonal løsning for dette. Komiteen var også bekymret for at lovbytere, som opererer på tvers av landegrensene, i praksis slipper unna.

Komiteen framhevet at det over mange år har vært kjent at basiskompetansen på IKT-kriminalitet har vært svak i politidistriktene. Komiteen var overrasket over hvor store mangler som var avdekket. Komiteen viste til at et av punktene i Justis- og beredskapsdepartementets strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet fra 2015 var å utarbeide en plan for å styrke påtalemyndighetens digitale kompetanse. Riksrevisjonens undersøkelse viste at dette punktet ikke hadde ført til konkrete tiltak, noe komiteen påpekte at måtte følges opp.

Komiteen viste til at nesten all kriminalitet har et digitalt element i seg. Mange av sakene er også mer omfattende og kompliserte enn før. En gjerningsperson kan være ansvarlig for mange hundre ofre for nettovergrep, svindel og andre former for digital kriminalitet. Videre befinner ofre og gjerningsperson seg gjerne ulike steder i landet, om ikke også i ulike land. Det gjør

etterforskningen mer arbeidskrevende enn før, og komiteen mente at vi må sikre oss at vi har et politi med kapasitet og kompetanse til å håndtere denne utviklingen.

Komiteen viste til gjentatte bekymringer rundt kapasiteten generelt i politidistriktene, samt at etterforskningsløftet henger etter. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen mente at Politidirektoratet burde ha sørget for en nasjonal samordning av innkjøp, drift og administrasjon av utstyr og programvare som brukes av enhetene som driver med digitalt politiarbeid i distriktene. Rapporten viste til at samordningen mellom politidistriktene kunne vært enklere og mer effektiv hvis støttesystemene var bedre. Komiteen stilte seg undrende til at dette ikke var gjennomført. Komiteen viste til at Riksrevisjonen mente det var sterkt kritikkverdig at det ikke var tatt høyde for denne utviklingen i gjennomføringen av politireformen.

Komiteen la til grunn at politiets innsats mot datakriminalitet blir betydelig styrket i årene som kommer. Datakriminalitet blir en stadig større trussel for norske borgere og virksomheter. Ifølge komiteen må man da kunne forvente at nasjonale politimyndigheter har kapasitet til å håndtere utviklingen innenfor hele spekteret av datakriminalitet, og ikke bare når det gjelder seksuelle overgrep på nett.

Stortinget sluttet seg enstemmig til komiteens innstilling.

Kilde: Innst. 360 S (2020–2021).

2.1.2 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 9. april 2024. Justis- og beredskapsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn, anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev 2. mai 2024.

Den teknologiske utviklingen gir cyberkriminelle aktører større handlingsrom, og etterretning fra politiet viser at det er en økning i cyberkriminalitet som datainnbrudd, internettrelaterte overgrep mot barn og digital svindel samt bruk av løsepengevirus.

Departementet viser til at det de siste tre årene er iverksatt en rekke tiltak som har styrket politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT-systemer, til tross for politiets behov for å prioritere mer ressurser til økt beredskap som følge av en endret sikkerhetspolitisk situasjon og stramme budsjettammer som følge av blant annet betydelig prisvekst.

Departementet har hatt høy oppmerksomhet om Riksrevisjonens funn og anbefalinger i styringsdialogen med Politidirektoratet gjennom både rapportering og etatsstyringsmøter.

Tydeliggjøre rutiner og ansvar for etterforskning av IKT-kriminalitet

Det følger av påtaleinstruksen at det politidistriktet hvor det straffbare forholdet fant sted har saksansvaret. Kripas har etter instruksen et riksdekkende ansvar og skal gi bistand til politidistriktene.

Politiet har de siste tre årene utarbeidet flere nasjonale rutiner på feltet, blant annet «rutine for håndtering av beslag i initialfasen som inneholder elektronisk lagret informasjon» og «retningslinje for håndtering av overgrepsmateriale». Kripas har dessuten utarbeidet en mal med sentral informasjon om etterforskning av datakriminalitet.

Det har vært et mål at politidistriktene skal styrke evnen til å håndtere datakriminalitet i 2023, noe som er en forutsetning for å kunne se på grensesnitt og ansvarsfordeling. Politidirektoratet har gitt Kripas en koordinerende rolle som rådgiver for hvordan det enkelte distriktet skal bygge opp og styrke egen evne til å håndtere datakriminalitet. Politidistriktene skal i 2024 ha gjennomført en behovsanalyse for å

identifisere nåsituasjonen og framtidige ambisjoner for å bekjempe kriminalitet i det digitale rom. Analysene vil ifølge departementet samlet gi et nasjonalt bilde som vil være relevant i ulike prosesser for å tydeliggjøre ansvaret for etterforskning.

Bedre kapasiteten innenfor etterforskning av IKT-kriminalitet og sikring av elektroniske spor

I politiets virksomhetsstrategi er «trygghet i det digitale rom» framhevet som ett av tre hovedmål fram mot 2025. Politidirektoratet har et strategisk søkelys på å styrke politidistriktenes evne til å håndtere datakriminalitet.

En nasjonal bedragerienhet er under etablering, og forventes å være operativ i løpet av høsten 2024. Enheten vil telle 25 ansatte når den er fullt operativ. Bedragerienhetens hovedmål er å gjøre Norge mindre interessant for nettbaserte bedragerier og svindel på internett.

Antallet ansatte ved Nasjonalt cyberkriminalitetsenter på Kripos har siden 2020 økt med om lag 50 prosent (til 150).

I Oslo politidistrikt er det etablert et avsnitt for finansiell cyberkriminalitet, og i Sør-Øst politidistrikt er en egen seksjon som skal jobbe med datakriminalitet og internetrelaterte overgrep under etablering.

Politiet mottar stadig mer informasjon fra elektroniske tilbydere om seksuell utnyttning av barn. Selv om det er tatt i bruk ny teknologi i oppgaveløsningen, er det et etterslep i behandlingen av informasjon. Informasjonstilfanget må håndteres og vurderes av Kripos før det sendes videre til politidistriktene. Sakene er ressurskrevende og utfordrer distriktenes kapasitet på området.

Når det gjelder kapasiteten til sikring av elektroniske spor, har de fleste politidistrikter etablert fagkontaktordninger som bidrar til at digital sporforståelse får mer oppmerksomhet, og som i noen distrikter har gitt noe større kapasitet. Politidirektoratet har i 2023 startet et arbeid for å vurdere hvordan kapasiteten til å sikre elektroniske spor kan økes på ulike nivåer i det enkelte politidistriktet. Arbeidet skal ferdigstilles i 2024.

Det er dedikerte ressurser i Politidirektoratet som følger opp politiets arbeid med cyberkriminalitet. Det har ifølge departementet styrket direktoratets faglige og strategiske oppmerksomhet på området og bidratt til å konkretisere det strategiske arbeidet for å forbedre etatens evne til å bekjempe cyberkriminalitet.

Ved Riksadvokatembetet er det nå flere statsadvokater som jobber med datakriminalitet. Det nasjonale statsadvokatembetet har dessuten nylig fått innvilget en tilleggsbevilgning til å konstituere en statsadvokat øremerket innsatsen mot cyberkriminalitet. Statsadvokaten vil også fungere som et kontaktpunkt mellom Den høyere påtalemyndighet og Nasjonalt cyberkriminalitetsenter.

Styrke den nasjonale samordningen av etterforskningen av IKT-kriminalitet mellom involverte

Departementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak som bidrar til å styrke den nasjonale samordningen av etterforskningen på området.

Innenfor datakriminalitet gjennomføres det månedlige samarbeidsmøter mellom Kripos og politidistriktene. Temaene for disse møtene er nye og pågående datakrimsaker, etterretning, forebygging og generell satsning på datakrimetterforskning i det enkelte distriktet. Kripos ved Nasjonalt cyberkriminalitetsenter har etablert rollen digital innsatsleder som samhandler i straffesaker og på andre arenaer med flere av landets politidistrikter. Kripos har etablert et bistandslaboratorium som er tilgjengelig for hele etaten og som understøtter etatens samlede evne til å sikre elektroniske spor.

De fleste politidistrikter har en egen organisatorisk enhet som jobber med internettrelaterte overgrep. Kripos er det nasjonale innslagspunktet for det meste av informasjonen som tilfaller politiet, og er opptatt av samhandling, felles fastsatte rutiner og retningslinjer for likere behandling og prioritering i politiet.

Politidirektoratet har etablert Politiets Cyberkrimforum som skal være en arena for samhandling og bidra med faglig rådgivning for politiets øverste ledelse og Riksadvokatembetet.

Styrke kunnskapsgrunnlaget om IKT-kriminalitet og framtidige utfordringer

Departementet opplyser at kunnskapen om kriminell aktivitet i det digitale rom er styrket gjennom både etterforskning og etterretningsanalyse. Det er utarbeidet flere rapporter som har gitt politiet en bedre situasjonsforståelse og evne til å iverksette tiltak.

Kunnskap som opparbeides, deles både internt i politiet og med næringslivet, offentlig forvaltning og samfunnet ellers. Kripos har de siste årene arrangert flere større konferanser om cyberkriminalitet og i tillegg holdt innlegg på andre konferanser.

Kripos har god kapasitet til grunnlagsetterretning av alvorlig datakriminalitet og har gitt opplæring om og overført kompetanse internt på strukturerte analyseteknikker. Kripos arbeider dessuten med å utvikle et felles begrepsapparat som skal bidra til å motvirke misforståelser.

Politihøgskolen har jobbet fram flere nye studier for å heve kompetansen på cyberkriminalitet, både lavterskelltilbud for generell kunnskapsheving og spesialiserte studier, blant annet innenfor etterforskning.

Justis- og beredskapsdepartementet har bidratt med finansiering til flere publikasjoner om cyberkriminalitet de siste årene, som har gitt mer kunnskap om kriminalitet i det digitale rom.

Styrke etterforskningskompetansen på IKT-kriminalitet for i større grad å kunne forebygge, avdekke og etterforske alvorlig kriminalitet på dette området

Politidirektoratet var i 2023 spesielt opptatt av at politidistriktene skulle styrke sin evne til å håndtere datakriminalitet, og ifølge direktoratet er resultatet så langt at noen politidistrikter har forbedret denne evnen. Finnmark politidistrikt har i løpet av 2023 etterforsket flere større saker knyttet til datakriminalitet i samarbeid med Kripos ved Nasjonalt cyberkrimsenter og andre etater. Trøndelag politidistrikt har i 2023 hatt dedikerte ressurser som har etterforsket grov cyberkriminalitet og opparbeidet god kompetanse på internasjonalt samarbeid via Kripos.

Kripos, Økokrim og Politihøgskolen bidrar med kompetansebygging i politidistriktene. Kripos laget i 2022 en intern veileder for etterforskning av datakriminalitet for å støtte og styrke politidistriktenes kunnskap i behandlingen av slike typer saker. Kripos har fått et særskilt ansvar for å være rådgiver for distriktene og vil i løpet av 2024 ha gjennomført dialog med samtlige politidistrikter. Kripos har i samarbeid med Økokrim også drevet en mentorordning om kryptovaluta, der politidistriktene har fått større kompetanse og evne til å håndtere mer komplekse og sammensatte analyser.

Politidirektoratet har arrangert et nasjonalt straffesaksmøte på ledernivå i samarbeid med Riksadvokaten, hvor temaet var straffesaksbehandling og rettssikkerhet i et digitalt samfunn.

I regi av Riksadvokaten ble det i 2022 igangsatt kompetansehevende tiltak, i første rekke rettet mot statsadvokatene. Samtlige regionale statsadvokatembeter har i løpet av 2022 satt seg inn i arbeidet til politiets enheter for digitalt politiarbeid, og flere har gjennomført inspeksjoner av politiets innsats mot cyberkriminalitet for også å heve kompetansen til statsadvokatene.

Riksadvokaten har i 2024, i fellesskap med Det nasjonale statsadvokatembetet, påbegynt et arbeid som skal bidra til at mer cyberrettet og cyberstøttet kriminalitet oppdages og bekjempes. Det er blant annet planlagt en gjennomgang av straffesaker om cyberrettet kriminalitet for å bedre fagledelsen på området.

Samordne innkjøp og administrasjon av programvare og utstyr som brukes av enheter for digitalt politiarbeid og særorgan

Det ble i 2020 etablert en rutine for felles innkjøp av programvare til digitalt politiarbeid i politietaten. Innkjøpet organiseres av Politiets IT-enhet og det er inngått en fireårig avtale med tre leverandører for å sikre konkurranse. Avtalen skulle fornyes innen våren 2024. De ulike enhetene i etaten har individuelle behov og oppsett. Politidirektoratet vurderer derfor at det ikke er formålstjenlig å gå til felles innkjøp, men at dette eventuelt kan bli aktuelt hvis enhetene får felles infrastruktur og lignende.

Utvikle sentralt lagringsnett slik at det i større grad kan brukes for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen

Politiet har så langt ikke fått på plass et fullverdig sentralt lagringsnett for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen. I 2022 ble imidlertid produktområdet «Fra hendelse til avgjort sak» etablert, med et eget team som har et helhetlig ansvar for utvikling på beslagsområdet. En satsing på å etablere et felles nasjonalt beslagsnett som oppfyller dagens og framtidens behov, vil kunne kreve investeringer som ifølge Politidirektoratet er utfordrende å få til gitt dagens budsjettssituasjon.

Øvrige tiltak og aktiviteter

I tillegg til å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger, viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det er det gjennomført og planlagt en rekke grep for å styrke politiets evne til å forebygge, avdekke og oppklare cyberkriminalitet.

Forebygging er politiets hovedstrategi. Politiets nettpatrulje når ut til mange, særlig barn og unge. Det er utviklet en «sikker chat», hvor nettpatruljene kan flytte samtalen med barn og unge over i et sikkert chatrom.

Det er videreutviklet et undervisningsmateriale som bidrar til økt kunnskap og bevissthet om deling av seksualiserte bilder på nett og deling av voldsvideoer.

Kripos avverger deling og tilgjengeliggjøring av overgrepfiler på nett ved å varsle hostingselskapene. I andre kvartal 2023 rapporterte Kripos om 4 439 overgrepfiler som var gjort utilgjengelig.

Kripos' oversikt over nettsider som brukes til å lokke til seg barn eller som er laget for voksne hvor formålet er sjekking, dating eller seksuelle tjenester, deles med Interpol, og er viktig tiltak i det internasjonale samarbeidet på feltet.

Regjeringen la i desember 2023 fram en opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Som det framgår av handlingsplanen, vil regjeringen styrke justissektorens kompetanse på internettrelaterte overgrep og styrke Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet om bekjempelse av denne typen kriminalitet.

Ny teknologi gjør at datakriminalitet og internettrelaterte overgrep kan forebygges mer effektivt, og gir høyere kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor i de siste tre års tildelingsbrev gitt politiet i oppdrag å prioritere dette.

For å håndtere den økte mengden informasjon om internettrelaterte overgrep som mottas, har politiet blant annet utviklet teknologi som sikrer at all innkommen informasjon til Kripos innen sedelighetsfeltet, håndteres effektivt. Teknologi for utvikling av søk i åpne kilder på internett (OSINT) og verktøy i forbindelse med å følge spor og sikre kryptovaluta er også tatt i bruk. Det arbeides dessuten med å utvikle teknologiske løsninger for å kunne gjennomgå overgrepsmateriale mer effektivt.

Norge deltar i internasjonalt samarbeid på både policynivå og operativt nivå. Samarbeid med andre land om etterforskning og deltakelse i internasjonale fora er sentralt for å forstå hvordan de cyberkriminelle nettverkene opererer, utveksle erfaringer og utvikle metoder. Politiets deltakelse i internasjonale fora er styrket og videreutviklet de siste årene.

Internasjonalt regelverk vil gjøre det enklere å forebygge og bekjempe cyberkriminalitet på tvers av landegrensene. Norge er involvert i flere initiativer i regi av blant annet FN.

I 2022 kom det inn en bestemmelse i ekomloven som pålegger tilbydere av ekomtjenester å lagre IP-adresser til bruk i etterforskning av alvorlig kriminalitet. Bestemmelsen er videreført i forslaget til ny ekomlov. Den nye loven regulerer blant annet datasentervirksomhet i Norge. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil utarbeide nærmere forskrifter for datasentrene, blant annet for å hindre at sentrene leies ut og brukes til kriminell virksomhet.

2.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen mener at økningen i cyberkriminalitet som datainnbrudd, internettrelaterte overgrep mot barn og digital svindel samt bruk av løsepengevirus gir grunn til bekymring.

Riksrevisjonen merker seg at det er et mål å styrke politidistriktenes evne til å håndtere datakriminalitet, og at dette er en forutsetning for å kunne se på grensesnitt og ansvarsfordeling internt i politiet. Riksrevisjonen registrerer at det pågår et analysearbeid i distriktene med å identifisere nåsituasjonen og sette framtidige mål for å bekjempe kriminalitet i det digitale rom. Analysen vil bli benyttet i ulike prosesser for å tydeliggjøre ansvaret for etterforskning. Riksrevisjonen konstaterer at det dermed fortsatt gjenstår et arbeid før nødvendig ansvarsdeling og rutiner for dette er på plass.

Riksrevisjonen merker seg at Kripos har et etterslep i oppfølgingen av informasjon fra elektroniske tilbydere som gjelder seksuell utnyttning av barn. Riksrevisjonen forstår at sakene er ressurskrevende, men ser med bekymring på at Kripos har et etterslep i disse sakene, og på at det samtidig opplyses at sakene også utfordrer distriktenes kapasitet på området når de sendes videre dit.

Riksrevisjonen registrerer at det i de fleste distriktene er etablert fagkontakter for sikring av elektroniske spor, og at det pågår et arbeid i regi av Politidirektoratet som ser på mulighetene for å øke distriktenes kapasitet i sikring av elektroniske spor.

Riksrevisjonen registrerer at det nasjonale statsadvokatembetet har fått en tilleggsbevilgning til å konstituere en statsadvokat øremerket innsatsen mot cyberkriminalitet og at flere statsadvokatembeter har gjennomført inspeksjoner av distriktenes innsats mot cyberkriminalitet.

Riksrevisjonen merker seg at departementet opplyser at kunnskapen om kriminell aktivitet i det digitale rom er styrket gjennom både etterforskning og etterretningsanalyse, og at Politihøgskolen har etablert flere nye studier for å heve kompetansen på cyberkriminalitet.

Riksrevisjonen merker seg at Politidirektoratet vurderer at det ikke er formålstjenlig å gå til felles innkjøp av programvare og utstyr så lenge Kripos og det enkelte politidistrikt har individuelle behov og oppsett, men at dette eventuelt kunne bli aktuelt hvis enhetene får felles infrastruktur og lignende. Riksrevisjonen fastholder sin vurdering fra den opprinnelige undersøkelsen om at mer

enhetlig organisering og felles infrastruktur vil kunne bidra til bedre og mer effektiv samhandling mellom de ulike enhetene.

Riksrevisjonen konstaterer at politiet så langt ikke har fått på plass et fullverdig sentralt lagringsnett for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen. Departementet viser til at en satsing på etablering av et felles nasjonalt beslagsnett som oppfyller dagens og framtidens behov, vil kunne kreve investeringer som ifølge Politidirektoratet er utfordrende å få til gitt dagens budsjettsituasjon. Riksrevisjonen tar ikke stilling til interne prioriteringer i politietaten, men legger til grunn at uten en nasjonal løsning for lagring av elektronisk informasjon blir etterforskningsarbeidet mindre effektivt.

Riksrevisjonen er enig med departementet om at internasjonalt samarbeid og koordinering er en forutsetning for å forebygge og bekjempe cyberkriminalitet. Riksrevisjonen ser derfor positivt på at politiets deltakelse i internasjonale fora er styrket og videreutviklet de siste årene, ifølge departementet.

Riksrevisjonen slutter seg til departementets vurdering av at de siste tre årene er iverksatt flere tiltak som har styrket politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT-systemer. Disse tiltakene har vært prioritert til tross for politiets behov for å prioritere mer ressurser til økt beredskap som følge av en endret sikkerhetspolitisk situasjon og stramme budsjetttrammer som følge av blant annet betydelig prisvekst. Riksrevisjonen konstaterer at det gjenstår et arbeid på flere sentrale områder. En del av tiltakene, som er eller er i ferd med å bli iverksatt, er det for tidlig å vurdere effekten av. Det pågår fortsatt et arbeid med å fordele ansvaret mellom enhetene i etaten. Kripos har et etterslep i sin håndtering av innkomne saker på området, og distriktene er presset på ressurser. Politiet mangler også et sentralt lagringsnett for å analysere innsamlet bevismateriale og støtte etterforskningen.

Sett i lys av kriminalitetstypens alvorlige karakter og at den øker i omfang, vil Riksrevisjonen følge saken videre.

3 Undersøkelser som ikke følges videre

3.1 Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken. Dette er tredje gang undersøkelsen følges opp.

Riksrevisjonen konstaterer at Barne- og familiedepartementet og øvrige departementer, siden oppfølgingen i 2021, har iverksatt ytterligere tiltak for å motvirke konsekvensene for barn og unge av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. De siste årene har det vært en svak nedgang i antallet og andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt. Det tyder på en positiv utvikling. Riksrevisjonen vil likevel understreke behovet for at Barne- og familiedepartementet følger med på den videre utviklingen for familier med vedvarende lavinntekt.

Ansvarlig departement: Barne- og familiedepartementet

3.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som er iverksatt av kommunene, bidrar til å redusere konsekvensene for barn og unge av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt.

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

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2018–2019\)](#) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, som ble overlevert Stortinget 18. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2018, jf. [Innst. 63 S \(2018–2019\)](#). Stortinget behandlet saken den 4. desember 2018. Komiteen delte da Riksrevisjonens vurdering om at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet, og var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge saken videre.

Riksrevisjonen fulgte opp saken for andre gang i [Dokument 3:1 \(2021–2022\)](#) https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2021-2022/dok3-202122/dok3-202122-001/Riksrevisjonens_oppfolgning_av_forvaltningsrevisjoner_som_er_behandlet_av_Stortinget, som ble overlevert Stortinget 12. oktober 2021. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 1. februar 2022, jf. [Innst. 126 S \(2021–2022\)](#), og Stortinget behandlet saken 10. februar 2022.

I oppfølgingen i 2021 konstaterte Riksrevisjonen at departementet hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

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

Videre vurderte Riksrevisjonen det som positivt at det var iverksatt tiltak for å bidra til bedre kartlegging og individuell vurdering av barns behov i familier som søker om sosialhjelp. Tiltakene inkluderte blant annet landsomfattende opplæring og kompetansetiltak for kommunene. Det ble gjennomført en systematisk gjennomgang av rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I rundskrivet legges det vekt på kravet til individuelle vurderinger og at barns behov skal vurderes og ivaretas særskilt dersom tjenestemottakeren har barn.

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

Videre vurderte Riksrevisjonen det som positivt at tiltakene som er iverksatt, bidrar til å kompensere for konsekvensene av lavinntekt for barna det gjelder, slik evalueringer viste. Utviklingen i barnefattigdom gjorde at innsatsen for å begrense konsekvensene av lavinntekt blir desto viktigere. Riksrevisjonen vurderte at tiltakene som har gitt større muligheter for å delta i barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, var spesielt viktige.

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

Riksrevisjonens vurderte det som positivt at iverksatte tiltak bidrar til å kompensere for konsekvensene av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. Riksrevisjonen påpekte samtidig at det var bekymringsfullt at 115 000 barn i 2019 (tilsvarende 11,7 prosent av alle barn) levde i familier med vedvarende lavinntekt. Riksrevisjonen påpekte at den negative utviklingen i barnefattigdom gjorde at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet, og konkluderte med at saken skulle følges videre.

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 1. februar 2022.

Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at den negative utviklingen i antallet barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, gjorde at saken burde få stor oppmerksomhet også framover. Komiteen uttalte at Riksrevisjonen burde følge saken videre.

Kilde: Innst. 126 S (2021–2022). Stortinget behandlet saken 10. februar 2022.

3.1.2 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 22. april 2024 Barne- og familiedepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak og virkemidler som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader etter oppfølgingen i 2021, og hvilke resultater og eventuelle

virksomheter disse har bidratt til. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra andre departementer der dette var nødvendig. Departementet ble bedt om

- å gi en oversikt over midlene som er brukt til å motvirke effekten av barnefattigdom siden 2021
- å redegjøre for virkningene av å slå sammen flere ulike ordninger
- å redegjøre for innsatsen for å styrke samarbeidet og samordne innsatsen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å motvirke barnefattigdom
- å redegjøre for måloppnåelse og eventuelle virkninger av tiltak i samarbeidsstrategien *Like muligheter i oppveksten – regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier (2020–2023)*

Barne- og familiedepartementet svarte i brev 10. juni 2024, og opplyste at deler av redegjørelsen er basert på innspill som departementet har innhentet fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Status og utvikling på området

Barne- og familiedepartementet viser til at arbeid er den viktigste kilden til inntekt og velferd for den enkelte og deres familie. Det er samtidig nødvendig å sikre at de foreldrene som av ulike årsaker ikke kan arbeide, også kan gi barna sine en trygg og god oppvekst med anstendig levestandard og mulighet for å delta i sosiale aktiviteter, slik andre barn kan.

Departementet viser til at i perioden 2020–2022 tilhørte 102 600 barn, tilsvarende 10,6 prosent av alle barn under 18 år, en husholdning med vedvarende lavinntekt. Ifølge SSBs definisjon av lavinntekt er dette barn som lever i husholdninger med en inntekt under 60 prosent av medianinntekten over en periode på tre år. Tallene for siste treårsperiode viser en nedgang på 0,7 prosentpoeng (8 100 barn) sammenlignet med perioden 2019–2021, da 115 000 barn (11,7 prosent) tilhørte denne gruppen. En andel på 10,6 prosent er den laveste siden 2016.

Departementet peker på at det er noe usikkerhet knyttet til tallene. Relativ lavinntekt som en indikator på fattigdom er en målemetode som har flere svakheter. Målet fanger blant annet ikke opp endringer i forbruksbehovet eller verdien av offentlige tjenester, som for eksempel rimelige helsetjenester og gratis utdanning. Departementet viser også til at det er noen indikasjoner på at flere barn vokser opp i fattige familier enn tidligere.

Virkningene av å slå sammen ulike ordninger

Ved oppfølgingen i 2021 viste departementet til at tre tilskuddsordninger skulle slås sammen til én tilskuddsordning fra 2022. De tre ordningene var *Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn og unge*, *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* og *Støtte til oppfølging- og losfunksjoner for ungdom*.

Departementet opplyser i svarbrevet at de tre tilskuddsordningene ble slått sammen til én tilskuddsordning fra 2022: *Tilskudd til inkludering av barn og unge*. Målet med sammenslåingen var å forenkle og effektivisere statlige tilskudd. Den nye ordningen forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og dekker i dag tolv ulike aktivitetstyper rettet mot å inkludere barn og unge i ferie-, fritidsaktiviteter og utdanningsløp. Gjennom ordningen kan kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører søke om tilskudd til blant annet lokale fritidskasser, utstyrssentraler, fritidsklubber, ferieaktiviteter, aktivitetsguider og jobbtillbud for ungdom. Ordningen dekker også tilskudd til loser som skal hjelpe unge med å fullføre skoleløp. Målet med tilskuddsordningen er å legge til rette for at alle barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Målgruppen er barn og unge i alderen fra 0 til og med 24 år som av ulike grunner står i fare for å havne i utenforskap.

Departementet viser til at ordningen skal bidra til økt forutsigbarhet for kommunen og andre tilskuddsmottakere. Tilskuddsmottakere kan nå motta tilskudd i inntil tre år uten å måtte søke på nytt, og søknads- og tildelingstidspunktet er flyttet til tidligere på året. Kommuner som ønsker å søke om tilskudd til flere aktivitetstyper, trenger kun å sende inn én søknad. Ordningen skal i tillegg gi kommunene større handlingsrom til å prioritere tilskudd til de aktivitetene de vurderer at det er størst behov for lokalt, og å se ulike inkluderingstiltak i sammenheng.

Departementet opplyser at søknader fra frivillige organisasjoner og private aktører som regel skal knyttes til én kommune, og at kommunen skal rangere søknadene etter hvilke de ønsker å prioritere. Dette skal bidra til at kommunene får et helhetlig blick på innsatsen på tvers av offentlig og ideell sektor. Videre viser departementet til at Bufdir i behandlingen av de enkelte søknadene både skal legge vekt på kommunens rangering og vurdere kvaliteten på søknaden opp mot forventet måloppnåelse.

Departementet opplyser at antall kommuner som mottar tilskudd gjennom ordningen har økt fra 2022 til 2024, og at det er stor oversøkning på ordningen, noe som tyder på at ordningen oppleves som viktig og relevant. Departementet viser til at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne tyder på generelt god måloppnåelse. Videre viser departementet til en undersøkelse blant tilskuddsmottakerne gjennomført av Bufdir i 2022, som gir en god indikasjon på at ordningen er innrettet slik at den treffer behovene godt. De fleste kommunene var fornøyd med ordningen. Imidlertid ga noen tilbakemelding om at det er krevende å samordne seg om én søknad.

Departementet opplyser at Bufdir har satt i gang en begrenset evaluering av aktivitetstypen lokale fritidskasser, som var et nytt inkluderingstiltak i tilskuddsordningen i 2022. Målgruppen kan søke om å få dekket utgifter til deltakelse i fritidsaktiviteter, blant annet kostnader til utstyr, reiser til fritidsaktiviteter, cup og leir. Kommuner kan i tillegg benytte midler fra fritidskassen til å dekke deltakeravgift til faste, organiserte fritidsaktiviteter.¹ Tilskuddsordningen skal evalueres på nytt i 2025.

Samarbeidet og samordnet innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer for å motvirke barnefattigdom

Departementet påpeker i brevet at årsakene til fattigdom er sammensatte, og at barnefamilier som befinner seg nederst i inntektsfordelingen, ofte har flere utfordringer. For at familiene skal få tilpasset og helhetlig hjelp, må ulike forvaltningsnivåer og sektorer samarbeide om og koordinere innsatsen.

Departementet viser til at det siden 2021 er satt i gang flere initiativer som blant annet skal bidra til å styrke samarbeidet og samordne innsatsen for barn i fattige familier på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. I 2022 ble det gjort flere lovendringer i velferdstjenestelovgivningen som skal gi bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Endringene innebærer både en harmonisering av regelverket og en lovfestet plikt for alle velferdstjenestene til å samarbeide der dette er nødvendig for å gi barn og unge et helhetlig tjenestetilbud. Departementet opplyser at lovendringen vil bli evaluert i perioden 2022–2027.

Departementet opplyser at det er opprettet et samarbeid på departements- og direktoratsnivå, såkalte kjernegrupper, som skal bidra til å samordne statens innsats overfor kommuner og statlige tjenester. En av disse er *Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU)*, med overordnet mål om nødvendig og tilpasset hjelp og oppfølging til barn, unge og deres familier, ut fra deres behov for livsmestring. Samarbeidet skal legge til rette for et bedre samordnet og koordinert tjenestetilbud. Kjernegruppene, som ble opprettet i 2021, evalueres av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Videre viser departementet til at det våren 2025 skal legges fram en tverrsektoriell melding fra fem statsråder om sosial utjevning og sosial mobilitet. Stortingsmeldingen vil være en oppfølging av

¹ [Tilskudd til lokal fritidskasse | Bufdir](#). Hentet 23. august 2024.

anbefalingene fra ekspertgruppen om barn i fattige familier (Rege-gruppen, høsten 2023) og ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial mobilitet (Løken-gruppen, våren 2024). Departementet opplyser at den kommende meldingen vil dekke ulike arenaer i barns oppvekst, tjenestetilbud for barn og unge og økonomisk støtte til barnefamiliene. Videre vil meldingen legge vekt på tidlig innsats, barnets første 1000 dager og tverrsektorielt samarbeid for å løse komplekse samfunnsutfordringer. Departementet opplyser at meldingsarbeidet henger sammen med det målrettede samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge.

Forskningsrådet ledet en operativ gruppe som fikk i oppdrag å foreslå organisering og langsiktige mål. De leverte våren 2024 rapporten *Barn og unge først – vårt felles ansvar*, som ga innspill til iverksettelsen av samfunnsoppdraget i 2024 og 2025. Regjeringen vurderer nå forslagene i rapporten.

Måloppnåelse og eventuelle virkninger av tiltak i samarbeidsstrategien

Departementet viser til at en oppvekst i fattigdom ofte innebærer sammensatte utfordringer, og at det derfor er nødvendig med en bred og samordnet innsats for å styrke oppvekstvilkårene til barna. Innsatsen overfor barn i fattige familier omfatter derfor en innsats på tvers av mange ulike departementer, sektorer og forvaltningsnivåer. Departementet redegjør for virkemidler og tiltak som er iverksatt eller planlagt innenfor ulike områder.

Støtte til barnefamilier

Barne- og familiedepartementet viser til flere ulike tiltak som skal bidra til å støtte barnefamilier. Departementet framhever blant annet at overføringer til barnefamilier i form av barnetrygd, engangsstønad og kontantstøtte bedrer det økonomiske handlingsrommet og kan ha stor effekt på barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Barnetrygden har størst betydning for barnefamilier med lav inntekt og styrker foreldrenes mulighet til å dekke barnas behov. Departementet opplyser at barnetrygden er økt for barn over seks år og for barn av enslige forsørgere. I tillegg er sosialtjenesteloven endret med virkning fra 1. september 2022, slik at barnetrygd ikke lenger skal hensyntas i vurderingen av søknader om stønad til familier, jf. Prop. 87 L (2021–2023).

Deltakelse i sosiale aktiviteter

Departementet viser til at deltakelse i aktiviteter på fritiden er viktig for å motvirke og forebygge utenforskap blant barn og unge på både kort og lengre sikt. Barn i familier med lav inntekt deltar sjeldnere på fritidsaktiviteter enn andre barn, blant annet fordi det er dyrt å delta. De mest sentrale tiltakene for å gi flere barn og unge i lavinntektsfamilier mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, er tilskuddsordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* og *Fritidserklæringen*. Fritidserklæringen er en intensjonsavtale som slår fast at alle barn skal ha rett til å delta jevnlig i fritidsaktiviteter sammen med andre barn. Departementet opplyser at tilskuddsordningen for inkludering av barn og unge er styrket med til sammen 231 millioner kroner og utgjør 758 millioner kroner i 2024. I 2022 deltok over 400 000 barn i aktiviteter finansiert gjennom ordningen.

Barnehage, skole og SFO

Departementet viser til at forskning indikerer at gode universelle ordninger har særlig god effekt på barn som vokser opp i fattigdom, og gjør rede for tiltak som har blitt gjennomført for å fjerne økonomiske hindringer for bruk av barnehage og skolefritidsordning (SFO).

I statsbudsjettet for 2023 ble maksprisen for barnehage redusert til 3 000 kroner per måned. Fra 1. januar 2024 ble maksprisen redusert ytterligere til 2 000 kroner per måned. I tillegg ble det innført gratis barnehage for tredje barn i familien som går i barnehage samtidig, fra august 2023.

Departementet viser også til flere nye tiltak som er innført i forbindelse med SFO. Det ble innført tolv timers gratis SFO per uke for elever på første trinn høsten 2022. Ordningen ble høsten 2023 utvidet til å omfatte elever på andre trinn, og fra høsten 2024 omfatter den også elever på tredje trinn. I tillegg videreføres den nasjonale ordningen for redusert foreldrebetaling i barnehage, og nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage på 20 timer i uken for barn fra to til fem år fra familier med lav inntekt, og nasjonal ordning for redusert foreldrebetaling i SFO.

Departementet opplyser at det er iverksatt tiltak for å styrke pedagogtettheten i barnehager i levekårsutsatte områder. I 2022 ble det innført et øremerket tilskudd til dette formålet på totalt 50 millioner kroner, og dette ble økt til totalt 80 millioner kroner i 2024. I tillegg er det bevilget 15 millioner kroner til å styrke bemanningen på skoler i levekårsutsatte områder. Tilskudd til språklig utvikling for minoritetsspråklige barn i barnehage ble økt betydelig i 2023, og i 2024 var bevilgningen til dette formålet på 218 millioner kroner.

Tiltak rettet mot bolig og områdesatsinger

Departementet viser til at en aktiv og helhetlig boligpolitikk er viktig for å bidra til bedre boforhold for barn og unge i lavinntektsfamilier. Mange barnefamilier får stabile og trygge botilbud når de eier egen bolig. For å bidra til at flere kan eie egen bolig, ble lånerammen til Husbanken økt med 3 milliarder kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2023, og økt med ytterligere 5 milliarder kroner i 2024.

Et annet boligrelatert tiltak er startlån. Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Departementet opplyser at barnefamilier er en prioritert og stadig større målgruppe innenfor startlånordningen. I 2023 utgjorde barnefamilier 61 prosent av alle startlån-mottakere. Av disse utgjorde enslige forsørgere 25 prosent og husstandstypen flere voksne med barn 26 prosent.

Departementet viser også til at bostøtte er et viktig tiltak for leietakere med lave inntekter og høye boutgifter, og at bostøtten ble økt i 2022 og ytterligere styrket i 2023.

Tilskudd til områdesatsinger er et virkemiddel for å gjøre en ekstra innsats i områder der særlig mange har dårlige levekår. Områdesatsingen omfatter utsatte områder i byer og kommuner, og tilskuddet skal blant annet bidra til å utjevne sosiale ulikheter ved at flere beboere kan bli økonomisk selvstendige gjennom arbeid, bidra til varige forbedrede tjenester og bidra til bedre fysisk og sosialt nærmiljø. Departementet opplyser at områdesatsingen ble utvidet med fire kommuner i 2023, og at staten vil inngå intensjonsavtaler om områdesatsing i fem nye kommuner i 2024. Totalt er om lag 260 millioner kroner øremerket områdesatsinger i 2024.

Helsetiltak

Departementet viser til at de økonomiske, kulturelle og sosiale ressursene til foreldrene har stor betydning for barns helse og oppvekst og hvilke muligheter de har til å utvikle seg videre som voksne. Å redusere sosial ulikhet i helse er et viktig mål i folkehelsepolitikken, og våren 2023 kom *Folkehelsemeldingen – nasjonal strategi for utjevning av sosiale helseforskjeller*. Meldingen omtaler også psykisk helse og livskvalitet. Departementet viser til at sannsynligheten for å utvikle angst, depresjon og atferdsproblemer er seks ganger høyere hos barn som vokser opp i fattigdom, enn hos andre barn, og at det derfor er et viktig helsepolitisk mål at barn ikke skal vokse opp i vedvarende fattigdom. I 2024 er det bevilget 250 millioner kroner til styrkede tiltak på området psykisk helse og rus. 150 millioner av disse midlene går til å øke rammetilskuddet til kommunene til tiltak innen psykisk helse og rus. I tillegg er det bevilget 110 millioner kroner til døgntilbud innenfor psykisk helsevern, med særlig vekt på barn og unge og de med alvorlige lidelser.

Departementet viser til at helsestasjons- og skolehelsetjenesten er den viktigste tjenesten rettet mot barn, unge og deres familier, gravide og barselfamilier. Rammetilskuddet til kommunene er økt, og

også tilskuddsordningen *Styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten* er gitt mer midler. I tillegg er det etablert et nasjonalt tverrfaglig kompetansemiljø for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Tiltak for integrering og tilknytning til arbeidsliv

Departementet viser til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt, og at det er et mål å styrke innsatsen for at flere skal bli integrert i det norske samfunnet. I mars 2024 ble det lagt fram en melding om integrering i Norge, Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*.

Videre viser departementet blant annet til at introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de viktigste virkemidlene for å forberede nyankomne innvandrere på å delta i arbeids- og samfunnslivet i Norge. Som hovedregel skal de som har utdanning fra før, raskt ut i arbeidslivet, og arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet skal styrkes. Det skal bidra til at den enkelte får en stabil tilknytning til arbeidslivet i Norge, og at barnefamilier får en sikker inntekt.

Kvalifiseringsprogrammet er innrettet mot personer som står langt fra arbeidsmarkedet, og som kan ha nytte av tett oppfølging for å komme i arbeid og aktivitet. Målet med ordningen er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Det var ifølge departementet om lag 7 400 deltakere på kvalifiseringsprogrammet i 2023, noe som er en økning på rundt 1 100 siden 2021. I tillegg har den økonomiske bistanden til mottakere av kvalifiseringsstønad som har barn, økt, og fra 1. januar gis barnetillegget uavhengig av barnets egen inntekt/pensjon. Tidligere hadde ikke forsørgere rett til barnetillegg til kvalifiseringsstønad hvis barnet hadde egen inntekt større enn grunnbeløpet (p.t. 124 028 kroner) eller rett til barnepensjon.

3.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Barne- og familiedepartementet og øvrige departementer siden oppfølgingen i 2021 har iverksatt ytterligere tiltak for å motvirke konsekvensene for barn og unge av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt.

Departementet har gjennomført tiltak for å forenkle og effektivisere statlige tilskudd. Det har blant annet slått sammen tilskuddsordninger rettet mot barnefamilier og skapt større handlingsrom og forutsigbarhet for kommuner og tilskuddsmottakere. Bufdirs spørreundersøkelse til tilskuddsmottakerne tyder på at ordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* treffer behovene. Riksrevisjonen har samtidig merket seg tilbakemeldingen fra enkelte kommuner om at det er krevende å samordne seg om én søknad. Det er derfor positivt at hele tilskuddsordningen skal evalueres i 2025.

Barn i familier med lavinntekt kan ha sammensatte utfordringer og behov for flere tjenestetilbud på tvers av sektorene. Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt både lovendringer og samarbeid på tvers av departementene som skal bidra til å samordne statens innsats overfor kommuner og statlige tjenester og legge til rette for et bedre koordinert tjenestetilbud for barn, unge og deres familier. Tjenestetilbudene favner bredt, og siden 2021 har tjenestetilbudet og den økonomiske støtten blitt styrket på flere områder som kan ha stor effekt for barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Dette omfatter blant annet økt barnetrygd, redusert pris i barnehage og SFO samt økt tilskudd til ordninger som gir barn og unge mulighet til å delta i fritidsaktiviteter på linje med andre barn. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Antallet og andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt har de siste årene hatt en svak nedgang, og dette tyder på en positiv utvikling. Riksrevisjonen vil samtidig understreke behovet for at Barne- og familiedepartementet følger med på den videre utviklingen i lavinntektsfamilier og følger opp måloppnåelsen og virkningene av de kompenserende tiltakene som er iverksatt på dette området.

Riksrevisjonen avslutter saken.

3.2 Riksrevisjonens undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken. Saken har blitt fulgt opp en gang tidligere.

Arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i statlig forvaltning som helhet er svært viktig for åpenheten og den demokratiske kontrollen, den offentlige debatten, rettssikkerheten, tilliten til det offentlige og at statlige virksomheter drives effektivt.

Riksrevisjonen registrerer at det er satt i verk flere tiltak for å bedre svakheter som det ble pekt på i forrige oppfølgingsundersøkelse, men understreker at det er viktig at dette arbeidet videreføres både i departementene og i de underliggende virksomhetene.

Ansvarlige departementer: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kultur- likestillingsdepartementet samt Statsministerens kontor

3.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse i 2016–2017 var å kartlegge og vurdere statsforvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis for offentlige saksdokumenter og vurdere i hvilken grad forvaltningen legger til rette for innsyn og åpenhet. I tillegg ble det vurdert hva som er de viktigste årsakene til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet.

Undersøkelsen ble rapportert i [Dokument 3:10 \(2016–2017\) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning](#), som ble sendt til Stortinget 17. oktober 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 5. desember 2017, jf. [Innst. 57 S \(2017–2018\)](#). Stortinget behandlet saken 18. januar 2018.

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:3 \(2021–2022\) Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 \(2016–2017\) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning](#), som ble overlevert Stortinget 9. desember 2021. Komiteen ga sin innstilling 15. februar 2022, jf. [Innst. 153 S \(2021–2022\)](#). Stortinget behandlet saken 22. mars 2022.

Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) i Dokument 3:3 (2021–2022) viste at det fortsatt var vesentlige mangler i hvordan statlig forvaltning som helhet etterlever kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav. Dette har konsekvenser for åpenheten og den demokratiske kontrollen, den offentlige debatten, rettssikkerheten, tilliten til det offentlige og at statlige virksomheter drives effektivt. I Dokument 3:3 (2021–2022) anbefalte Riksrevisjonen

- at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet identifiserer nye tiltak som kan bedre etterlevelsen av regelverket når det gjelder både arkivering av arkivverdige dokumenter, hvordan de blir journalført og synlige i offentlige postjournaler, og hvordan offentleglovas regler blir praktisert i statlig forvaltning
- at Statsministerens kontor formidler til departementene og statsforvaltningen for øvrig hvilken betydning arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet har for den offentlige debatten, medbestemmelsen, tilliten til offentlig forvaltning og den demokratiske kontrollen

Stortingets behandling av oppfølging av saken

Komiteen stilte seg bak Riksrevisjonens funn og anbefalinger. Komiteen understreket at arkivering, journalføring og åpenhet er med på å styrke den demokratiske debatten og tilliten til styringen av Norge, og pekte på at ansvarlige departementer løpende må vurdere nye tiltak på området. Komiteen trakk særlig fram at det ikke er tilfredsstillende når flere departementers beskrivelser av rutiner for behandling av krav om innsyn i saksdokumenter har mangler eller feil. Komiteen ba Riksrevisjonen følge utviklingen på området videre og imøteså en positiv utvikling fra forvaltningens side.

Kilde: Innst. 153 S (2021–2022). Stortinget behandlet saken 22. mars 2022.

3.2.2 Departementenes og Statsministerens kontors oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 23. april 2024 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet om å gjøre rede for hvilke endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:3 (2021–2022) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området siden forrige rapportering. Vi har også sendt brev til Statsministerens kontor og bedt kontoret om å redegjøre for sin arkiv- og journalføringspraksis og for hvilke endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefaling i Dokument 3:3 (2021–2022) og kontroll- konstitusjonskomiteens merknader.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet svarte i brev 21. mai 2024, Justis- og beredskapsdepartementet svarte i brev 22. mai 2024 og Statsministerens kontor svarte i brev 28. mai 2024.

Samordning mellom departementene og felles tiltak

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har hovedansvaret for *lov om behandlingssåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova) og Kultur- og likestillingsdepartementet har hovedansvaret for *lov om arkiv* (arkivlova). Departementene viser i sine svar til at de samarbeider seg imellom.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at de tre departementene har hatt jevnlig møter i departementsfellesskapet om oppfølgingen av punktene om journalføring, arkivering og innsynsbehandling som Riksrevisjonen pekte på som mangelfulle. Formålet har vært å skape lik forståelse av utfordringene og problemstillingene som handler om å få på plass en bedre etterlevelse av regelverket på området.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser også at oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse har vært et tema på møtene i strategisk forum, der alle ekspedisjonssjefene i administrasjonsavdelingene i departementene og ved Statsministerens kontor deltar.

Statistikk

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har gitt Digitaliseringsdirektoratet i oppdrag å utarbeide statistikk for alle departementene og for alle de underliggende virksomhetene. Statistikken formidles til departementene for nærmere vurdering og oppfølging.

Tabell 1 Gjennomsnittlig antall dager fra journalføring til publisering

	2020	2021	2022	2023
Departementene	24	10	9	9
Statsforvaltningen totalt	33	16	21	14

Kilde: Digitalisering- og forvaltningsdepartementet.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet peker på at gjennomsnittlig antall dager fra journalføring til publisering i perioden 2021–2023 har blitt redusert til under halvparten. Gjennomsnittlig antall dager til publisering har vært stabilt i underkant av ti dager for departementene i denne perioden, fra 24 dager i 2020 til 9 dager i 2023. For statsforvaltningen totalt har reduksjonen vært fra 33 dager i 2020 til 14 dager i 2023.

Oversikten over gjennomsnittlig antall publiseringdager viser at det er betydelige variasjoner, både mellom departementene og mellom de ulike områdene i statsforvaltningen. For departementene spenner det fra 31 dager fra journalføring til publisering for Landbruks- og matdepartementet til 4 dager for Klima- og miljødepartementet. Landbruks- og matområdet er også det departementsområdet i statsforvaltningen som bruker lengst tid, med 34 dager i gjennomsnitt fra journalføring til publisering. Kunnskapsområdet bruker i gjennomsnitt seks dager. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet oppgir at det vil fortsette med å dele statistikk med de andre departementene, slik at de har mulighet til å følge dette opp internt og med underliggende virksomheter der det er behov.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser til at det har blitt nedsatt en arbeidsgruppe bestående av arkivlederne i Justis- og beredskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet som skal se på behov for å utvikle statistikken. På bakgrunn av innspill fra arbeidsgruppen ble det avholdt et fagmøte med Digitaliseringsdirektoratet i mars 2024 om eksisterende og mulig ny statistikk. Det er avtalt at Digitaliseringsdirektoratet skal undersøke mulighetene for å forbedre statistikken på området.

Opplæring

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet viser til at det er laget kurs i offentleglova som tilbys gjennom Departementsakademiet. Kurset skal bedre opplæringen i regelverk om innsyn og gi en oversikt over lovens formål og innretning, blant annet hovedreglene, definisjonene, unntaksbestemmelsene og saksbehandlingsreglene. På kurset blir det også gitt eksempler på hvordan et innsynskrav kan håndteres i praksis, og hvordan man håndterer enkelte prinsipielle spørsmål som kan oppstå ved behandlingen. Kurset ble arrangert i april 2024. Det er planlagt et nytt kurs høsten 2024.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet oppgir også at det i samarbeid med Kultur- og likestillingsdepartementet har tatt initiativ til et e-læringskurs basert på veilederen om journalføringsplikten og kravet til arkivering. E-læringskurset, utviklet av Arkivverket, inngikk i læringsplattformen fra 2022, som er tilgjengelig for alle statlige virksomheter.

Tabell 2 Antall personer som har startet og fullført e-læringskursene

Kurs	Antall personer som har startet	Antall personer (andel) som har fullført
Innsyn – et e-læringsmagasin om offentleglova	398	176 (44 prosent)
Journalføring og arkivering	248	96 (39 prosent)

Kilde: Brev fra Digitalisering- og forvaltningsdepartementet 21. mai 2024.

3.2.3 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets oppfølging

Status for nytt felles saks- og arkivsystem

Ved de foregående undersøkelsene var det WebSak som ble benyttet som saks- og arkivsystem i departementene. Etter planen skulle det innføres en ny felles løsning for Statsministerens kontor, alle departementene og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Den nye løsningen skulle etter planen bli innført etappevis i departementsfellesskapet i perioden 2022–2023. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at utviklingen av den nye løsningen er ressurskrevende og har blitt forsinket.

Forsvarsdepartementet er pilot og tok løsningen i bruk i september 2023. Statsministerens kontor har tatt løsningen i bruk våren 2024. Ifølge Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har driftskonseptet vist seg å være utfordrende, og det er for tiden dialog med leverandøren om det er mulig å effektivisere driften. Dataangrepet mot plattformen til Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon sommeren 2023 har også forsinket arbeidet med å etablere en ny felles IKT-plattform for departementsfellesskapet. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet opplyser at det gjennom høsten 2023 har blitt utredet og vurdert muligheter for å forsere arbeidet med IKT-plattformen, men at dette ikke lar seg gjøre. På grunn av dette må prosjektet for ny saks- og arkivløsning legge nye planer som tilpasses det framtidige løsningskonseptet og tidsplanene for realisering av ny felles IKT-plattform.

3.2.4 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Automatisering og opplæring

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det har automatisert og forenklet flere av sine oppgaver. Det har for eksempel automatisert journalføringen av hørings svar, slik at departementet slipper å journalføre slike svar enkeltvis. Departementet gir også flere og bedre kurs for saksbehandlere i saksbehandlingssystemet, der arkivering og journalføring er sentrale temaer.

Bevisstgjøring og støtte

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det ved å gi mer informasjon til alle avdelingene og gjennomføre interne kurs har oppnådd større bevissthet om journalføring i organisasjonen. Det bidrar til høyere kvalitet på informasjonen i elnnsyn² og fører til at departementet bruker mindre tid på å rette journalpostene før publisering. Departementet opplyser videre at interne rutiner for journalføring har blitt oppdatert, samlet og synliggjort. Lovavdelingen har videreført sitt arbeid med å gi bistand internt i departementet om arkivering, journalføring og innsyn.

² I elnnsyn publiseres postjournaler fra stattlige, fylkeskommunale og kommunale organ. elnnsyn er utviklet i samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og Oslo kommune.

Departementet viser til at det også yter omfattende bistand til andre departementer og andre offentlige virksomheter. Departementet publiserte i februar 2023 en egen veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen. Veilederen skal blant annet gjøre det enklere å ta stilling til om det er grunnlag for unntak fra innsyn som følge av taushetsplikt, og om det er adgang til å dele opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagt.

3.2.5 Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging

Interne tiltak

Kultur- og likestillingsdepartementet viser til at det siden 2021 har etablert og forsterket ulike interne tiltak. Departementet opplyser at internkontroll for arkiv- og dokumentasjonsfeltet har blitt en stadig mer integrert del av departementets internkontroll og inngår i den helhetlige virksomhetsstyringen.

Videre viser Kultur- og likestillingsdepartementet til at alle nyansatte i departementet gjennomfører obligatorisk opplæring i departementets saks- og arkivsystem og i prinsippene for arkivering, journalføring, offentlighet og innsyn. Fra desember 2023 ble også øvrige ansatte pålagt å gjennomføre e-læringskurset i journalføring og arkivering i løpet av 2024. Per mai 2024 har to tredeler av de ansatte fullført. I tillegg oppfordres alle ansatte til å ta kurs i offentleglova i regi av Departementsakademiet.

Tiltak og oppfølging av departementets underliggende etater

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at det etter 2021 har iverksatt tiltak rettet mot underliggende virksomheter gjennom styringsdialogen. I tildelingsbrevet til underliggende virksomheter for 2023 inkluderte departementet en fellesføring om å forsterke innsatsen for å arkivere, journalføre og sikre dokumentoffentlighet. I tildelingsbrevet for 2024 ble fellesføringen for 2023 videreført med en forsterkning av innholdet, der virksomhetene blant annet ble pålagt å gjennomføre e-læringskurset. Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at fellesføringene er fulgt opp i etatsstyringsmøter og etatsledersamlinger. Virksomhetene har i årsrapportene for 2023 i stor grad også rapportert på denne fellesføringen. Statistikk innhentet fra læringsportalen fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring viser at flere av Kultur- og likestillingsdepartementets underliggende virksomheter har gjennomført e-læringskurset. Departementet forventer at alle ansatte har gjennomført kurset innen utgangen av 2024.

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at det bidrar med støtte- og rådgivningsfunksjoner for underliggende virksomheter innenfor administrative fagområder. Det er derfor opprettet en møtearena mellom departementet og virksomhetene for nøkkelpersoner i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen. Samlingene skal legge til rette for utveksling av erfaringer, kompetanseutveksling og faglige nettverk. Det har blitt avholdt samlinger i 2022 og 2024.

Arkivverkets arbeid

Arkivverket er statens fagmyndighet og kompetanseorgan for dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Etaten har iverksatt ulike tiltak for å utvikle områdene journalføring og arkivering. Gjennom satsingen «Innebygd arkivering» (2020) har Arkivverket undersøkt hva som skal til for å kunne bedre brukervennligheten og ta i bruk ny teknologi.

Arkivverket gjennomførte i 2022 og 2023 henholdsvis 72 og 27 tilsyn. Tilsynsrapportene er offentlige og bidrar til diskusjoner og oppmerksomhet om arkiv og dokumentasjon. Denne oppmerksomheten bidrar til å heve kvaliteten på området. Når det gjøres funn, får tilsynsobjektene også veiledning og oppfølging, som styrker tilsynsobjektene arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. I tiden framover vil Arkivverket tilpasse tilsynsmetodikken sin til nytt regelverk.

Arkivverket arbeider aktivt med å gjøre veiledninger og generell informasjon tilgjengelige. I 2021 fikk det også oppdraget med å lage et e-læringskurs om journalføringsplikten og kravene til arkivering. Arkivverket har også gjort en rekke veiledere for offentlig forvaltning tilgjengelige på sin nettside. Veilederne er blant annet utarbeidet med utgangspunkt i funn fra tilsynsvirksomheten eller andre aktuelle problemstillinger. For eksempel laget Arkivverket veilederen *Arkivvettregler i krisetid* i mai 2020 i forbindelse med koronapandemien.

Arkivlov og forskrifter

Kultur- og likestillingsdepartementet viser til at arbeidet med ny arkivlov er i slutfasen. Den nye loven vil ifølge departementet være teknologinøytral og digitaliseringsvennlig. For departementet er det en overordnet målsetting at arkivlova ikke skal være et hinder, men stå seg i møte med den teknologiske utviklingen. Loven vil derfor være på et overordnet nivå. Journalføringsplikten blir videreført ved at departementet kan gi forskrift om føring av journal og annen registrering av metadata. Departementet forventer at ny lov og forskrift vil bidra til å bedre arbeidet med arkivering og journalføring og på den måten gi større åpenhet i forvaltningen.

3.2.6 Statsministerens kontors oppfølging

Brev til alle departementene

Statsministerens kontor viser til at det i mars 2022 ble sendt likelydende brev til alle departementene fra statsministeren. Hovedbudskapet i brevet var å understreke viktigheten av arbeidet med arkivering, journalføring og offentlighet. Statsministeren pekte også på at etterlevelse av reglene om arkivering, journalføring og dokumentoffentlighet er en viktig forutsetning for å sikre åpenhet. Brevet viste samtidig til at verken statsministeren eller Statsministerens kontor har instruksjonsmyndighet overfor departementene eller den øvrige statsforvaltningen, og at kontoret heller ikke har forvaltningsansvaret for det aktuelle regelverket.

Tema i opplæring av politisk ledelse i alle departementer

Statsministerens kontor viser også til at det i oktober 2023 ble fastsatt nye felles retningslinjer for den opplæringen som skal skje av politisk ledelse i alle departementer. Retningslinjene gir en oversikt over temaer statsrådene skal få opplæring i, blant annet regler for dokument- og informasjonshåndtering. Blant regel- og lovverkene i opplæringen er arkivregelverket, offentleglova, beskyttelsesinstruksen, taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven, sikkerhetsloven, verdipapirhandelloven og annen særlovgivning. Opplæringen skal ta høyde for departementenes egenart. I retningslinjene redegjøres det for ansvars- og oppgavedelingen mellom departementene og Statsministerens kontor.

3.2.7 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at alle de tre departementene med ansvar på området, og Statsministerens kontor, i sine svarbrev har gjort rede for rutiner om arkivering, journalføring og innsynsbehandling. I brevene blir det også vist til ulike tiltak som er gjennomført for å bedre arbeidet på området. Tiltakene går blant annet ut på felles møter, utvikling av statistikk, opplæring og nye veiledere.

Riksrevisjonen merker seg at et nytt felles saks- og arkivsystem ennå ikke er på plass, og at det bare er i pilotfasen for Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontor. Planen var at et nytt felles saks- og arkivsystem skulle erstatte dagens WebSak i årene 2022–2023. Høsten 2023 ble det utredet og vurdert om det var mulig å forsere arbeidet med etableringen, men det lot seg ikke gjøre. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er usikkert når et nytt felles saks- og arkivsystem vil være satt i drift til de øvrige departementene.

Riksrevisjonen merker seg at gjennomsnittlig antall dager fra journalføring til publisering i perioden 2021–2023 har blitt redusert til under halvparten for både departementene og statsforvaltningen som

helhet. I 2023 var antallet dager til publisering i departementene og statsforvaltningen henholdsvis 9 og 14 dager. Dette er positivt. Dette gjennomsnittet skjuler imidlertid at det er betydelige variasjoner både mellom departementene og mellom virksomhetene under departementsområdene. For departementene spenner det fra 31 dager for Landbruks- og matdepartementet til fire dager for Klima- og miljødepartementet. Virksomhetene under Landbruks- og matdepartementet er også den delen av statsforvaltningen som bruker lengst tid: 34 dager i gjennomsnitt fra journalføring til publisering. Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet bruker i gjennomsnitt seks dager på det samme. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at alle departementene og de øvrige virksomhetene i statsforvaltningen arbeider videre med å få ned tiden fra journalføring til publisering.

Digitaliseringsdirektoratet utarbeider årlig statistikk og uttrekk fra eInnsyn for alle departementer og for alle underliggende virksomheter. Statistikken formidles til departementene for nærmere vurdering og oppfølging. En tverrdepartemental arbeidsgruppe har gitt innspill til behov for å utvikle statistikken, og Digitaliseringsdirektoratet skal arbeide videre med å bedre statistikken på området. Det er også utviklet kurs om journalføring og arkivering og et kurs i offentleglova. Arkivverket og Justis- og beredskapsdepartementet har utviklet flere veiledere på området. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at disse verktøyene brukes aktivt for å styrke statsansattes kunnskap om arkivering, journalføring og innsynsbehandling, noe som er avgjørende for å kunne heve kvaliteten og øke effektiviteten i dette arbeidet.

Riksrevisjonen merker seg at statsministeren i 2023 sendte et likelydende brev til alle departementene, der hovedbudskapet var å understreke viktigheten av arbeidet med arkivering, journalføring og offentlighet.

Arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i statlig forvaltning er svært viktig for åpenheten og den demokratiske kontrollen, den offentlige debatten, rettssikkerheten, tilliten til det offentlige og at statlige virksomheter drives effektivt. Riksrevisjonen registrerer at det er satt i verk flere tiltak for å bedre svakheter som det ble pekt på i forrige oppfølgingsundersøkelse, men Riksrevisjonen understreker at det er viktig at dette arbeidet videreføres både i departementene og i de underliggende virksomhetene.

I tråd med Riksrevisjonens rutiner avsluttes saken etter to oppfølginger.

Riksrevisjonen avslutter saken.

3.3 Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

I behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse ba Stortinget om at Nærings- og fiskeridepartementet skulle komme tilbake med hvordan anbefalingene i undersøkelsen kunne følges opp. Departementet har lagt fram en ny melding til Stortinget om kvotesystemet. Meldingen inneholder et eget kapittel om Riksrevisjonens undersøkelse. I sin behandling av meldingen har næringskomiteen drøftet meldingens forslag opp mot Riksrevisjonens anbefalinger. Stortinget fattet en rekke anmodningsvedtak i sin behandling. Et bredt flertall er enige om hvordan Riksrevisjonens undersøkelse skal følges opp.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse var å vurdere hvordan kvotesystemet og endringer i dette ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken. Undersøkelsen omfattet perioden 2004–2018.

Dokument 3:6 (2019–2020) [Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket](#) ble levert til kontroll- og konstitusjonskomiteen 28. april 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen holdt en åpen kontrollhøring 8. oktober 2020. Komiteen ga sin innstilling 10. november 2020, jf. [Innst. 80 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken 19. november 2020.

Riksrevisjonens undersøkelse hadde følgende hovedfunn:

- Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.
- Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret ved at:
 - Eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender.
 - Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.
 - Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.
 - Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.
 - Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.
- Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere
- Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.
- Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.
- Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å:

- sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
 - vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
 - registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene og å gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
 - vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
 - vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
 - følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene
- Stortingets behandling – oppsummering

Komiteen ga sin innstilling 10. november 2020, jf. innstilling 80 S (2020–2021).

Til Riksrevisjonen svarte statsråden at havressurslovens formål «må tolkes som at fiskeripolitikken samlet sett skal gi et bidrag til fiskerienes ringvirkninger i distriktene som er større enn hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk». Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at denne tolkningen ikke er i tråd med Stortingets intensjoner med loven, jf. Innst. O. nr. 45 (2007–2008). Komiteen begrunnet dette med at havressurslovens tre overordnede målsettinger om bærekraftig utnyttelse av marine ressurser, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og distriktspolitiske hensyn må vektes i utforming og forvaltning av kvotesystemet. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Men det er ikke nødvendigvis den mest bedriftsøkonomisk lønnsomme flåten som gir høyest samfunnsøkonomisk avkastning.

Komiteen viste til at fiskerinæringen er den nest viktigste eksportnæringen for Norge, og dersom den forvaltes på en bærekraftig måte, vil den være evigvarende. Komiteen viste videre til at fram til begynnelsen på 2000-tallet var lønnsomheten i fiskeflåten lav, spesielt i kystfiskeflåten. Dette skyldtes for mange fiskefartøyer som hadde stor overkapasitet. Etter at fisket ble lukket og det ble satt inn tiltak for å få ned antall fiskefartøy, er høstingen i dag bærekraftig, og lønnsomheten er generelt god. Riksrevisjonens rapport gir imidlertid grunn til bekymring for at kvotesystemet fører til en ujevn fordeling av lønnsomheten mellom den minste og de større fartøygruppene.

Komiteen viste til at det har vært nødvendig å strukturere fiskeflåten for å bedre lønnsomheten og for å tilpasse seg den generelle samfunnsutviklingen med høyere krav til effektivitet og lønnsomhet. Dette er ikke et særtrekk for fiskerinæringen, men en utvikling de fleste næringer har vært gjennom. Komiteen viste til at lønnsomhet er avgjørende for å opprettholde en levedyktig fiskerinæring og legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene.

Komiteen viste til at etter hvert som fiskerimottakene sentraliseres, vil det bli stadig vanskeligere for den minste flåten å kunne levere sin fangst. Det blir lenger til mottaket, og mange fiskere må flytte eller legge ned sin aktivitet. Komiteen viste til at selv om struktureringen gir økt lønnsomhet, kan det samtidig legge press på det grunnleggende prinsippet i forvaltningen om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Komiteen uttalte seg videre om flere temaer som var omtalt i undersøkelsen, inkludert flåtestruktur, fiskeindustrien, eierskapsbegrensninger, samfiske, rekruttering til fiskeryrket og konsekvensutredninger.

Stortinget behandlet saken 19. november 2020 og gjorde følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.

Kilde: Innst. 80 S (2020–2021). jf. stortingsvedtak 19. november 2020.

3.3.2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Framleggelse av ny kvotemelding

Meld. St. 7 (2023–2024) [Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling](#) ble lagt fram for Stortinget 12. januar 2024. I Meld. St. 7 (2023–2024) står det at forslagene i meldingen skal følge opp Riksrevisjonens anbefalinger, i tråd med anmodningsvedtaket fra Stortinget. Meldingen inneholder et eget kapittel om Riksrevisjonens undersøkelse.

For å svare på Riksrevisjonens anbefalinger vil regjeringen

- sørge for at endringer i kvotesystemet vil bli grundig konsekvensutredet i forkant, og i etterkant
- innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten
- nedsette en arbeidsgruppe som skal foreslå en ordning for registrering og offentliggjøring av kvotepriser
- ikke gjøre endringer i leiefartøyordningen for nybygg og sørge for at forvaltningen fører streng kontroll med at ordningen ikke misbrukes

I meldingen foreslås blant annet følgende tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene:

- å styrke torskekvoten til sjarkflåten
- å ta avsetningen til åpen gruppe fra nasjonal kvote («fra toppen»)
- å gjeninnføre trålstigen
- å innføre en sammenslåingsordning for sjarkflåten

I stortingsmeldingen står det at det vil være en løpende oppgave for forvaltningen å følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Stortingets behandling av ny kvotemelding

Stortinget behandlet den nye kvotemeldingen 29. april 2024 jf. [Innst. 264 \(2023–2024\)](#) avgitt 22. april 2024.

I et eget kapittel i innstillingen behandler Næringskomiteen fire av Riksrevisjonens anbefalinger og regjeringens forslag til oppfølging av disse. Dette gjelder anbefalingene om konsekvensutredninger, innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger, registrering og offentliggjøring av kvotepriser, samt tiltak for å hindre at en stadig større andel av kvoten ikke er koblet til et fartøy.

- **Konsekvensutredning av endringer i kvotesystemet**
Komiteens flertall registrerer at regjeringen foreslår at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet i tråd med kravene som stilles for dette.
- **Utvikling av eierskap i kystflåten**
Komiteen støtter at det bør innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten, og viser til at hensikten med dette er å sørge for at eierkonsentrasjonen ikke blir for høy i framtiden. Komiteen støtter også at kvotegrunnlaget for fartøy som en person eller et selskap har direkte eller indirekte eierandel i, skal tilordnes personen, selskapet eller sammenslutningen i henhold til den faktiske eierandelen. Dette vil motvirke at fartøyeier kan omgå de vedtatte begrensningene ved å konsentrere makt og eierskap i selskaper som er unntatt fra begrensningene, men som i realiteten er underlagt enkeltpersoners kontroll.
- **Kvotepriser**
Komiteen viser til at regjeringen foreslår å nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere og komme

med forslag til en ordning for å registrere og offentliggjøre utviklingen av kvotepriser. Komiteen ser fram til at resultatet av arbeidsgruppens arbeid blir lagt fram for Stortinget på en egnet måte. Komiteens flertall støtter dette.

- **Kobling mellom fartøy og kvoter**

Komiteen er kjent med at nybyggsordningen som ble innført i 2013, har spilt en sentral rolle i denne forbindelse. Ordningen har som formål å bidra til at fiskeflåten fornyes, og den er mye benyttet av næringen. Riksrevisjonen har i sin undersøkelse påvist at en større del av kvotegrunnlaget har vært frikoblet etter at nybyggsordningen ble innført. Komiteen merker seg at regjeringen etter en nærmere vurdering vil prioritere å sikre streng kontroll med at ordningen ikke misbrukes, men at det foreslås at leiefartøyordningen for nybygg videreføres i sin nåværende form. Komiteens flertall ser det som viktig å stimulere til fornyelse av fiskeflåten for å sikre en mer miljøvennlig og effektiv fiskeflåte. Etter en helhetsvurdering støtter derfor flertallet at leiefartøyordningen for nybygg videreføres.

Næringskomiteen viser til at Riksrevisjonens øvrige anbefalinger er fulgt opp i hver av partienes øvrige merknader og forslag i innstillingen.

Det ble inngått en avtale 19. april 2024 mellom partier med flertall i komiteen bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. En kopi av avtaleteksten er vedlagt innstillingen. Komiteens innstilling og Stortingets vedtak speiler innholdet i denne avtalen. Stortinget vedtok 30. april 2024 å be regjeringen følge opp 18 ulike anmodningsvedtak, blant annet de følgende:

- å innføre eierskapsbegrensninger på maksimalt 1,5 prosent av gruppeknoten i kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord
- å vurdere leiefartøyordningen på nytt med sikte på å gjøre den bedre og enklere
- å gjeninnføre hjemmelslengde som gruppeinndeling av kvotegrunnlaget for kystfiskeflåten
- å vurdere om innretningen av dagens strukturvoteordning bør endres
- å fordele strukturgevinsten med full effekt på grunnkvoter og halv effekt til gjenværende strukturkvoter (modell X), etter opprinnelig hjemmelslengde
- å etablere en sammenslåingsordning for fartøy under 11 meters hjemmelslengde
- å gjeninnføre den dynamiske trålstigen og sildestigen
- å prioritere berørte flåtegrupper i år der det er ubrukt tredjelandskvote som tilbakeføres nasjonal kvote
- at åpen gruppes andel av torsk fastsettes til 6,62 prosent og tas fra toppen av norsk totalkvote

3.3.3 Riksrevisjonens vurdering

I sin innstilling til Riksrevisjonens rapport viste kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet til at selv om struktureringen av fiskeflåten gir økt lønnsomhet, kan den samtidig legge press på det grunnleggende prinsippet i forvaltningen om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Komiteen uttrykte videre bekymring for at kvotesystemet fører til at lønnsomheten blir ujevnt fordelt mellom den minste og de større fartøygruppene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen holdt en åpen kontrollhøring før innstillingen til Stortinget, som behandlet saken i november 2020. Det ble fattet anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse skulle følges opp for å ivareta formålet i havressursloven om å sikre en forsvarlig forvaltning av kvotesystem som har tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.

I januar 2024 la regjeringen fram Meld. St. 7 (2023–2024) *Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling*. I meldingen fremmer regjeringen flere forslag til oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger.

I sin behandling av stortingsmeldingen har Næringskomiteen belyst og drøftet meldingens forslag opp mot Riksrevisjonens anbefalinger. Stortinget har fattet en rekke anmodningsvedtak som uttrykker hvordan flertallet på Stortinget vil at saken skal følges videre.

Riksrevisjonen registrerer at næringskomiteen har behandlet den nye kvotemeldingen fra regjeringen, og at et bredt flertall på Stortinget er enige om hvordan regjeringen skal følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen avslutter saken.

3.4 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen ser positivt på at Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke kontrollen med eksport av strategiske varer. Riksrevisjonen understreker likevel at det er viktig at dette arbeidet videreføres både i departementene og i de underliggende virksomhetene, inkludert i det nye direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner.

Ansvarlige departementer: Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet

3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, det vil si forsvarsmateriell og flerbruksvarer, er effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet.

[Dokument 3:4 \(2020–2021\)](#) *Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer* ble overlevert Stortinget 2. februar 2021. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. mai 2021 jf. [Innst. 396 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken 18. mai 2021.

Undersøkelsen viste at det var betydelige svakheter i de ulike leddene i myndighetenes system for eksportkontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer – fra forebyggende aktiviteter overfor næringsliv og academia, vurderinger av forholdene i mottakerland og behandling av søknader om eksportlisens, til kontroll ved vareutførsel og etterkontroll. Undersøkelsen viste eksempler på at varer som sannsynligvis er omfattet av lisensplikten, hadde blitt ført ut av landet uten lisens. Undersøkelsen viste også at Utenriksdepartementet hadde innvilget lisenser uten et tilstrekkelig grundig beslutningsgrunnlag. I tillegg ble det funnet eksempler på at enkelte lisenser hadde blitt brukt til utførsler til land som ikke var inkludert i den aktuelle lisensen. Samlet sett vurderte Riksrevisjonen at systemet for eksportkontroll av strategiske varer ikke var tilstrekkelig effektivt for å forhindre ulovlig eksport.

Riksrevisjonen anbefalte at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for at

- Politiets sikkerhetstjeneste (PST) styrker den forebyggende innsatsen innenfor eksportkontroll og ikke-spredning av varer og teknologi som kan utnyttes for utvikling og produksjon av masseødeleggelsesvåpen.

Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet

- sørger for at vurderingene som ligger til grunn – både godkjenning av land som kan motta forsvarsmateriell og for behandling av enkeltlisenser – er basert på en grundig, oppdatert og systematisk gjennomgang av kriteriene fastsatt av Stortinget.
- i større grad gjennomfører etterkontroller av om særskilte lisensvilkår etterleves.

Riksrevisjonen anbefalte at Finansdepartementet sørger for at

- Tolletaten styrker kontrollen av eksport av strategiske varer.
- Tolletaten forbedrer informasjonssystemet for tolldeklarering (TVINN) slik at datakvaliteten blir bedre og kontrollen mer effektiv.

Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i fellesskap sørger for at det blir iverksatt tiltak som legger til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene.

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 4. mai 2021, jf. Innst. 396 S (2020–2021).

Ved behandlingen av Dokument 3:4 (2020–2021), jf. Innst. 396 S (2020–2021), delte kontroll- og konstitusjonskomiteen seg i et flertall og et mindretall i vurderingen av flere av Riksrevisjonens konklusjoner. Imidlertid forutsatte en samlet komite at de berørte departementene Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet samt Finansdepartementet, følger opp anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

Kilde: Innst. 396 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 18. mai 2021.

3.4.2 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 19. mars 2024 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger, og hvilke endringer og forbedringer tiltakene har ført til. Justis- og beredskapsdepartementet ga sitt svar i brev 29. april 2024.³

Styrking av PSTs forebyggende arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) siden 2021 har hatt en betydelig økning i antall medarbeidere som arbeider med problemstillinger som gjelder ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, eksportkontroll og sanksjonsbrudd. Det er også gjort organisatoriske endringer som har styrket det forebyggende arbeidet med ikke-spredning, eksportkontroll og sanksjonsbrudd.

Den sentrale enhet i PST har også gitt føringer om at distriktsenhetene skal styrke den forebyggende aktiviteten opp mot academia. Distriktsenhetene deler erfaringer og beste praksis i dette arbeidet. Det forebyggende arbeidet rettet mot næringslivet, med særlig vekt på å forebygge og motvirke brudd på eksportkontroll- og sanksjonsbestemmelsene, har også fått høyere prioritet.

Riksrevisjonen har bedt om en konkret redegjørelse av hvor mange virksomheter to distriktsenheter i PST oppsøkte i 2023 som ledd i det forebyggende arbeidet med eksportkontroll og ikke-spredning. De to enhetene var blant dem som hadde lavest aktivitet da den opprinnelige undersøkelsen ble gjennomført. Svaret fra Justis- og beredskapsdepartementet viser at PST betydelig har styrket det forebyggende arbeidet overfor academia og næringsliv i begge distriktene.

³ Brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet er gradert på nivå «Begrenset». Den informasjonen fra brevet som gjengis her, er avgradert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Etter at den utadrettede forebyggende aktiviteten til PST var redusert i en periode som følge av pandemien, har PST i 2023 prioritert oppsøkende virksomhet gjennom ulike sammenslutninger og interesseorganisasjoner. Formålet har vært å nå ut til så mange virksomheter som mulig og å øke rapporteringen om sikkerhetstruende aktivitet inn til tjenesten.

På generelt plan ser PST at omfanget av den oppsøkende virksomheten har økt i løpet av 2023 sammenlignet med årene før. Omfanget varierer imidlertid med pågående saker og hendelser.

Riksrevisjonen har gjennomgått årsrapportene fra PST til Justis- og beredskapsdepartementet i den aktuelle tidsperioden. Årsrapportene bekrefter at PSTs arbeid med å forebygge brudd på eksport- og sanksjonsbestemmelsene har blitt styrket.

Antall etterforskningssaker under arbeid i 2023 med mulige brudd på eksportkontroll- og sanksjonsregelverket

PST har ansvar for å etterforske alle saker som gjelder mulige brudd på eksportkontrollregelverket. I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2020–2021 går det fram at PST kun behandlet tre slike saker i perioden 2016–2018. I en sak ble det besluttet ikke å iverksette etterforskning, en sak ble henlagt på grunn av bevisets stilling, og den tredje saken var fremdeles under etterforskning da revisjonsrapporten ble utarbeidet.

Riksrevisjonen har spurt hvor mange etterforskningssaker for mulige brudd på eksportkontrollregelverket som var under arbeid i 2023. I sitt svar viser Justis- og beredskapsdepartementet til at PST fikk inn mange flere nye saker om brudd på eksport- og sanksjonsregelverket i 2023.

3.4.3 Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 19. mars 2024 Utenriksdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger, og hvilke endringer og forbedringer tiltakene har ført til. Utenriksdepartementet ga sitt svar i brev 3. mai 2024.

Nye rutiner for landvurderinger

Utenriksdepartementet opplyser i sitt svarbrev at departementet har styrket systematikken i utarbeidelsen av landvurderinger for land som er åpne for, eller vurderes åpnet for, eksport av forsvarsmateriell fra Norge. I 2021 ble det innført en ny mal og en forbedret rutine for slike landvurderinger, senest oppdatert i april 2024. Den oppdaterte rutinen er skriftliggjort, og styrker analysemetodikken og planmessigheten i det kontinuerlige arbeidet med landvurderinger. I henhold til den nye rutinen blir landvurderinger gjennomgått på nytt minst hvert fjerde år. I tillegg beskriver rutinen under hvilke forhold det bør gjennomføres en ny landvurdering, uavhengig av hvor lang tid som er gått. Det er også innført en rutine der alle saksbehandlerne jevnlig gjennomgår landvurderingsarbeidet i fellesskap. Det legger til rette for blant annet diskusjon om gjeldende vurderinger.

Den nye malen for landvurderinger legger til rette for at analysene blir gjennomført på en mer systematisk måte. Det forutsettes blant annet at departementets relevante landdesker og utenriksstasjoner bidrar til å opplyse saken. Malen angir også hvilke uavhengige kilder som kan gi ytterligere informasjon til vurderingen, slik som Freedom House, Amnesty International og Transparency International. Ifølge Utenriksdepartementet har dette ført til at kvaliteten i landvurderingene har blitt bedre.

Siden Riksrevisjonens undersøkelse har Utenriksdepartementet erstattet en rekke eldre landvurderinger med nye vurderinger samt gjennomført nye landvurderinger i tråd med den nye malen.

På vår forespørsel har Utenriksdepartementet sendt oss dokumentasjon på at det er utarbeidet nye rutiner for landvurderinger, og ny mal for landvurderinger. Vi har også fått oversendt tre landvurderinger som er gjennomført etter ny mal. To av disse gjelder land som allerede er klarerte, mens den siste gjelder et land som ikke tidligere har vært vurdert. Vår gjennomgang bekrefter at den nye malen bidrar til at de relevante kriteriene vurderes mer systematisk, og til at kildebruken i landvurderingene blir grundigere og mer etterrettelig.

Ny mal og nye rutiner for saksbehandling av lisenser

Utenriksdepartementet opplyser at det har prioritert å styrke kvaliteten i saksbehandlingen av lisenser. Ifølge departementet er mal for saksbehandling, rutiner og intern veiledning blitt kontinuerlig utbedret etter Riksrevisjonens undersøkelse. Formålet har vært å forbedre metodikken og veiledningen til saksbehandler samt å sikre at departementets vurderinger blir dokumentert.

Ifølge Utenriksdepartementet gjør den reviderte malen for saksbehandling av lisenssøknader at det er en tydeligere kopling til de relevante vurderingskriteriene i departementets retningslinjer. I tillegg vurderes eventuelle særlige kriterier som gjelder det aktuelle landet som påpekes i landvurderingen. Utenriksdepartementet mener disse endringene fører til at departementets vurderinger er mer metodiske, med styrket analyse og bedre dokumentasjon.

En vurdering av risikoen for intern undertrykking er nøye knyttet til spesifikke varer eller teknologi, til sluttbruker, og til landet som skal motta varen. Det er ifølge Utenriksdepartementet et begrenset antall saker hvor dette er en relevant vurdering. I saker der det ikke er fare for intern undertrykking, er dette derfor ikke omtalt eksplisitt i departementets vurdering.

På vår forespørsel har Utenriksdepartementet sendt oss den nye malen for behandling av søknader om eksportlisens og seks søknader om lisens med tilhørende saksbehandlingsdokumentasjon som har blitt behandlet etter vår undersøkelse. Vår gjennomgang av de seks enkeltsakene bekrefter at de nye malene bidrar til at de relevante kriteriene vurderes i hver enkelt sak, og at saksbehandler begrunner sine vurderinger skriftlig. Det er noe variasjon i hvor omfattende de skriftlige vurderingene er. I de mer kompliserte sakene er vurderingene mer utfyllende.

Nytt direktorat for eksportkontroll og sanksjoner

Regjeringen besluttet i 2023 å opprette et eget direktorat underlagt Utenriksdepartementet med ansvar for den utøvende delen av arbeidet med eksportkontroll og sanksjoner. Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA) vil være i drift fra 1. januar 2025. Ansvar for politikkutvikling, regelverksutvikling, ledelse av det internasjonale samarbeidet og klagebehandling vil fremdeles ligge i Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet viser til flere fordeler ved å opprette DEKSA. Blant annet vil en tydeligere oppgavedeling mellom Utenriksdepartementet og direktoratet klargjøre de ulike rollene disse har overfor forsvarsindustrien, næringslivet, academia og nasjonale samarbeidspartnere. Dette vil kunne bidra til bedre samhandling mellom aktørene. DEKSA vil også kunne bidra til å gi de ulike aktørene som berøres av eksportkontrollen, bedre informasjon og veiledning enn det de får i dag. I tillegg vil DEKSA kunne utvikle en mer spesialisert kompetanse blant medarbeiderne og forbedre rekrutteringsgrunnlaget, kompetanseutviklingen og kontinuiteten i arbeidet. DEKSA vil også sikre klagebehandling i to instanser i eksportkontrollsaker.

Utenriksdepartementet understreker at et mål med å opprette direktoratet er å forbedre ressursituasjonen slik at denne står i forhold til den økte saksmengden og kompleksiteten i arbeidet. Utenriksdepartementet peker også på at departementet står i en krevende mellomfase mens direktoratet opprettes. Det er særlig politikkutvikling i spørsmål som angår eksportkontroll og Ukraina som krever mye kapasitet av departementet.

Arbeidet med å anskaffe et nytt søknads- og saksbehandlingssystem (nye E-lisens)

Utenriksdepartementet er i en prosess med å anskaffe et nytt søknads- og saksbehandlingssystem for eksportkontroll og sanksjoner. Det nye systemet skal erstatte eksisterende E-lisens i sin helhet og tas i bruk som det primære arbeidsverktøyet til det nye direktoratet. Departementet skal etter planen inngå kontrakt med valgt leverandør høsten 2024. Deretter starter det konkrete utviklingsarbeidet. Et nytt system kan ifølge Utenriksdepartementet være operativt i løpet av høsten 2025.

Utenriksdepartementet viser til at formålet med anskaffelsen er å etablere avtaler med én totalleverandør som kan levere en skybasert tjeneste som dekker ønskede funksjoner, sikkerhet, integrasjoner og grensesnitt, leverer nødvendig støtte og vedlikehold, samt drift i levetiden. Tjenesten skal kunne videreutvikles for å være relevant, for eksempel for å tilfredsstille regelverksendringer, nye behov og endrede arbeidsprosesser.

Departementet legger vekt på at det nye systemet skal ha vesentlig forbedret funksjonalitet for arbeidet med eksportkontroll. Systemet skal sikre enkel og effektiv innsending av saker, sørge for god kommunikasjon mellom myndigheten og eksterne brukere, og forbedre etterlevelsen av vilkår og den kvartalsvise rapporteringen om eksport av forsvarsmateriell. Systemet skal også være et effektivt saksbehandlingsverktøy for DEKSA. I tillegg skal systemet gi oversikt over ulike typer informasjon for DEKSAs interne bruk i saksbehandlingen. Dette skal sikre forutsigbarhet i saksbehandlingen og lik praksis i utøvelsen av eksportkontroll, uavhengig av erfarings- og kompetansenivå.

Den nye versjonen av E-lisens skal integreres med Tolletatens TVINN-system. Dette innebærer at visse data skal overføres til TVINN for bruk i Tolletatens kontrolloppgaver. Det legges også til rette for at andre nasjonale aktører med lovpålagte oppgaver innenfor eksportkontroll og sanksjonsregelverket får tilgang til data fra systemet.

Oppfølging av lisensvilkår for flerbruksvarer

Utenriksdepartementet har ikke iverksatt nye tiltak for å kontrollere at lisensvilkårene for eksport av flerbruksvarer etterleves. Departementet understreker at dette er en oppgave som det er naturlig at DEKSA utreder. Etter hvert som direktoratet får mer ressurser, vil det i større grad kunne prioritere etterkontroll i forbindelse med eksport av strategiske varer.

Utenriksdepartementet er kjent med at enkelte land har et system for etterkontroll gjennom inspeksjoner. Dette er imidlertid meget krevende å gjennomføre. Slike inspeksjoner forutsetter et dedikert ressursapparat og at det inngås en gjensidig myndighetsavtale om rammene for inspeksjon. Utenriksdepartementet mener det ofte ligger et omfattende diplomatisk arbeid til grunn for en slik myndighetsavtale. Derfor prioriteres kontrollen i forkant av eksport, med etterfølgende rapportering til Utenriksdepartementet og Stortinget. Utenriksdepartementet påpeker også at departementet kan sette vilkår for lisenser. Lisenser som gjelder flerbruksvarer til militær sluttbruk påføres alltid vilkår om kvartalsvis rapportering til departementet.

Arbeidet med endringer i eksportkontrollforskriften

Utenriksdepartementet arbeider med endringer i eksportkontrollforskriften knyttet til kontroll med kunnskap som kan brukes til å utvikle masseødeleggelsesvåpen, deres leveringsmidler og konvensjonelle våpen. Sensitiv kunnskap blir allerede kontrollert gjennom eksportkontrollregelverket. Formålet med endringene er ifølge Utenriksdepartementet å styrke kontrollen, tydeliggjøre hvilke fagområder som omfattes av kontrollen, og tydeliggjøre i hvilke tilfeller man må søke om en lisens.

Forslag til endringer i eksportkontrollforskriften ble sendt ut på høring i mars 2022. Departementet mottok flere substansielle innspill og har begynt å bearbeide disse samt innhente ytterligere

vrderinger fra blant annet sektoren selv og likesinnede land. Departementet tar sikte på å gjennomføre endringer i eksportkontrollforskriften primo 2025, parallelt med opprettelsen av DEKSA.

3.4.4 Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 19. mars 2024 Finansdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger, og hvilke endringer og forbedringer tiltakene har ført til. Finansdepartementet ga en tilbakemelding på dette i brev 7. mai 2024.

Finansdepartementet viser til at tiltakene som statsråden gjorde rede for i sitt svar til Dokument 3:4 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetens arbeid med eksportkontroll av strategiske varer*, samlet sett vurderes å ha styrket kontrollen av eksport av strategiske varer. Tiltakene har ifølge Finansdepartementet bidratt til bedre datakvalitet, mer målrettede eksportkontroller og tettere oppfølging av de ulike aktørene. Tolletaten rapporterer årlig til Finansdepartementet på oppfølging av Dokument 3:4 (2020–2021), på hvilke tiltak som er eller er planlagt iverksatt, og status for gjennomføring av tiltakene.

Tolletatens arbeid med å styrke kontrollen av eksport av strategiske varer

Kontrollsystemet

Finansdepartementet opplyser at ett av de prioriterte tiltakene i tildelingsbrevet til Tolletaten for 2024 er at etaten skal bidra til etterlevelse av eksportkontrollregelverket og sanksjonsregelverket. Den sikkerhetspolitiske situasjonen og innføringen av nye sanksjoner tilsier at Tolletaten må ha høy oppmerksomhet på dette området. Situasjonen krever også mer overvåking av varestrømmer. Hensikten er å kunne utføre mest mulig målrettede kontrolltiltak for å hindre at norske varer, eller varer som sendes via Norge, benyttes til å styrke den militære kapasiteten eller medfører omgåelse av sanksjoner.

Ifølge Finansdepartementet er kontroll av strategiske varer innarbeidet i Tolletatens årlige kontrollprioriteringer. Strategiske varer er et område som er høyt prioritert i forbindelse med både innførsel og utførsel.

Tolletaten har lagt om sitt kontrollsystem rettet mot sanksjoner og varer med mulige restriksjoner. Den generelle masken⁴ i TVINN som var rettet mot restriksjoner, er erstattet med flere målrettede nasjonale masker mot enkeltland som er spesifikke for den sanksjonen det gjelder. Videre prioriterer etaten å opprette og kontinuerlig utvikle masker i TVINN i forbindelse med at nye sanksjoner innføres løpende mot Russland og Belarus. I tillegg er det utarbeidet indikatorlister over strategiske varer til støtte for kontrollmiljøene i Tolletaten.

Krigen i Ukraina, og påfølgende sanksjoner fra EU og USA, har ført til mer oppmerksomhet om kontroll, særlig i EU. Situasjonen har ført til en endring i hvilke land som utgjør en trussel. Tolletaten jobber målrettet sammen med Etterretningstjenesten og PST med å avdekke nettverk og aktører som inngår i forsøk på å anskaffe listeførte varer og omgå sanksjoner.

Svalbard ble etablert som eget tollområde i mai 2022. Kontroll med vareførselen på Svalbard ble etablert på svært kort tid for at Svalbard ikke skulle bli utnyttet til omgåelse av sanksjons- og eksportregelverket mot Russland. Det legges opp til at kontrollen på Svalbard med tiden, og med nødvendige tilpasninger til lokale forhold, i størst mulig grad bør tilsvare kontrollen på fastlandet. Det går fram av Tolletatens årsrapport for 2023 at etaten ikke har observert at Svalbard blir utnyttet til organisert omgåelse av eksportkontrollregelverket eller sanksjonsforskriften mot Russland.

⁴ Maskekontrollen er en del av Tolletatens utførselskontroll. En maske plukker automatisk ut utførselsdeklarasjoner som oppfyller visse kriterier, slik at disse kan kontrolleres nærmere.

Organisatoriske tiltak og kompetansebygging

Tolletaten har gjort flere organisatoriske tiltak som skal styrke kontrollen og likebehandlingen på området. Finansdepartementet opplyser at deklarasjonskontroll, etterkontroll og produkteierskap for TVINN er samlet i vareførselsdivisjonen, og at divisjonen har fagansvar for eksportkontroll av strategiske varer i registrert vareførsel. Videre legger etableringen av etterretningsdivisjonen til rette for en mer treffsikker kontrolltilnærming basert på analyser av det nasjonale og internasjonale trusselbildet. Etterretnings- og analysemiljøene i etaten har dedikerte ressurser til eksportkontroll, og det utarbeides etterretnings- og analysemateriale på strategisk, taktisk og operativt nivå. Disse miljøene støtter og koordinerer opp mot Utenriksdepartementet, PST og Forsvaret.

Det skal også ansettes flere nye medarbeidere i Troms og Øst-Finnmark og for øvrig i arbeidet med deklarasjonskontroll, analyse og etterretning.

Kompetansen i Tolletaten er forbedret ved at ansatte med ansvar for eksportkontroll gis oppdatert informasjon om blant annet trusselbildet og arbeidsmetodikk. Videre har flere ansatte i Tolletaten fått tilgang til og opplæring i Utenriksdepartementets system E-lisens. Det er også utarbeidet en veileder for eksportkontroll av strategiske varer.

I Tolletaten er det etablert et faglig nettverk for utførsel, «Operativ analysegruppe for strategiske varer» (OGS). Her deltar fagmiljøer fra flere divisjoner. Formålet er at etaten i større grad skal kunne jobbe enhetlig med fagområdet. Gruppen møtes jevnlig og forbereder løpende operative saker til Utenriksdepartementet.

Gjennomførte kontroller av strategiske varer

Grensedivisjonen gjennomfører fysisk kontroll av utførsel som en del av den ordinære virksomheten. En andel av kontrollene er basert på mistanke knyttet til eksport av strategiske varer. Kontroller utføres også av svenske og finske tjenestemenn på vegne av norske tollmyndigheter. Det føres ikke spesifikk statistikk på utførte kontroller i denne varegruppen, kun ved treff.

Finansdepartementet opplyser at Tolletaten siden 2022 har brukt mye ressurser på å kontrollere russiske fiskefartøy. I løpet av de siste tolv månedene er omtrent 100 prosent av de russiske fiskefartøyene kontrollert i de tre godkjente havnene for anløp (Kirkenes, Båtsfjord og Tromsø). Av til sammen 777 fartøysbesøk er 767 fartøyer kontrollert per 2. april 2024.

Vi har innhentet data for Tolletatens kontroller av utførsler av våpen og ammunisjon for 2023, og sammenlignet disse med 2018-dataene fra vår opprinnelige undersøkelse. 2023-tallene viser at det ble gjort dokumentkontroll av 21 prosent av utførselsdeklarasjonene. Dette er en økning fra 2018, da det ble gjort dokumentkontroll av 8 prosent av utførselsdeklarasjonene. Videre viser dataene for 2023 at andelen fysiske kontroller av disse utførlene var på omtrent samme nivå som i 2018, det vil si lavere enn 1 prosent.

Vi har også innhentet informasjon om Tolletatens kontroll av utførsler av flerbruksvarer i 2023. Dataene viser at det ble gjort dokumentkontroll av kun 6,4 prosent av utførselsdeklarasjonene i 2023, sammenlignet med 9 prosent i 2018. Videre var mindre enn 1 prosent av utførselsdeklarasjonene gjenstand for fysisk kontroll, som er på om lag samme nivå som i 2018.

Etterkontroller, anmeldelser og rapporterte saker

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det ble gjennomført svært få etterkontroller av eksportører av strategiske varer. I treårsperioden 2016–2018 var det på landsbasis gjennomført totalt ni etterkontroller rettet mot eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer.

Finansdepartementet opplyser at Tolletaten har avsatt flere ressurser til å gjøre etterkontroller. Vi har innhentet informasjon som viser at det har blitt gjennomført 18 etterkontroller i fireårsperioden 2020–2023. Seks kontroller ble startet i 2020, to i 2021, to i 2022 og åtte i 2023. Det vil si at Tolletaten i snitt har gjennomført noen flere etterkontroller per år i denne perioden, enn i Riksrevisjonens undersøkelsesperiode.

Finansdepartementet opplyser videre at Tolletaten i 2023 har levert 18 anmeldelser i forbindelse med brudd på sanksjoner eller eksportkontrollloven. Det er i perioden 2021–2023 rapportert 91 saker til Utenriksdepartementet via E-lisens, der Tolletaten mistenker at varen er lisenspliktig, eller der den oppgitte sluttbrukeren gir grunn til bekymring. Av disse har 40 av eksportørene enten blitt nektet eksport eller selv valgt å trekke eksporten som følge av kontroll.

Tolletatens arbeid med å forbedre informasjonssystemet for tolldeklarerer

Tolletaten planlegger å utvikle et verktøy for kontroll av gyldig eksportlisens mot tolldeklarasjon. Finansdepartementet opplyser at dette må ses i sammenheng med Utenriksdepartementets arbeid med å anskaffe et nytt system for saksbehandling av lisenser. Tolletaten er klare for å starte arbeidet med å gjøre nødvendige tilpasninger mellom systemene, men den videre framdriften avhenger av når Utenriksdepartementet starter opp sitt prosjekt. Se omtale av Utenriksdepartementets arbeid med nye E-lisens ovenfor.

3.4.5 Departementenes oppfølging for å sikre en mer effektiv informasjonsdeling mellom instansene

Riksrevisjonen har bedt de tre departementene gjøre rede for om det etter Riksrevisjonens undersøkelse i 2021 er iverksatt tiltak som legger til rette for en mer effektiv informasjonsdeling mellom kontrollinstansene.

Fora for informasjonsdeling

De tre departementene viser til at de faste, regelmessige møtene i Den operative eksportkontrollgruppen (OEG) er det viktigste forumet for informasjonsdeling mellom kontrollinstansene. Samarbeidet i OEG fungerer ifølge departementene godt og er høyt prioritert. Det er også etablert en ny samarbeidsgruppe på ledernivå for Utenriksdepartementet, PST, Etterretningstjenesten og Tolletaten, kalt den tverretatlige kontaktgruppen for eksportkontroll (Tverrgruppen).

Det er i tillegg etablert faste, regelmessige møter mellom Utenriksdepartementet og Tolletaten på operativt nivå, hvor de diskuterer både aktuelle saker, generelle problemstillinger og metodikk i samarbeidet. Det gjennomføres også bilaterale møter mellom Utenriksdepartementet og de ulike kontrollinstansene ved behov.

Videre deler instansene og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) kompetanse og informasjon årlig i et nasjonalt eksportkontroll- og ikkespredningsseminar.

Utveksling av høygradert informasjon mellom kontrollinstansene

Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er Forsvarsdepartementets ansvar å utvikle og drifte Nasjonalt hemmelig nett, og at dette ikke er rullet ut. Det er ikke iverksatt tekniske tiltak for å utveksle høygradert informasjon utover hva som allerede er i bruk mellom kontrollinstansene.

Finansdepartementet opplyser at det på en lokasjon i Tolletaten er etablert løsning for datautveksling av informasjon og videokonferanse til graderingsnivå «hemmelig». I tillegg er det etablert mulighet for tale opp til graderingsnivå «hemmelig» ved tre lokasjoner. Det vurderes å etablere tilsvarende

løsninger ved ytterligere to lokasjoner. Ved andre lokasjoner samarbeider etaten med Forsvaret, Politiet og PST via deres nett. Denne felles tilnærmingen for kommunikasjon på hemmelig nett benyttes jevnlig og fungerer ifølge departementet bra.

Tilgang til IT-systemer på tvers av virksomhetene

Utenriksdepartementet opplyser at Tolletaten har lesetilgang i E-lisens, slik at Tolletatens kontrollører kan verifisere ektheten og innholdet i eksportlisenser ved utførsel uten å måtte stanse forsendelsen og kontakte Utenriksdepartementet. Hvis lisens ikke foreligger, eller det er uklart for Tolletaten om varen er lisenspliktig, opprettes kontakt med Utenriksdepartementet ved at Tolletaten registrerer en tollsak som en egen sakstype i E-lisens. Utenriksdepartementet opplyser at det prioriterer behandling av disse sakene.

Utenriksdepartementet har ikke lesetilgang i TVINN. Svarene fra Utenriksdepartementet og Finansdepartementet viser at det heller ikke er hensiktsmessig å gi departementet lesetilgang, blant annet fordi informasjon i TVINN er tollteknisk og krever spesialisert kompetanse å analysere. E-lisens er ikke integrert med TVINN.

Tolletatens etterretningsdivisjon støtter Utenriksdepartementet ved behov for innhenting eller vurdering av historisk eksport i TVINN. Det gjennomføres også bilaterale saksbehandlingsmøter mellom Utenriksdepartementet og Tolletaten annenhver uke. På møtene gjennomgås alle saker som er sendt inn fra Tolletaten til Utenriksdepartementet. I tillegg diskuteres forhold knyttet til innkommende søknader og henvendelser fra næringslivet.

PST har ikke lesetilgang i TVINN. Tolletaten har mulighet til å dele relevant informasjon fra TVINN med PST i det forebyggende arbeidet. PST har heller ikke lesetilgang i nåværende versjon av E-lisens, men har ved flere anledninger uttrykt tjenstlig behov for dette. Dette behovet vil ivaretas gjennom utviklingen av ny E-lisens.

3.4.6 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke kontrollen med eksport av strategiske varer.

Riksrevisjonen vil understreke hvor viktig det forebyggende arbeidet rettet mot næringsliv og academia er for å motvirke brudd på regelverket for eksportkontroll, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og sanksjoner. Riksrevisjonen har derfor særlig merket seg at PST, ifølge Justis- og beredskapsdepartementet, har prioritert det forebyggende arbeidet høyere, i tillegg til at det er gjennomført flere konkrete tiltak for å styrke arbeidet. Blant annet har det blitt betydelig flere medarbeidere i PST som arbeider på dette området, det er gjort organisatoriske endringer, og det har vært en økning i den oppsøkende virksomheten rettet mot academia og næringsliv.

Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet har utarbeidet en oppdatert rutine og ny mal for landvurderinger av land som kan motta forsvarsmateriell, og at dette foreligger skriftlig. Riksrevisjonen har gjort en vurdering av tre landvurderinger som er gjennomført etter ny mal, og er enig med Utenriksdepartementet i at den nye malen for landvurderinger gir en bedre systematikk. Det er også positivt at Utenriksdepartementet har utarbeidet nye maler for saksbehandling av søknader om eksportlisens. Riksrevisjonens gjennomgang av et utvalg søknader om eksportlisens tyder på at saksbehandlingen har blitt mer metodisk og dokumenteres bedre som følge av den nye malen.

Riksrevisjonen registrerer at det skal opprettes et direktorat med ansvar for eksportkontroll og sanksjoner, og at departementet legger til grunn at det vil bidra til en betydelig styrking og et kompetanseløft. Dette vil også sikre behandling av klager i to instanser i eksportkontrollsaker. Å opprette et nytt direktorat er en betydelig organisatorisk endring. Riksrevisjonen understreker derfor

betydningen av at departementet følger opp opprettelsen av direktoratet tett, slik at målet om å styrke eksportkontrollarbeidet nås.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet er i prosess med å anskaffe et nytt søknads- og saksbehandlingssystem for eksportkontroll og sanksjoner (ny E-lisens). Systemet skal integreres med Tolletatens TVINN-system, og det skal legges til rette for at andre nasjonale aktører med lovpålagte oppgaver på området får tilgang til data fra eller i systemet.

Riksrevisjonen registrerer at Utenriksdepartementet ikke har iverksatt tiltak for kontroll av at lisensvilkår for eksport av flerbruksvarer etterleves. Vi merker oss at departementet mener dette er en oppgave som det er naturlig at DEKSA utreder.

Riksrevisjonen ser positivt på at Tolletaten har lagt om sitt kontrollsystem rettet mot sanksjoner og strategiske varer, og gjort flere organisatoriske endringer for å styrke kontrollen. Tolletaten har også styrket etterretnings- og analysearbeidet på området.

Tolletatens kontroll av strategiske varer ligger etter Riksrevisjonens mening fortsatt på et lavt nivå. Det er positivt at det har vært en økning i antallet dokumentkontroller for utførsler av våpen og ammunisjon, fra om lag 8 prosent av utførselsdeklarasjonene i 2018 til i overkant av 20 prosent i 2023. Dokumentkontrollen ved utførsler av flerbruksvarer ligger imidlertid på et lavere nivå enn i 2018. De fysiske kontrollene for begge disse områdene ligger på omtrent samme nivå som i 2018, det vil si under en prosent.

Riksrevisjonen merker seg at Tolletaten har satt av flere ressurser til etterkontroll, og at antallet etterkontroller på området har økt noe siden 2018. Nivået på etterkontroller er imidlertid fortsatt lavt. Riksrevisjonen registrerer samtidig at Tolletaten har brukt mye ressurser på å kontrollere russiske fartøy siden 2022.

De tre departementene opplyser at samarbeidet fungerer godt og er høyt prioritert. Det er siden forrige undersøkelse etablert en samarbeidsgruppe på ledernivå for Utenriksdepartementet, PST, Etterretningstjenesten og Tolletaten, kalt den tverretatlige kontaktgruppen for eksportkontroll (Tverrgruppen), og faste, regelmessige møter mellom Utenriksdepartementet og Tolletaten på operativt nivå. Det er positivt, etter Riksrevisjonens vurdering, at samarbeidet mellom kontrollinstansene på ulike nivåer er styrket.

Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er Forsvarsdepartementets ansvar å utvikle og drifte Nasjonalt hemmelig nett, og at dette ikke er rullet ut. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er iverksatt tekniske tiltak for utveksling av høygradert informasjon utover hva som allerede er i bruk mellom kontrollinstansene.

Riksrevisjonen ser positivt på at Tolletaten har lesetilgang i Utenriksdepartementets system E-lisens, samt at Tolletaten i aktuelle tilfeller kan registrere en tollsak som en egen sakstype i E-lisens. PST har imidlertid uttrykt tjenstlig behov for lesetilgang til E-lisens, noe som ifølge Utenriksdepartementet vil ivaretas gjennom ny E-lisens. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette følges opp i det videre arbeidet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har iverksatt flere tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Kapasiteten og kompetansen på dette området i NVE har blitt bedre, og det gjennomføres flere IKT-sikkerhetstilsyn enn tidligere. NVE har også gjennomført tiltak som styrker kunnskapen om IKT-sikkerhet og arbeidet med beredskap. Riksrevisjonen understreker at det fortsatt er viktig at Energidepartementet sørger for god styringsinformasjon om IKT-sikkerhet i kraftforsyningen og følger opp at NVE videreutvikler arbeidet med IKT-sikkerhet.

Ansvarlig departement: Energidepartementet

3.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad NVEs virkemiddelbruk bidrar til å styrke IKT-sikkerheten i kraftforsyningen.

Undersøkelsen av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen ble rapportert i [Dokument 3:7 \(2020–2021\) Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen](#). Dokumentet ble overlevert Stortinget 23. mars 2021. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 25. mai 2021, jf. [Innst. 574 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken 1. juni 2021.

Undersøkelsen hadde følgende konklusjoner:

- NVE har ikke i tilstrekkelig grad påsett at det er god beredskap for å håndtere IKT-angrep i kraftforsyningen:
 - NVEs styring og oppfølging av arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen er svak.
 - Det er svakheter ved NVEs tilsyn med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.
 - NVE har skjerpet kravene til IKT-sikkerhet i kraftforsyningen, men ikke fulgt opp med tilstrekkelig veiledning.
 - Det er svakheter ved NVEs arbeid med overvåking, varsling og beredskap ved IKT-hendelser.
 - Oppfølgingen av leverandørene er mangelfull til tross for at de har stor betydning for IKT-sikkerheten i kraftforsyningen.
- Olje- og energidepartementet sikrer seg ikke god nok styringsinformasjon om IKT-sikkerhetstilstanden i kraftforsyningen og resultatene av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- sørge for at NVE styrker arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen, herunder:
 - videreutvikler verktøy for å styre og følge opp arbeidet
 - sikrer et bedre kunnskapsgrunnlag for IKT-sikkerhetstilstanden
 - vurderer tilsynsmetodikken og gjennomfører risikobaserte IKT-sikkerhetstilsyn
 - sikrer god veiledning til bransjen
 - fortsetter med kompetansehevende tiltak internt og for bransjen
 - videreutvikler systemet for avdekking og deling av IKT-sikkerhetshendelser
 - oppdaterer beredskapsplanverket og gjennomfører flere IKT-øvelser
 - vurderer tiltak for å håndtere utfordringen med å følge opp leverandørens IKT-sikkerhet
- sørge for at NVEs rapportering gir tilstrekkelig styringsinformasjon om resultatene av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.

Stortingets behandling av saken

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen viste til at Riksrevisjonen har konkludert med at NVE ikke i tilstrekkelig grad har sikret at det er god beredskap for å håndtere IKT-angrep i kraftforsyningen, og merket seg at Riksrevisjonen etter en samlet vurdering kom til at dette er alvorlig.⁵

Videre viste komiteen til Riksrevisjonens konklusjon om at NVEs styring og oppfølging av arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen er svak. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NVE samlet sett har svak styring og oppfølging av arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Videre merket komiteen seg at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at NVEs grunnlag for å vurdere statusen og utviklingen i IKT-sikkerhetstilstanden i kraftforsyningen samlet sett er mangelfull. Komiteen viste også til at det er svakheter ved NVEs tilsyn med IKT-sikkerheten i kraftforsyningen, og har merket seg at Riksrevisjonen mente at svakhetene ved NVEs tilsyn med IKT-sikkerheten samlet sett er sterkt kritikkverdige.

Komiteen viste til at NVE har skjerpet kravene til IKT-sikkerhet i kraftforsyningen, men ikke har fulgt opp med tilstrekkelig veiledning, og at det også er svakheter ved NVEs arbeid med overvåking, varsling og beredskap ved IKT-hendelser. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen vurderte det som kritikkverdig at Olje- og energidepartementet ikke har etterspurt og sikret seg god nok styringsinformasjon om resultatene av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen og om IKT-sikkerhetstilstanden.

Komiteen viste også til at kraftforsyningen er en del av den kritiske infrastrukturen. Komiteen mente at det er viktig å være forberedt på krisesituasjoner, og at faren for aksjoner mot kraftforsyningen øker i slike krisesituasjoner. I krig er kraftforsyningen et klart utsatt mål. Sikker kraftforsyning er en del av beredskapen, og det er alvorlig at forvaltningen ikke har sikret god nok beredskap for denne kritiske infrastrukturen. Komiteen viste til at Riksrevisjonen samlet sett har funnet grunnlag for alvorlig kritikk, og forventet at statsråden vil følge opp området tett videre.

⁵ Da undersøkelsen ble gjennomført, hadde Riksrevisjonen fire kritikknivåer: kritikkverdig, sterkt kritikkverdig, alvorlig og svært alvorlig.

Kilde: Innst. 574 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 1. juni 2021.

3.5.2 Energidepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 8. februar 2024 Energidepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:7 (2020–2021), samt for hvilke resultater som er oppnådd på området.

Energidepartementet svarte i brev 18. mars 2024. I svaret viser departementet til hvilke tiltak NVE har arbeidet med i IKT-sikkerhetsarbeidet.

Iverksatte tiltak for å styrke arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen

Energidepartementet viser til at NVE i 2023 fikk økt rammen til arbeidet med beredskap innenfor IKT-sikkerhet. Midlene er blant annet brukt til å styrke ressurs situasjonen i beredskapsseksjonen med tre nyansatte innenfor IKT-sikkerhet, og til å heve den juridiske kompetansen. Midlene er også brukt til å kjøpe tjenester for å analysere og bygge opp kunnskapsgrunnlaget på området.

Verktøy for å styre arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen

Departementet viser til at NVE har en plan for å styrke arbeidet med IKT-sikkerhet, som omfatter tiltak innen regelverksutvikling, veiledning, tilsyn, beredskap og kompetanseutvikling. Det er utpekt en koordinator for IKT-satsingen, som blant annet bidrar i utviklingen av mål og statusrapportering om IKT-satsingen. NVE har også tatt i bruk et digitalt verktøy for tilsyn (*Kontroll*), som brukes i planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene. Det er også utviklet et nettskjema for evaluering av tilsyn.

NVE har fått utviklet en metode for å kartlegge hvor moden IKT-sikkerheten i kraftforsyningen er, og en prosess for å vedlikeholde oversikten over tid i samarbeid med Det Norske Veritas. I 2024 skal NVE teste metoden og avklare videre bruk. Metodikken vil kunne gi bedre oversikt over IKT-sikkerhetstilstanden på sikt, men det gjenstår å utvikle et system for datainnsamling.

Kunnskapsgrunnlag om IKT-sikkerhetstilstanden

For å få mer kunnskap om IKT-sikkerhetstilstanden har NVE utgitt to rapporter med informasjon om:

- status for kraftforsyningens sikkerhetstilstand vurdert mot Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) grunnprinsipper og leverandørkjedesikkerhet (2021)
- status for kraftforsyningens beredskap mot cyberangrep og IKT-sikkerhetshendelser (2023)

Rapportene bygger på innsamlede data fra virksomhetene i sektoren, statistikk fra innrapporterte hendelser, gjennomførte tilsyn og bidrag fra KraftCERT, som er responsmiljøet for IKT-sikkerhetshendelser i kraftsektoren og veileder kraftforsyningen om reduksjon av digitale sårbarheter og håndtering av hendelser. Rapportene konkluderer med at det til nå ikke har skjedd hendelser som har gitt behov for å gjennomføre målinger oftere enn det gjøres. Departementet viser også til at KraftCERT utgir årsrapporter og trusselrapporter, både åpne og lukkede, som beskriver trusler og sårbarheter i programvaren og systemene i norsk kraftforsyning. NVEs samarbeid med KraftCERT om veiledning og hendelseshåndtering er styrket.

NVEs årlige tilsyn med IKT-sikkerhetstilstanden gir innsikt i sikkerhetspraksisen i enhetene i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon, systemer og varsling av uønskede hendelser. Det framgår av svarbrevet at det til nå ikke har vært rapportert om noen IKT-hendelser som har påvirket forsyningssikkerheten eller leveransen av elektrisitet til norske forbrukere.

Gjennomføring av IKT-sikkerhetstilsyn

Energidepartementet viser til at NVE har økt antallet tilsyn de fører med informasjonssikkerhet og driftskontroll/IKT. I perioden 2014–2019 gjennomførte NVE samlet sett om lag fem IKT-sikkerhetstilsyn per år.⁶ I koronapandemien ble det gjennomført tre tilsyn, men etter pandemien har det vært flere tilsyn per år, jf. tabell 1.

Tabell 3 Antall IKT-sikkerhetstilsyn i perioden 2020–2023

Antall tilsyn per år	2020	2021	2022	2023
Tilsyn med informasjonssikkerhet	3	5	10	10
Tilsyn med driftskontroll/IKT	0	3	3	8
Samlet antall IKT-sikkerhetstilsyn	3	8	13	18

Kilde: Energidepartementets svarbrev.

NVE har gjennomført ulike tiltak for å forbedre IKT-sikkerhetstilsynene:

- Innføringen av systemet *Kontroll* effektiviserer tilsynsprosessen og legger til rette for statistikk om gjennomførte tilsyn.
- Metodikken for gjennomføring av tilsyn er endret, for eksempel ved at virksomhetene sender inn en samsvarsvurdering for NSMs grunnprinsipper.
- NVE har utredet tillitsproblemer ved tilsyn og har gjennomført en seminarserie om tilsyn, regulering av sikkerhet og beskyttelse av naturressurser.
- NVE deltar i NSMs forum for tilsynsmyndigheter på området IKT-sikkerhet.
- NVE har vurdert om de skal gjøre teknisk testing av IKT-sikkerheten i selskapene i kraftforsyningen, men har etter råd fra blant annet NSM valgt å ikke gjøre det.

Veiledning til bransjen

Veilederen til kraftberedskapsforskriften ble publisert i desember 2020, og den blir revidert hvert år. I januar 2024 ble det publisert en digital veiledning til kraftberedskapsforskriften, som skal gjøre det enklere for brukere å finne fram til informasjon og forenkle løpende oppdatering av forskriften.

NVE har gjennomført ulike tiltak for å styrke veiledningen til bransjen:

- NVE har utgitt en ny veileder om personellsikkerhet, fordi Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har understreket at innsiderisikoen har økt.
- I 2023 utarbeidet NVE en ny veileder for risikovurderingsmetoder, som inneholder konkrete eksempler på hvordan metodikken kan brukes i selskaper.
- I 2023 utarbeidet også NVE en veileder for sikkerhet i anskaffelser og leverandørkjeder.
- I 2021 utarbeidet NVE en sikkerhetsveileder om kraftsensitiv informasjon i skytjenester.

⁶ Dokument 3:7 (2020–2021) (riksrevisjonen.no) s. 51–53.

- NVE veileder jevnlig bransjen, blant annet i digitale møter med enhetene i kraftforsyningen og gjennom deltakelse på konferanser. Etter krigen i Ukraina har veiledningen blitt intensivert med vekt på det digitale risikobildet og hva som er relevante sikringstiltak.

Kompetansehevede tiltak internt og for bransjen

Når det gjelder NVEs interne kompetansetiltak, er det ansatt tre nye medarbeidere med spesialkompetanse på IKT-sikkerhetsområdet i beredskapsseksjonen, og videre er det planlagt å rekruttere ytterligere fem medarbeidere med spesialkompetanse i 2024. I tillegg er samarbeidet med akademia styrket, for eksempel er én medarbeider i ferd med å fullføre en doktorgrad om sikkerhet i driftskontrollsystemer.

Videre er det vist til ulike kompetansehevede arrangementer for kraftforsyningen om sikkerhet og beredskap i samarbeid med Reguleringsmyndigheten for energi, KraftCERT og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. I tillegg samarbeider NVE og Statnett om et forskningsprosjekt med Forsvarets forsvarsinstitutt som partner, som handler om IKT-sikkerhet, forsyningssikkerhet og beredskap.

System for avdekking og deling av IKT-sikkerhetshendelser

NVE mottar varsler og rapporter fra kraftbransjen om uønskede hendelser. Sakene inngår som datagrunnlag i tilstandsrapporter som tegner et større bilde av sikkerhetstilstanden. KraftCERT varsler bredt i sektoren om sårbarheter i programvare og utstyr som virksomhetene i sektoren bruker. Samarbeidet mellom NVE og KraftCERT er styrket, blant annet med et ukentlig møte. Et av temaene i møtene har vært et prosjekt om å implementere et sensornettverk i kraftforsyningen, som vil gi oversikt over den faktiske tekniske tilstanden innenfor IKT-sikkerhet. NVE skal også gjennomføre to årlige møter med KraftCERTs styre. NVE og KraftCERT samarbeider om en varslingsøvelse om IKT-sikkerhet i 2024.

NVE har gjennomført en ekstern vurdering av tiltak for å styrke KraftCERTs funksjon som sektorens responsmiljø, og flere av de anbefalte tiltakene er iverksatt. Som en del av oppfølgingen deltar NVE sammen med KraftCERT i NSMs arbeid med å revidere rammeverket for IKT-sikkerhetshåndtering. KraftCERT har ved flere tilfeller bistått virksomheter som har opplevd uønskede IKT-sikkerhetshendelser, og fungert som et bindeledd mellom enhetene i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon og leverandøren som ble rammet.

Beredskapsplanverk for IKT-sikkerhetshendelser og IKT-øvelser

Energidepartementet viser til at NVE regelmessig oppdaterer beredskapsplanverket. I 2024 gjennomfører NVE en større revidering av beredskapsplanverket med bakgrunn i evalueringer av hendelser de siste årene. Det er utarbeidet tydeligere tiltakskort for å sikre at rollene i beredskapsorganisasjonen gjennomfører nødvendige tiltak i riktig rekkefølge. Det skal bidra til å forbedre håndteringen av IKT-hendelser i kraftforsyningen.

NVE har gjennomført ulike tiltak innenfor beredskap for IKT-sikkerhetshendelser, for eksempel disse:

- NVE har en flerårig øvelsesplan for hendelser i kraftforsyningen som inkluderer flere IKT-øvelser med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og andre eksterne aktører.
- Det skal gjennomføres en regional øvelse i samarbeid med virksomheter i kraftforsyningen og e-kom-infrastrukturen høsten 2024.
- NVE har i 2024 deltatt i øvelsen «Hele Norge øver» sammen med blant annet Statnett, NSM og Energidepartementet.

- NVE har i møte med Kraftforsyningens distriktssjefer understreket hvor viktig det er å øve, og presentert en øvelsesplan.
- NVE har lagt mer vekt på å ha en risikobasert tilnærming til øvelsesaktivitet.

Oppfølging av leverandørenes IKT-sikkerhet

Energidepartementet viser til at NVE har fått gjennomført en studie om leverandør oppfølging, der flere av tiltakene som ble anbefalt, er iverksatt. Oppfølgingen av leverandører blir vektlagt i tilsynene som NVE gjennomfører. Hvis drift av IKT er satt ut til en leverandør, skal en deltaker fra leverandøren delta i tilsynsmøtet. Det vises også til at NVE gir veiledning ved henvendelser om leverandør oppfølging og stiller krav til enheter i bransjen som anskaffer tjenester og produkter fra leverandører.

NVE har utgitt en rapport om risikostyring i leverandørkjeder og en rapport om å sette krav i kontrakter med leverandører. For å få bedre oversikt over viktige leverandører har NVE fått utført en kartlegging av leverandører i kraftforsyningen i 2023. I 2024 skal NVE vurdere om oversikten over viktige leverandører skal oppdateres jevnlig, noe som eventuelt vil kunne gjøre det enklere å nå ut med veiledning til leverandører i kraftforsyningen.

Styringsinformasjon om NVEs arbeid med IKT-sikkerhet

Energidepartementet har i de årlige tildelingsbrevene bedt NVE om å følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen og å rapportere tilstrekkelig styringsinformasjon om resultatene i årsrapporten og i eventuell annen rapportering. Departementet har bevilget midler til NVEs arbeid med IKT-sikkerhet.

3.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt flere tiltak som kan bidra til å styrke NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Kapasiteten og kompetansen på dette området i NVE er styrket, og NVE har også jobbet for å heve kompetansen i bransjen. Riksrevisjonen merker seg at NVE har utviklet systemer som bidrar til bedre styring av arbeidet med IKT-sikkerhet, og at kartlegginger har bidratt til et forbedret kunnskapsgrunnlag om IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.

Riksrevisjonen merker seg også at det er gjort arbeid for å styrke veiledningen av bransjen, og at arbeidet med beredskap på området, både planverk og IKT-øvelser, er styrket. NVE har også iverksatt tiltak for å forbedre systemet for avdekking og deling av IKT-sikkerhetshendelser og for å forbedre leverandør oppfølgingen. Riksrevisjonen ser positivt på at NVE gjennomfører flere IKT-sikkerhetstilsyn per år, og at NVE har utviklet metodikken som brukes under tilsynene, slik at tilsynene kan få større effekt. Riksrevisjonen understreker at det er viktig at NVE fortsetter arbeidet med å videreutvikle metodikken for risikobaserte utvalg av tilsyn.

Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer de iverksatte tiltakene samlet sett en styrking av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen. Riksrevisjonen understreker at det er viktig at Energidepartementet fortsatt følge nøye med på området og følger opp at NVE fortsetter å videreutvikle arbeidet med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen, og i den forbindelse sikrer seg god styringsinformasjon om resultatene av arbeidet.

Riksrevisjonen avslutter saken.