

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2022–2023)



Forsidebilde: Fregatten KNM Thor Heyerdahl på tokt. Foto: Forsvaret
ISBN 978-82-8229-548-2

Til Stortinget

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

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2022–2023) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokumentet inneholder oppfølging av undersøkelser som tidligere har vært oversendt Stortinget som del av Dokument 3-serien. Hensikten med oppfølgingen er å belyse forbedringer i forvaltningen, basert på departementenes svar om endringer i resultater på området.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. oktober 2022.

Riksrevisjonen, 27. oktober 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Innhold

1	Konklusjoner	6
2	Undersøkelse som følges videre	8
2.1	Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen	8
2.1.1	Opprinnelig undersøkelse	8
2.1.2	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging	9
2.1.3	Riksrevisjonens vurdering	13
3	Undersøkelser som ikke følges videre	15
3.1	Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid	15
3.1.1	Opprinnelig undersøkelse	15
3.1.2	Departementenes oppfølging	15
3.1.3	Riksrevisjonens vurdering	22
3.2	Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktenes arbeid for å auke talet på læreplassar	24
3.2.1	Opprinnelig undersøkelse og oppfølgingsundersøkelse	24
3.2.2	Departementenes oppfølging	24
3.2.3	Riksrevisjonens vurdering	29
3.3	Riksrevisjonens undersøkelsen av fregattvåpenets operative evne	30
3.3.1	Opprinnelig undersøkelse	30
3.3.2	Forsvarsdepartementets oppfølging	33
3.3.3	Riksrevisjonens vurdering	37
3.4	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser	41
3.4.1	Opprinnelig undersøkelse	41
3.4.2	Departementenes oppfølging	42
3.4.3	Riksrevisjonens vurdering	46
3.5	Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet	48
3.5.1	Opprinnelig undersøkelse	48
3.5.2	Barne- og familiedepartementets oppfølging	49
3.5.3	Riksrevisjonens vurdering	52
3.6	Myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser	54
3.6.1	Opprinnelig undersøkelse	54
3.6.2	Olje- og energidepartementets, Klima- og miljødepartementets og Landbruks- og matdepartementets oppfølging	55
3.6.3	Riksrevisjonens vurdering	57
3.7	Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing	58
3.7.1	Opprinnelig undersøkelse	58
3.7.2	Klima- og miljødepartementets oppfølging	59
3.7.3	Riksrevisjonens vurdering	65

3.8	Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens kontroll med prising av transaksjoner i interessefellesskap over landegrensene.....	67
3.8.1	Opprinnelig undersøkelse	67
3.8.2	Finansdepartementets oppfølging	68
3.8.3	Riksrevisjonens vurdering	72
3.9	Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)	74
3.9.1	Opprinnelig undersøkelse	74
3.9.2	Riksrevisjonens vurdering	78
3.10	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter	80
3.10.1	Opprinnelig undersøkelse	80
3.10.2	Samferdselsdepartementets og Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging	81
3.10.3	Riksrevisjonens vurdering	87
3.11	Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten	88
3.11.1	Opprinnelig undersøkelse	88
3.11.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging	89
3.11.3	Riksrevisjonens vurdering	94
3.12	Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker	96
3.12.1	Opprinnelig undersøkelse	96
3.12.2	Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging.....	98
3.12.3	Status og utvikling på området.....	101
3.12.4	Riksrevisjonens vurdering	102
3.13	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene	105
3.13.1	Opprinnelig undersøkelse	105
3.13.2	Departementenes oppfølging.....	107
3.13.3	Status og utvikling på området.....	115
3.13.4	Riksrevisjonens vurdering	115
	Vedlegg.....	117
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne	118

1 Konklusjoner

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at de er behandlet i Stortinget. Dokument 3:1 (2022–2023) omhandler oppfølgingen av 14 forvaltningsrevisjoner.

Tre av de fjorten forvaltningsrevisjonene har vært fulgt opp tidligere. Disse tre - undersøkelsen av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid, Dokument 3:9 (2015-2016), undersøkelsen om myndighetenes arbeid for å øke tallet på læreplasser, Dokument 3:12 (2015–2016) og undersøkelsen om myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser, Dokument 3:14 (2015–2016) - ble offentliggjort i 2016 og fulgt opp første gang i 2020.

Riksrevisjonen har besluttet å følge én sak videre, mens 13 saker ikke følges videre.

I en av oppfølgingene har Riksrevisjonen valgt å uttrykke kritikk. Det gjelder Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne, Dokument 3:13 (2016–2017). Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at det fortsatt er vesentlige utfordringer ved fregattvåpenets operative evne.

Riksrevisjonen vil her særlig peke på utfordringene med vedlikehold, reservedeler, ammunisjon og personell som i lang tid har vært kjent i både Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Bruk av kritikk innebærer at ansvarlig statsråd har blitt bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk, eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådets svar er vedlagt fremstillingen av denne saken.

Følgende undersøkelse følges videre:

- [Dokument 3:5 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen](#)

Riksrevisjonen ser positivt på at det er gjennomført og planlagt tiltak for å forbedre tjenestene til eldre. Det gjenstår imidlertid en del før tjenestene er på et godt nok nivå. Departementets egne analyser viser at helse- og omsorgstjenestene er preget av knapphet på helse- og sosialfaglig personell, at det er mangel på kompetanse- og kunnskapsgrunnlag, at det er for lite brukermedvirkning, tverrfaglighet, samarbeid og samhandling, og at det er svakheter i ledelsen og i planleggingen og organiseringen av tjenestene.

Følgende 13 undersøkelser følges ikke videre:

- [Dokument 3:9 \(2015-2016\) - Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid](#)
- [Dokument 3:12 \(2015-2016\) - Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktenes arbeid for å øke tallet på læreplasser](#)
- [Dokument 3:13 \(2015-2016\) - Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne](#)
- [Dokument 3:14 \(2015-2016\) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#)

- [Dokument 3:8 \(2017-2018\) - Riksrevisjonens undersøkelse av Barne- ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet](#)
- [Dokument 3:9 \(2017-2018\) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser](#)
- [Dokument 3:10 \(2017-2018\) - Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing](#)
- [Dokument 3:12 \(2017/2018\) - Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens kontroll med prising av transaksjoner i interessefelleskap over landegrensene](#)
- [Dokument 3:3 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret \(NH90\)](#)
- [Dokument 3:4 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter](#)
- [Dokument 3:6 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleurstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomhet](#)
- [Dokument 3:7 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker](#)
- [Dokument 3:9 \(2018-2019\) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene](#)

I Dokument 3:1 (2021-2022) ble det besluttet å følge fire saker videre. Tre av disse vil bli fulgt opp på nytt neste år. Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet - Dokument 3:11 (2016–2017), vil bli fulgt opp gjennom en ny undersøkelse som handler om årsaker til forsinkelser og innstillinger på jernbane.

2 Undersøkelse som følges videre

2.1 Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen

2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om eldre får kommunale helse- og omsorgstjenester i samsvar med Stortingets vedtak- og forutsetninger om likeverdig tilgjengelighet og god kvalitet, og hvordan de statlige virkemidlene er innrettet for å understøtte kommunenes arbeid med å forbedre tjenestene. Undersøkelsen ble offentliggjort i [Dokument 3:5 \(2018–2019\) Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen](#).

Dokument 3:5 (2018–2019) ble oversendt Stortinget 21. november 2018, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 19. februar 2019, jf. [Innst. 179 S \(2018–2019\) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen](#). Stortinget behandlet saken 7. mars 2019.

Omtrent 60 prosent av dem som blir tildelt helse- og omsorgstjenester i kommunene, er over 67 år. Tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen innebærer blant annet at riktige tjenester skal gis i tilstrekkelig omfang og til rett tid. Vedtak om tjenester skal være basert på en faglig vurdering av den enkeltes behov, og kommunene skal legge stor vekt på hva den eldre selv mener. Videre skal kommunene arbeide kontinuerlig og systematisk med å forbedre kvaliteten i eldreomsorgen og sørge for at tjenestene er trygge og sikre.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Eldre blir tildelt helse- og omsorgstjenester uten at behovene og ønskene deres er godt nok utredet.
- Det mangler nødvendig kunnskap om kvaliteten i eldreomsorgen.
- Det er store utfordringer med pasientsikkerheten i eldreomsorgen.
- Mer kunnskap om forbedringsarbeid vil bidra til å styrke kvaliteten i eldreomsorgen.
- Staten har ikke god nok oversikt over kommunenes arbeid med å sikre riktig kapasitet i eldreomsorgen.

Riksrevisjonen anbefalte Helse- og omsorgsdepartementet å:

- sikre at statlige virkemidler bidrar til at kommunene utreder de eldres behov og ønsker bedre, før de tildeler helse- og omsorgstjenester
- sikre at de eldres klagerettigheter blir bedre ivaretatt, både i kommunene og gjennom statsforvalternes behandling
- bidra til mer presis kunnskap om kvaliteten i eldreomsorgen, blant annet ved å utvikle flere og bedre nasjonale kvalitetsindikatorer
- bidra til å spre anerkjent kunnskap i kommunene om hvordan arbeid med kvalitetsforbedringer bør ledes og gjennomføres

- sørge for å ha god informasjon om hvordan kommunene forbereder seg på konsekvensene av den forventede økningen i antallet eldre, og vurdere hvordan statlige virkemidler best kan brukes for å bistå kommunene i arbeidet
- vurdere hvordan departementets virkemidler kan hjelpe kommunene i deres arbeid med å redusere det høye sykefraværet og den omfattende bruken av deltid
- avklare, i samarbeid med KS, hva «heldøgns omsorg» for eldre innebærer, og hvordan begrepet skal brukes i planlegging og statistikk

I innstillingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet til at kommunene har stor frihet til å innrette tjenestetilbudet sitt ut fra lokale forhold og prioriteringer, forutsatt at de oppfyller Stortingets krav til tilgjengelighet og kvalitet. Videre viste komiteen til at norsk helsetjeneste er organisert etter LEON-prinsippet, som betyr at undersøkelse og behandling av pasienter skal skje på laveste effektive omsorgsnivå.

Komiteen understreket at når eldre søker om helse- og omsorgstjenester, må det i tillegg til faglige vurderinger og behov legges vekt på deres ønsker og meninger. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse er det mange kommuner som svikter på dette viktige punktet, noe komiteen viste til.

Videre viste komiteen til at mange kommuner fortsatt ikke prioriterer å ta i bruk ny velferdsteknologi. Komiteen mener at dette er nedslående fordi det er en kjensgjerning at utviklingen på dette området har gitt oss nye verktøy og virkemidler som bidrar til at eldre kan bo hjemme lenger. I tillegg uttrykte komiteen at velferdsteknologi bidrar til at den eldre og de pårørende kan oppleve økt grad av trygghet og en mer effektiv drift av hjemmetjenestene.

Komiteen mente det er bekymringsfullt at undersøkelsen avdekket store utfordringer med pasientsikkerheten i eldreomsorgen, og viste til underernæring, feil i bruk av legemidler og fallskader. Ellers forutsatte komiteen at statsråden og Helse- og omsorgsdepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

2.1.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:5 (2018–2019), og for hvilke resultater som er oppnådd på området, jf. Riksrevisjonens brev av 31. mars 2022. Departementet svarte i et brev av 3. mai 2022.

Sikrer at statlige virkemidler bidrar til at kommunene utreder de eldres behov og ønsker bedre før de tildeler tjenester

Helse- og omsorgsdepartementet mener at som et ledd i gjennomføringen av Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre (Leve hele livet-reformen)* har vært et sentralt mål at eldre skal føle seg verdsatt og sett, og at de skal involveres i beslutninger som angår dem selv. Det nettbaserte verktøyet «Trygghetsstandard i sykehjem» ble lansert i 2021 og skal støtte sykehjemsledere i å organisere og systematisk følge opp

arbeidet med kontinuerlig kvalitetsforbedring i sykehjemmet.¹ Departementet uttrykker at personsentrert omsorg blir løftet frem gjennom «Trygghetsstandard i sykehjem», og at ledelsen ved sykehjem får veiledning i hvordan man ivaretar brukerstemmen i utformingen av tjenestetilbudet.

Sikrer at de eldres klagerettigheter blir bedre ivaretatt, både i kommunene og gjennom statsforvalternes behandling

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at statsforvalterne gjennomfører tilsyn på vegne av Statens helsetilsyn og behandler klagesaker etter pasient- og brukerrettighetsloven. Videre viser departementet til at Statens helsetilsyn utarbeider veiledere for statsforvalterne i hvordan de bør behandle klager. Formålet med veilederne er å sikre at statsforvalterne har en forsvarlig saksbehandling der de likebehandler og prioriterer rett. Statsforvalteren har også ansvar for opplæring i saksbehandling innenfor helse- og omsorgstjenester.

Bidrar til mer presis kunnskap om kvaliteten i eldreomsorgen, blant annet ved å utvikle flere og bedre nasjonale kvalitetsindikatorer

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at Helsedirektoratet har utredet mulighetene for å publisere kvalitetsindikatorer for sykehjem helt ned på sykehjemsnivå. Det er imidlertid besluttet å avvente publiseringen på sykehjemsnivå frem til de innrapporterte dataene fra kommunene til Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) har blitt forbedret.

KPR gir informasjon og veiledning til kommunene om riktig registrering og innrapportering av data. Dette er en del av den ordinære driften av registeret og skjer både gjennom en rapporteringsveileder, webinarer og generell kommunikasjon med kommunene. I følge departementet er det et mål på sikt å publisere statistikk på sykehjemsnivå. Datakvaliteten i registeret vil bli bedre når kommunene får opplæring i hvordan de registrerer data riktig. KPR jobber også med å få på plass en påloggingsløsning for kommunene, slik at de kan se sine innrapporterte data helt ned på virksomhetsnivå. Departementet mener at dette vil gi en større mulighet for å kvalitetssikre registreringer og gi økt datakvalitet.

Departementet opplyser om at det er publisert to nye nasjonale kvalitetsindikatorer:

- I 2019 ble det publisert en ny nasjonal kvalitetsindikator som måler antibiotikabruken i sykehjem.
- I 2021 ble det publisert en ny nasjonal kvalitetsindikator som viser hvor stor andel av hjemmeboende tjenestemottakere med demens som bruker velferdsteknologi (GPS).

Videre viser departementet til at det pågår et arbeid med kvalitetsindikatorer:

- Det skal etableres en ny kvalitetsindikator om heltidsbruk i institusjons- og hjemmebaserte omsorgstjenester i kommunene.

¹ [Trygghetsstandard i sykehjem | Nasjonal Helseportal \(ressursportal.no\)](https://ressursportal.no/trygghetsstandard-i-sykehjem)

- Det skulle gjøres revisjon og vedlikehold av eksisterende nasjonale kvalitetsindikatorer med hensyn til:
- legemiddelgjennomgang og oppfølging fra lege og tannhelsepersonell,
 - oppfølging av ernæring,
 - ventetider på helse- og omsorgstjenester,
 - bistand til å delta på aktiviteter m.m.

Ovennevnte indikatorer ble publisert på nytt i juni 2022.

- De nasjonale kvalitetsindikatorerne som måler oppfølgingen av ernæring i institusjoner og hos hjemmeboende, skal revideres.
- Det skal defineres tre–fire kvalitetsindikatorer innenfor forskrivning av legemidler til eldre. Målet er å publisere kvalitetsindikatorerne høsten 2022, men dataleveransen vil bli påvirket av at Reseptregisteret legges om til et nytt legemiddelregister, og når det nye registeret kan levere data.
- Det skal utredes en mulig indikator for legetilbudet for personer i omsorgsbolig.
- Det skal lages en ny nasjonal kvalitetsindikator for koordinator og individuell plan til hjemmeboende personer med demens. Dette er en oppfølging av tiltak 12 i oppdraget *Demensplan 2025* fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Sørger for å ha god informasjon om hvordan kommunene forbereder seg på konsekvensene av den forventede økningen i antallet eldre, og vurderer hvordan statlige virkemidler best kan brukes for å bistå kommunene i arbeidet

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger er fulgt opp gjennom arbeidet med *Leve hele livet*-reformen. Ifølge departementet har kommunene siden 2019 jobbet systematisk med å etablere et godt fundament for endrings- og kvalitetsarbeid, blant annet gjennom et helhetlig analyse- og planarbeid. Et viktig virkemiddel i *Leve hele livet*-reformen har vært et nasjonalt og regionalt støtteapparat som har støttet kommunene i gjennomføringen av reformen siden 2019. Departementet viser til at det gjennom reformen har blitt iverksatt flere tiltak for å spre anerkjent kunnskap i kommunene om hvordan arbeidet med kvalitetsforbedringer bør ledes og gjennomføres.

Verktøyet «Trygghetsstandard i sykehjem» skal gjøre det enkelt for ledere å finne frem til informasjon og verktøy de opplever som nyttig i det systematiske arbeidet med kvalitet og sikkerhet. Målet med lederverktøyet er å øke bevisstheten om pasienters verdighet og behov for omsorg og trygghet og å redusere uønsket variasjon. Verktøyet bygger på *forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at statsforvalterne og Utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) har en viktig rolle, blant annet i å spre kunnskap i kommunene om arbeid med kvalitetsforbedringer. Videre iverksetter og følger de opp nasjonale virkemidler og anbefalinger og jobber systematisk med å gjøre *forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten* kjent. USHT har i

2022 fått midler til å implementere «Trygghetsstandard i sykehjem» i hele landet. I tillegg gjennomfører sentrene seminarer, nettverksarbeid med mer.

I tillegg er det etablert flere utviklingsarbeider på ulike fagområder, blant annet innenfor pasientsikkerhet og ernæring. For eksempel er nasjonale retningslinjer for å forebygge og behandle underernæring revidert. Den reviderte retningslinjen stiller tydelige krav til virksomhetenes organisering av ernæringsarbeidet for å følge opp pasienter og brukere på best mulig måte. Statsforvalterne og USHT følger også opp ulike statlige tilskuddsordninger som har som formål å øke kvaliteten i tjenestene. Et eksempel er tilskuddet til modellutvikling i klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenesten. Formålet er å kvalitetssikre ernæringsarbeidet i kommunene.

Videre viser departementet til at *Kompetanseløft 2025* overtok etter *Kompetanseløft 2020*. Handlingsplanen er rettet mot kompetanseheving, rekruttering og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Helsedirektoratet har en følge-med-oppgave og leverer årlig status for og analyser av personell- og kompetansesituasjonen i tjenestene. I analysene har de pekt på hovedutfordringer særlig knyttet til omsorgstjenester med høyt sykefravær, stort gjennomtrekk i stillinger, et relativt lavt formelt utdanningsnivå blant ansatte og en stor andel deltidsansatte i tjenestene. Departementet peker på at dette også skaper store utfordringer for ledelse med særlig stort lederspenn (antall ansatte per leder) i omsorgstjenesten.

Bidrar til å spre anerkjent kunnskap i kommunene om hvordan arbeid med kvalitetsforbedringer bør ledes og gjennomføres

Helse- og omsorgsdepartementet viser i sitt svarbrev til «Trygghetsstandard i sykehjem» og tilskuddet til modellutvikling i klinisk ernæringsfysiologi. Ifølge departementet vil kliniske ernæringsfysiologer ha en viktig funksjon med hensyn til å implementere og kvalitetssikre ernæringsarbeidet i kommunen.

Helsedirektoratet har rapportert om status for *Nasjonal handlingsplan for pasientsikkerhet og kvalitetsforbedring (2019–2023)*. Statusrapporten inneholder blant annet informasjon fra statsforvalterne og USHT om hva de gjør for å spre anerkjent kunnskap i kommunene om hvordan arbeid med kvalitetsforbedringer bør ledes og gjennomføres. Det inkluderer å gjøre *forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten* bedre kjent.

I den reviderte nasjonale retningslinjen for forebygging og behandling av underernæring anbefales det et verktøy for å vurdere risikoen for underernæring. Departementet mener at verktøyet er enklere og raskere, og at det kan benyttes i hele helse- og omsorgstjenesten. Retningslinjen stiller også tydeligere krav til virksomhetens organisering av ernæringsarbeidet.

Departementets vurdering av virkemidler som kan hjelpe kommunene i deres arbeid med å redusere det høye sykefraværet og den omfattende bruken av deltid

Departementet viser til at det er en forutsetning å styrke heltidskulturen og redusere sykefraværet for å få en god kvalitet på tjenestene, økt

pasientsikkerhet, og bedre kontinuitet i oppfølgingen av pasienter og brukere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Videre viser departementet til at spørsmål knyttet til lønns- og arbeidsvilkår først og fremst er en sak for partene i arbeidslivet og derfor ligger innenfor arbeids- og inkluderingsministerens sektoransvar.

Avklarer hva begrepet «heldøgns omsorg» for eldre innebærer, og hvordan begrepet skal brukes i planlegging og statistikk

Helse- og omsorgsdepartementet viser til et notat fra 2017 om bruken av begrepet «heldøgns helse- og omsorgstjenester». Departementet uttaler at notatet må ses i sammenheng med rapporten «Rom for omsorg» fordi begge dokumentene er en del av regjeringens plansamarbeid med KS.

Departementet viser til at begrepsbruken også har vært tema på KOSTRA-møtene i Statistisk sentralbyrå. Det har vært drøftet hvordan informasjon om heldøgns helse- og omsorgstjenester skal registreres og rapporteres i IPLOS-meldinger til KPR. Det har blitt implementert en enkel løsning i elektronisk pasientjournal. Når registeret har mottatt data og datakvaliteten er vurdert, blir det foreslått noen analysetemaer som det skal jobbes videre med. Ifølge departementet vil Helsedirektoratet utvikle analyser og innhente systematisk informasjon om overgangene innenfor de kommunale omsorgstjenestene.

2.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og våre anbefalinger er fulgt opp gjennom arbeidet med *Leve hele livet*-reformen. Etter vår vurdering er det positivt at det er gjennomført og planlagt tiltak for å forbedre tjenestene til eldre og at arbeidet med reformen pågår og jevnlig evalueres.

Riksrevisjonen vil likevel påpeke at departementet ikke har besvart hvordan de sørger for å ha god informasjon om hvordan kommunene forbereder seg på konsekvensene av den forventede økningen i antallet eldre. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå var 12,4 prosent av Norges befolkning over 70 år i 2020, mens andelen vil stige til 22,4 prosent i 2060.² Det er helt avgjørende at kommunene forbereder seg til denne store økningen. De må først og fremst sørge for å ha nok kapasitet, for eksempel gjennom å sikre seg personell og frigjøre ressurser ved å ta i bruk velferdsteknologi der det ligger til rette for det.

Riksrevisjonen merker seg at Helsedirektoratet jobber videre med å utvikle måter å måle kvalitet i tjenestene på, og at noen støtteverktøy for analyse og planlegging i kommunene er kommet på plass.

Helsedirektoratets analyser peker på utfordringer særlig knyttet til omsorgstjenestene. I *Kompetanseløft 2025* tas det utgangspunkt i tilsvarende utfordringer. Her vises det til at helse- og omsorgstjenestene er preget av knapphet på helse- og sosialfaglig personell, at det er mangel på kompetanse- og kunnskapsgrunnlag, at det er for lite brukermedvirkning,

² Statistisk sentralbyrå, Nasjonale befolkningsframskrivninger 2020-2100, «Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge

tverrfaglighet, samarbeid og samhandling, og at det er svakheter i ledelsen og i planleggingen og organiseringen av tjenestene.³ Etter vår vurdering er det viktig at tiltakene i *Kompetanseløft 2025* blir realisert for å øke rekrutteringen og kompetansen i den kommunale helse- og omsorgstjenesten ytterligere.

Riksrevisjonen følger saken videre.

³ Helse- og omsorgsdepartementet, *Kompetanseløft 2025* Regjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten for perioden 2021-2025

3 Undersøkelser som ikke følges videre

3.1 Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

3.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om ungdom som har avbrutt videregående opplæring, får god oppfølging fra oppfølgingstjenesten og NAV-kontorene med sikte på at de skal få videre opplæring eller arbeid. Undersøkelsen hadde hovedvekt på årene 2011–2015.

[Dokument 3:9 \(2015–2016\)](#) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid ble sendt til Stortinget 17. mars 2016. Komiteen ga sin innstilling 8. november 2016, jf. [Innst. 48 S \(2016–2017\)](#). Saken ble behandlet i Stortinget [9. desember 2016](#).

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2020–2021\)](#) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget, som ble overlevert Stortinget den 15. desember 2020. Komiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. [Innst. 387 S \(2020–2021\)](#). Komiteen registrerte at det til tross for målrettet arbeid overfor dem som ikke starter på eller avbryter videregående opplæring, bare var 36 prosent av disse som begynte i opplæring, jobb eller tiltak etter å ha vært i kontakt med oppfølgingstjenestene i fylkene. Komiteen støttet Riksrevisjonens synspunkt om at det er nødvendig at departementene fortsatt legger til rette for at det blir utviklet gode tilbud tilpasset ungdommenes behov, og at de bidrar til at ungdom utenfor opplæring og arbeid får god oppfølging. Videre støttet komiteen Riksrevisjonens synspunkt om at det fortsatt er et behov for å styrke samarbeidet mellom ulike sektorer og tjenester. Komiteen delte også Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

3.1.2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 28. mars 2022 Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i [Dokument 3:9 \(2015–2016\)](#) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området siden forrige rapportering. Kunnskapsdepartementet svarte i et brev av 16. mai 2022, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarte i et brev av 13. mai 2022.

Kunnskapsdepartementets oppfølging

Kunnskapsdepartementet peker på at det har blitt stadig vanskeligere å få en varig tilknytning til arbeidslivet uten fullført videregående opplæring. Arbeidet med å få flere til å fullføre videregående opplæring er derfor avgjørende for å redusere faren for utenforskap blant ungdom. Dette arbeidet skjer både gjennom å forebygge frafall og gjennom å følge opp de ungdommene som avbryter opplæringen. Kunnskapsdepartementet viser til

at det er fylkeskommunen som skoleeier og eget folkevalgt nivå som har ansvaret for at den videregående opplæringen og oppfølgingstjenesten har tilfredsstillende kvalitet. Departementets ansvar som nasjonal utdanningsmyndighet er å legge til rette for at fylkeskommunene kan gjøre en god jobb langs begge disse sporene.

Status og utvikling på sentrale indikatorer

Overordnet utvikling

Kunnskapsdepartementet viser til at det har vært en positiv utvikling i andelen som fullfører videregående opplæring. Av det kullet som startet i videregående opplæring i 2014, som er siste tilgjengelige statistikk, var det 79,6 prosent som fullførte opplæringen innen to år etter normert tid. Det er også en god utvikling med hensyn til andelen unge som er uten eller utenfor videregående opplæring; andelen var på 12,6 prosent i 2020, noe som er det laveste på 10 år.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten skal følge opp ungdom som verken er i opplæring eller arbeid, men som fortsatt har rett til videregående opplæring. Det har blitt færre ungdommer i oppfølgingstjenestens målgruppe. Det ser dessuten ut til at denne utviklingen holder frem, selv om nedgangen ikke er like stor som tidligere. Fra juni 2019 til juni 2020 ble det nesten 1 200 færre i oppfølgingstjenestens målgruppe, og fra 2020 til 2021 var det ytterligere 460 færre i målgruppen, som da besto av 13 400 ungdommer.

Et viktig mål for oppfølgingstjenesten er å bidra til at ungdom søker seg til opplæring og/eller arbeidsrelatert aktivitet. Av ungdommene som var i kontakt med oppfølgingstjenesten i skoleåret 2020/2021, var det 40 prosent som begynte i opplæring, jobb eller tiltak. Dette er en økning sammenliknet med de to foregående skoleårene, der andelen var henholdsvis 37 prosent (skoleåret 2019/2020) og 36 prosent (skoleåret 2018/2019). Det at ungdommene ikke er kommet i aktivitet, betyr imidlertid ikke at oppfølgingstjenesten har sluttet å følge opp ungdommene, ifølge departementet. I juni 2021 var 27 prosent av ungdommene som ikke var i aktivitet, under oppfølging og veiledning av oppfølgingstjenesten.

For at oppfølgingstjenesten skal kunne hjelpe ungdommene, er det avgjørende at de klarer å etablere kontakt med dem.

Kunnskapsdepartementet er derfor fornøyd med at det har blitt færre ukjente, det vil si ungdom som oppfølgingstjenesten ikke har kommet i kontakt med. Antallet ukjente har ligget på rundt 1 000 ungdommer de to siste årene (juni 2020 og juni 2021). Til sammenlikning var antallet ukjente på om lag 1 400 ungdommer i juni 2019.

Tiltak for å redusere utenforskap

Kunnskapsdepartementet viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:9 (2015–2016) peker på at andelen ungdommer som deltar i tiltak som kombinerer opplæring og arbeidstrening, er lav. Begrepet kombinasjonstiltak ble introdusert i forbindelse med Oppfølgingsprosjektet (2011–2014), som var et delprosjekt i Ny GIV. Kunnskapsdepartementet har gjennom dette prosjektet og andre innsatser erfart at fylkeskommunene trenger mange ulike typer tiltak i sitt arbeid for å forhindre at ungdom faller ut. Tiltak som kombinerer

opplæring og arbeidstrening, er bare ett av flere relevante tilbud som kan redusere utenforskap. Ifølge departementet er det derfor ikke et mål i seg selv at ungdommer skal delta i kombinasjonstiltak. Departementet mener det er den enkelte fylkeskommune som er best til å vurdere hvilke tiltak det er behov for. Fylkeskommunene har dessuten et stort handlingsrom når det gjelder å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. Departementet mener, på bakgrunn av dialogen med fylkeskommunene, at det er en stor bredde i fylkeskommunenes tilbud. Noen gir et tilbud innenfor skolens ordinære rammer, mens andre bruker andre arenaer for å tilpasse opplæringen til den enkelte ungdom.

Legge bedre til rette for at flere kan fullføre og bestå

Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* inneholder en rekke tiltak som skal øke den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet viser til at et av de mest sentrale tiltakene i reformen er forslaget om å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne, slik at den gjelder frem til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Når alle får rett til opplæring helt til de har bestått videregående opplæring, ikke bare rett til videregående opplæring et bestemt antall år, er det ifølge departementet grunn til å forvente at flere gjennomfører. Departementet vurderer at en utvidet opplæringsrett vil sørge for at flere får en tilpasset opplæring som treffer den enkeltes behov bedre enn den gjør i dag. For eksempel kan ungdommen ha behov for lengre tid til å fullføre eller å velge utdanning på nytt. Forslaget om en utvidet rett til videregående opplæring inngår i forslaget til den nye opplæringsloven, som er planlagt innført fra skoleåret 2024/2025.

Et annet viktig grep i fullføringsreformen er at tiltakene skal settes inn tidlig, og at skolen skal ta tak i utfordringene *før* elevene står i fare for å falle ut av opplæringen. Kunnskapsdepartementet mener at det viktigste tiltaket de som nasjonal utdanningsmyndighet kan gjøre for å hindre utenforskap, er å følge opp fullføringsreformen.

Bedre oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Målet er at tiltakene i fullføringsreformen skal få flere til å klare å bestå videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet peker på at det likevel alltid vil være noen som avbryter opplæringsløpet, og som har behov for bistand fra oppfølgingstjenesten for å komme tilbake i aktivitet. I den nye opplæringsloven foreslås det å utvide dagens målgruppe, som er 16–21 år, til 16–24 år.

For å stimulere fylkeskommunene til å etablere flere gode tiltak for målgruppen har Kunnskapsdepartementet tildelt i alt 55 millioner kroner til ti ulike prosjekter. Prosjektene varte i to–tre år og ble avsluttet i 2019/2020. Ifølge departementet skulle tiltakene blant annet prøve ut å kombinere opplæring og arbeidstrening, og det var ønskelig at de var fleksible. Videre oppgir departementet at det var stor variasjon i typen tiltak, men at den enkelte ungdom fikk en tett individuell oppfølging i alle tilbudene. Noen av elementene som gikk igjen, var opplæring i fag både på grunnskolenivå og på videregående nivå, arbeidspraksis, livsmestring, kosthold og arbeidspraksis. De aktuelle fylkeskommunene hadde et tett samarbeid med NAV om flere av prosjektene.

Kunnskapsdepartementet presiserer at formålet med midlene ikke var å finne frem til tiltak som eventuelt kunne iverksettes nasjonalt, men å hjelpe fylkeskommunene til å starte opp og videreutvikle tiltak som hvis de var vellykket, kunne driftes videre uten statlig finansiering. Departementet oppgir at fylkeskommunene i all hovedsak rapporterer om at tilbudene er videreført helt eller delvis etter at prosjektperioden ble avsluttet.

Fylkeskommunene ble i budsjettene for 2020 og 2021 for øvrig tildelt til sammen 20 millioner kroner for å bedre oppfølgingstjenestens arbeid med ungdom utenfor opplæring og arbeid.

Samarbeid og dialog

Kunnskapsdepartementet opplyser om at de har en tett dialog med fylkeskommunene for å bidra til at de nasjonale målene om fullføring nås. Blant annet har fylkesutdanningskollegiet og departementet regelmessige møter om tiltakene i fullføringsreformen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet samarbeider om å gi Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet i oppdrag å kartlegge samarbeidsflater og eventuelle barrierer knyttet til samarbeidet mellom NAV og oppfølgingstjenesten. Som en del av dette skal det etableres en pilot der det prøves ut hvordan oppfølgingstjenesten i fylkeskommunene kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, for eksempel skolehelsetjenesten, om forebyggende arbeid.

Ny lovgivning

Noen av dem som er tilmeldt oppfølgingstjenesten, har behov for å bli fulgt opp av flere etater og tjenester. Med bakgrunn blant annet i det tverrsektorielle 0–24-samarbeidet ble det fremmet forslag til endringer i en rekke lover. Våren 2021 vedtok Stortinget endringer i 14 velferdstjenestelover, jf. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen – samarbeid, samordning og barnekoordinator* og Innst. 581 L (2020–2021). Endringene omfatter blant annet å harmonisere og styrke reglene om samarbeid og individuell plan, å innføre en samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester og å innføre en rett til barnekoordinator. Kunnskapsdepartementet viser til at formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Lovendringene ble innført 1. august 2022.

Opprettelse av kjernegrupper mellom flere departementer

Med bakgrunn i strategien *Gode hver for oss. Best sammen: Overordnet strategi for departementsfelleskapet (2021–2025)* har departementene opprettet en ny intern organisering kalt *kjernegruppe* for å kunne jobbe med gjenstridige utfordringer. Kunnskapsdepartementet opplyser om at formålet med kjernegruppene er å få til en god samordning i utviklingen og forvaltningen av politikkområdet, både i utrednings-, beslutnings- og iverksettelsesfasen. Et tilstrekkelig og helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge anses som et slikt område, og det er derfor opprettet en kjernegruppe for utsatte barn og unge. Det er sju departementer som er med i denne kjernegruppen, blant andre Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging

Status når det gjelder NAVs oppfølging av unge utenfor opplæring og arbeid

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at forskningsprosjekter over flere år har synliggjort at unge kan ha omfattende utfordringer med å komme i arbeid eller opplæring. Utfordringene kan for eksempel være knyttet til helse, manglende utdanning og kompetanse, lite arbeidserfaring, manglende nettverk eller andre sosiale forhold. En del unge kan ha sammensatte utfordringer, og noen har også utfordringer knyttet til rus. Departementet viser til at mange unge registrerer seg hos NAV fordi de står helt eller delvis uten arbeid. En stor del av disse er riktignok bare kortvarig registrert og kommer seg raskt i arbeid uten særlig oppfølging fra NAV.

Videre påpeker Arbeids- og inkluderingsdepartementet at forskning har vist at tett oppfølging, individuell tilpasning, NAVs tilgjengelighet, en fast kontaktperson og koordinerte tjenester er viktige grep for å sikre en god oppfølging av unge. Departementet oppgir at NAVs tilgjengelighet har økt de senere årene etter at aktivitetsplanen ble innført. I planen har unge mulighet til å ha en digital dialog med veilederen sin og holde oversikt over aktiviteter de har.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at innføringen av aktivitetsplanen har bidratt til å senke terskelen for kontakt mellom veiledere og brukere. Over en tremånedersperiode i 2021 ble det gjort en analyse av dialogen i forbindelse med planen. Analysen viser blant annet at 80 prosent av de unge brukerne hadde digital kontakt med en veileder.

Departementet opplyser om at unge er prioritert for arbeidsmarkedstiltak og arbeidsrettet oppfølging i NAV. Unge arbeidssøkere under 30 år som ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet ved åtte uker, skal få tilbud om arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, eventuelt supplert med ulike former for opplæringstiltak.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener de har gitt et tydelig styringssignal gjennom de årlige mål- og disponeringsbrevene om å veilede unge til utdanning og kvalifiserende løp. I mål- og disponeringsbrevet til fylkeskontorene i NAV i 2022 presiseres det at NAV skal vurdere opplæringstiltak for personer med behov for kvalifisering. Når det gjelder opplæringstiltak, presiseres det at fag- og yrkesopplæring bør prioriteres, særlig for den gruppen som ikke har fullført videregående opplæring.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at organiseringen av NAV-kontorene legger til rette for å prioritere unge. I en undersøkelse som ble gjennomført i 2021, svarte 76 prosent av lederne ved NAV-kontorer at deres NAV-kontor har organisert ungdomsoppfølgingen gjennom tverrfaglige ungdomsteam. Ifølge departementet har veilederne i ungdomsteamene et lavere antall brukere i sin portefølje enn øvrige veiledere, og de har derfor mer tid til rådighet til å følge opp unge.

Departementet opplyser om at de jobber med å utforme en ungdomsgaranti, noe som også går frem av regjeringens Hurdalsplattform.

Bruk av arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og inkluderingsdepartementet peker på at unge under 18 år i større grad enn før deltok i tiltak i 2021. Dette dreier seg imidlertid om en svært liten gruppe, og i 2021 var det i gjennomsnitt kun 24 arbeidssøkere under 18 år som deltok på tiltak. Det samme året var det i gjennomsnitt 189 personer under 18 år som var registrert som arbeidssøkere hos NAV.

Det er flere i arbeidsmarkedstiltak i aldersgruppen 18–21 år enn i gruppen under 18 år. For unge under 21 år er arbeidstrening det klart mest benyttede arbeidsmarkedstiltaket. I 2021 var det i gjennomsnitt om lag 1 800 personer på arbeidstrening i aldersgruppen 16–21 år. Det er sannsynligvis en del av disse som var i kombinasjonstiltak, men Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ikke tall på dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser om at fylkeskommunen må være involvert i den grad læreplanmål skal inkluderes i arbeidstreningstiltaket. Det ligger ikke innenfor rammen av arbeidstreningstiltaket å tilby dette. Videre påpeker departementet at det finnes mange fylkeskommunale tilbud om tilrettelagt opplæring og andre alternativer som NAV ikke trenger å involveres i. I noen tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig å benytte NAVs arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel. Departementet presiserer at all tildeling av arbeidsmarkedstiltak skal skje etter individuelle vurderinger, og at dette ikke er mindre viktig når det gjelder arbeidsmarkedstiltak for den yngre aldersgruppen.

Bruk av opplæringstiltak

Det kan tilbys fag- og yrkesopplæring i videregående skole som opplæringstiltak. Unge som vil fullføre studiespesialiserende løp de har begynt på tidligere, kan få støtte i form av opplæringstiltak hvis de kun mangler ett eller få enkeltfag.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser om at videregående opplæring kan benyttes i tilfeller hvor brukeren skal gå på skole som en del av et arbeidsavklaringsløp, eller i andre tilfeller hvor brukeren har behov for tett oppfølging og ytelse fra NAV i forbindelse med skolegangen. NAV kan inngå samarbeid med fylkeskommunen om samfinansiering av tilrettelagte opplæringstilbud, alternativt anskaffe slike tilbud på det åpne markedet. NAV kan også innvilge opplæringstiltak i form av enkeltplasser på ordinær videregående skole.

For å styrke fullføringsgraden for unge som gjennomfører videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak i NAV, ble det i 2021 foreslått en ny tjeneste som innebærer oppfølging i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. Oppfølgingen er rettet mot unge som gjennomfører fag- og yrkesopplæring som opplæringstiltak. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser om at tiltaket skal bidra til at omfanget av opplæringstiltaket øker, og at flere unge får kompetanse som er etterspurt på arbeidsmarkedet.

I 2021 ble det i tillegg innført to nye tiltak som skal gi arbeidserfaring og avklaring for utsatt ungdom:

- *Tilskudd til sommerjobb*: I forbindelse med Prop. 1 S Arbeids- og sosialdepartementet (2020–2021) ble det foreslått å innføre et nytt

tilskudd til virksomheter som gir unge arbeidssøkere med bistandsbehov sommerjobb. Tiltaket kan gi unge arbeidssøkere nyttig arbeidserfaring og virke motiverende for videre deltakelse og aktivitet.

- *Forsøk med avklaring og arbeidsutprøving på skip*: I oktober 2021 ble det innført en midlertidig forskrift om forsøk med avklaring og arbeidsutprøving på skip som er ute på tokt. Tilbudet er rettet mot unge som står utenfor arbeid og utdanning, og som har behov for et miljøskifte for å prøve ut arbeidsevnen og bli mer bevisst på sine egne ressurser.

Helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i tildelingsbrevet for 2022 fått i oppdrag sammen med Utdanningsdirektoratet å kartlegge samarbeidsflater og eventuelle barrierer i samhandlingen mellom oppfølgingstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder unge. Videre skal det iverksettes en pilot i 2022 for å prøve ut hvordan oppfølgingstjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester om å forebygge frafall fra videregående opplæring. I forbindelse med dette oppdraget skal det kartlegges utfordringer og muligheter i samarbeidet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer at funnene fra kartleggingen kan bidra til å belyse spørsmålet om hvilket behov det er for tiltak som tilrettelegger for tilbakeføring til videregående opplæring. I forbindelse med Prop. 1 S (2021–2022) for Arbeids- og sosialdepartementet er det bevilget 3 millioner kroner til å følge opp piloten.

I tillegg planlegger Arbeids- og velferdsdirektoratet å nedsette en arbeidsgruppe som skal lage et utkast til en mal for samarbeidsavtaler mellom oppfølgingstjenesten og NAV. Fire fylker skal delta i arbeidsgruppen, som vil ha representanter fra både NAV og fylkeskommunene. Utdanningsdirektoratet vil også bli invitert til å være med.

I februar 2021 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-Dir) et felles oppdrag fra sine respektive departementer om å samarbeide for å utvikle effektive og gode utdannings- og opplæringstjenester for ledige, permitterte og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble også en del av oppdraget i løpet av året.

Samarbeid med kommunene og helsetjenestene for å få til en mer helhetlig oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener det er et behov for å styrke samarbeidet mellom helsetjenestene og NAV ytterligere, blant annet for personer som trenger samtidige helse- og arbeidsrettede tjenester for å få eller beholde arbeid.

Departementet opplyser om at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet arbeider med å videreutvikle området arbeid og helse som fagfelt. Som et ledd i dette arbeidet utarbeidet direktoratene en felles strategi i 2016 som ble revidert i 2021. Videre er det nedsatt et nasjonalt fagråd for arbeid og helse som skal styrke myndighetenes fagrolle ved å gi kunnskapsbaserte råd.

Direktoratene er i gang med å utarbeide felles nasjonale faglige anbefalinger for tjenesteutøvere innenfor fagområdet arbeid og helse. De har også fått i

oppdrag å kartlegge barrierer og å identifisere og foreslå tiltak. I tillegg skal de identifisere og foreslå en systematisk utprøving av ulike modeller for å skape en tettere og mer systematisk tjenestesamhandling.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det er tatt flere initiativer for å legge til rette for bedre samordnede tjenester, slik at utsatte barn og unge får tilpasset og tidlig hjelp. Videre har Stortinget vedtatt endringer i flere velferdstjenestelover. Departementet viser også til kjernegruppepiloten for samordning av arbeidet for utsatte barn og unge.

Departementet opplyser om at det er etablert flere nye tilbud de senere årene som nettopp går ut på å sikre koordinerte tilbud til unge. Nedenfor følger det et par eksempler.

- *IPS Ung*: I 2021 ble det etablert et forsøk med individuell jobbstøtte for unge under 30. Tilbudet er nå etablert i alle fylker. Målgruppen er personer mellom 16 og 30 år med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer. Målgruppen omfatter også ungdom som har nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne, uavhengig av ytelse. Deltakerne som får dette tilbudet, henvises av behandlere i helse- og omsorgstjenestene. Målet med tiltaket er at flere i målgruppen gjennomfører et utdannings-/lærlingeløp og prøver ut samarbeidsmodeller mellom helse- og omsorgstjenesten, utdanningssektoren og NAV.
- *Studier med støtte*: Studier med støtte er et tilbud for unge som har psykiske helseproblemer og behov for støtte til å gjennomføre skolegang eller studier. Tiltaket er utvidet slik at det nå kan benyttes både av personer som tar høyere utdanning, og av personer som får opplæring på lavere nivå.

3.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at det er arbeidet for å styrke tilbudet til ungdom utenfor opplæring og arbeid både på Kunnskapsdepartementets og Arbeids- og inkluderingsdepartementets side. Videre merker vi oss at både Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet setter i verk og prøver ut ordninger og modeller som vil kunne hjelpe ungdom som står utenfor skole og arbeid. Kunnskapsdepartementet nevner blant annet utprøving av tilbud som kombinerer opplæring og arbeidstrening, og at fullføringsreformen har tiltak for å forebygge at ungdom avbryter videregående opplæring. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser blant annet til innføring av en digital aktivitetsplan, tverrfaglige ungdomsteam, rettigheter til rask hjelp for ungdom og bruk av opplæring som tiltak.

Riksrevisjonen merker seg også at flere fullfører videregående skole, og at det dermed er færre i målgruppen for oppfølging nå enn det var i undersøkelsesperioden 2011–2015. Det er en positiv og viktig utvikling. Vi viser samtidig til at det fortsatt er mange ungdommer som ikke er kommet i aktivitet. Ungdommene som er utenfor opplæring og arbeid, vil ofte ha sammensatte utfordringer, og Riksrevisjonen mener det er viktig at hjelpen er tilpasset ungdommenes situasjon.

Riksrevisjonen ser også at det er gjort et viktig arbeid for å styrke samarbeidet om tilbudet til ungdom som står utenfor opplæring og arbeid, eller som står i fare for å havne utenfor. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet fortsetter å rette oppmerksomhet mot dette arbeidet og følge det opp.

Saken er avsluttet.

3.2 Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktens arbeid for å auke talet på læreplassar

3.2.1 Opprinnelig undersøkelse og oppfølgingsundersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvorfor mange søkere fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole ikke får tilbud om læreplass.

[Dokument 3:12 \(2015–2016\)](#) Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar ble sendt til Stortinget 10. mai 2016. Komiteen ga sin innstilling 15. november 2016, jf. [Innst. 44 S \(2016–2017\)](#). Stortinget behandlet saken 9. desember 2016.

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2020–2021\)](#) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, som ble overlevert Stortinget den 15. desember 2020. Komiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. [Innst. 387 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken den 18. mai 2021.

I Stortingets behandling av saken registrerte komiteen i Innst. 387 S (2020–2021) at det hadde vært en positiv utvikling med hensyn til antallet lærekontrakter og lærebedrifter, og at andelen elever som får læreplass, hadde økt. Det var likevel en betydelig andel elever som fortsatt ikke fikk læreplass. Samtidig var det mer enn en fjerdedel av de godkjente lærebedriftene som ikke hadde hatt lærlinger det siste året. Komiteen merket seg Riksrevisjonens konstatering av at det fortsatt ville være behov for at Kunnskapsdepartementet har et tett samarbeid med fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og skoleeierne. Videre merket komiteen seg Riksrevisjonens vurdering av at det er viktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementet fortsetter arbeidet med å informere og veilede statlige virksomheter om lærlingordningen. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges opp videre.

3.2.2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 24. mars 2022 Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i [Dokument 3:12 \(2015–2016\)](#) og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for hvilke resultater som er oppnådd på området siden forrige rapportering. Kunnskapsdepartementet svarte i et brev av 20. april 2022, og Kommunal- og distriktsdepartementet svarte i et brev av 28. april 2022.

Kunnskapsdepartementets oppfølging

Kunnskapsdepartementet viser i sitt svar til resultater og tiltak som er iverksatt etter forrige rapportering i august 2020.

Resultater

Departementet opplyser om at tallene fra 2021 viser at den positive utviklingen innenfor fag- og yrkesopplæringen før pandemien ser ut til å

fortsette. Tallene viser at 78 prosent av dem som søkte i 2021, fikk lærekontrakt og startet i lære i løpet av året. Det betyr samtidig at rundt 6 600 søkere sto uten læreplass. 4 100 av disse var ungdommer. Det ble i hvert fall inngått 24 500 nye lærekontrakter i 2021, noe som er 1 500 flere enn i 2019, året før pandemien, som var forrige rapporteringstidspunkt til Riksrevisjonen. Det var totalt nærmere 46 700 lærlinger med løpende kontrakt per 1. oktober 2021. Det er 1 400 flere lærlinger enn til samme tid i 2019.

Kunnskapsdepartementet peker på at det også har vært en positiv utvikling i antallet lærebedrifter. I 2020/2021 var det om lag 29 000 godkjente lærebedrifter i Norge, og i underkant av 21 000 av disse hadde lærlinger. Dette tilsvarer en økning på i underkant av 300 lærebedrifter med lærlinger fra 2018 til 2019. Men til tross for at antallet lærebedrifter med lærlinger har økt de siste årene, er det fortsatt mange godkjente lærebedrifter uten lærlinger. I 2020/2021 hadde 28 prosent av de godkjente lærebedriftene ikke hatt lærlinger det siste året, og denne andelen er omtrent uendret siden forrige rapportering i 2019. Ifølge departementet viser dette at det ikke er nok å rekruttere en bedrift til å bli lærebedrift; den trenger også å ta opp nye lærlinger.

Siden forrige rapportering har Utdanningsdirektoratet utviklet et såkalt analysebrett for fag- og yrkesopplæringen. I analysebrettet vises det en oversikt over tall som er sentrale for å følge utviklingen i yrkesfagene. Det er mulig å sammenlikne ulike utdanningsprogrammer og fylker når det gjelder både søkere, overganger, avlagte fag- og svennebrev samt sysselsetting etter endt utdanning.

Kunnskapsdepartementet har gjort rede for både tiltak som er iverksatt etter forrige rapportering, og planlagte prosesser som foreløpig ikke er iverksatt:

Samfunnskontrakt for flere læreplasser

Kunnskapsdepartementet viser til at partene høsten 2021 ble enige om en ny samfunnskontrakt for flere læreplasser i perioden 2022–2026. Ifølge departementet danner samfunnskontrakten et systematisk og målrettet grunnlag for samarbeid om læreplasser mellom partene i arbeidslivet og nasjonale myndigheter. Den nye kontrakten har et mål om at alle søkere som er formelt kvalifiserte, skal få et tilbud om læreplass. En søker som er formelt kvalifisert, oppfyller vilkårene for formidling til opplæring i bedrift etter gjeldende lov og forskrifter. Partene er enige om å videreutvikle det lokale og regionale arbeidet for å skaffe flere læreplasser, og de skal på eget initiativ vurdere og gjennomføre tiltak for å nå målet. Som en del av arbeidet skal de lage en oppfølgingsplan med tiltak som skal utformes i tråd med målene, strategiene og føringene som er nedfelt i samfunnskontrakten.

Øremerkede tilskudd til fylkene for å skaffe flere læreplasser

Ifølge Kunnskapsdepartementet er det bevilget til sammen 370 millioner kroner til formidling av og kvalifisering til læreplasser i videregående opplæring for 2022, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) og Innst. 12 S (2021–2022). Midlene skal brukes til å forbedre elevenes opplæring fram til de får læreplass, og til å forsterke oppfølgingen av elevene når de er ute i bedrift. Fylkeskommunene skal særlig prioritere å få elever i vg3 i skole tidlig

ut til relevante praksisplasser, med mål om fast læreplass. Tilskuddet skal også bidra til å styrke fylkeskommunenes arbeid for å etablere flere læreplasser, inkludert lokale initiativer om læreplassgaranti. Målgruppen for læreplassgarantien er elever som allerede fra vg1 har en risiko for ikke å få læreplass, og elever som er i vg3 i skole, og som trenger læreplass.

Kunnskapsdepartementet viser også til et tillegg til tildelingsbrevet for 2022 der departementet ber Utdanningsdirektoratet om

- å rapportere hvordan og på hvilke tiltak fylkeskommunene har brukt midlene
- å rapportere hvordan fylkeskommunene vurderer utviklingen for målgruppen
- å gi en overordnet vurdering av de ulike tiltakene som fylkeskommunene har iverksatt

Lærlingklausulen

Kunnskapsdepartementet viser til at det offentlige årlig kjøper varer og tjenester for store summer og derfor er en betydelig markedsaktør for private bedrifter. 1. januar 2017 trådte *forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter* (lærlingklausulen) i kraft. Forskriftens formål er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev. Den har også til formål å motvirke økonomisk kriminalitet.

Kunnskapsdepartementet ba Utdanningsdirektoratet i 2019 om å utføre en evaluering av lærlingklausulen. Oslo Economics AS fikk evalueringsoppdraget, og 21. januar 2021 ble rapporten publisert. Evalueringen viser at det har vært en vesentlig økning i antallet læreplasser i privat sektor etter 1. januar 2017. Videre økte andelen offentlige kontrakter hvor det stilles krav om bruk av lærlinger, med ca. 11 prosentpoeng – fra rundt 30 til omtrent 41 prosent – i perioden 2017–2019. Oslo Economics vurderer det som sannsynlig at en del av den observerte økningen skyldes lærlingklausulen fordi økningen i antallet læreplasser er vesentlig etter at den ble innført, og fordi denne økningen korresponderer med en potensielt betydningsfull økning i antallet offentlige anskaffelser med krav om å bruke lærlinger. I evalueringsrapporten peker Oslo Economics på at en sentral utfordring ved å bruke lærlingklausulen er manglende oppfølging når avtaler blir inngått, og i ettertid. Kunnskapsdepartementet arbeider for tiden med å følge opp anbefalingene i rapporten.

Utredning av et lærlingtorg

I Prop 1 S (2019–2020) sto det at Kunnskapsdepartementet ville utrede et nasjonalt lærlingtorg, som er en nasjonal portal der lærebedrifter kan legge ut en oversikt over nåværende og framtidige læreplasser. Portalen vil dermed forenkle formidlingen av læreplasser. Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge ble i tildelingsbrevene for 2020 bedt om å utrede en slik portal. På bakgrunn av anbefalingene de ga, valgte departementet å ikke gå videre med arbeidet med et lærlingtorg. Det ble istedenfor besluttet å videreutvikle tjenester på utdanning.no.

Høring av forslag til en ny opplæringslov

Kunnskapsdepartementet opplyser om at det i august 2021 sendte et forslag til en ny opplæringslov på høring. I høringsutkastet foreslår departementet å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, i tråd med Meld. St. 21 (2020–2021). Det betyr blant annet at de som trenger mer tid enn tre år, eller de som ikke består i ett eller flere fag, skal få mer opplæring slik at de kan fullføre og bestå den videregående opplæringen. Departementet foreslår også at ungdom skal ha rett til læreplass eller – dersom de ikke får tilbud om læreplass – et annet opplæringstilbud i vg3 som fører fram til en fag- eller svenneprøve. Departementet vurderer nå høringsinnspillene. Regjeringen tar sikte på å legge fram et lovforslag om en ny opplæringslov og forslag til endringer i friskoleloven for Stortinget, slik at en ny lov kan tre i kraft tidligst for skoleåret 2024–2025.

Læreplasser og koronapandemien

Som følge av koronapandemien ble mange lærlinger permittert. Det ble også vanskeligere å få læreplass, og flere er derfor avhengige av vg3 i skole for å fullføre. For å motvirke den negative utviklingen ble det gjennom Utdanningsløftet bevilget 350 millioner kroner til tiltak for lærlinger i 2020. Av disse var 175 millioner kroner rettet mot lærefag som var særlig hardt rammet av pandemien. Pengene var tiltenkt lærlinger som var permittert, eller som sto i fare for å bli permittert eller miste læreplassen, og elever som ønsket seg læreplass. Tilskuddet ble videreført med 100 millioner kroner i 2021. I tillegg ble lærlingtilskuddet midlertidig økt med 170 millioner kroner både høsten 2020 og våren 2021. Siden flere sto uten læreplass og dermed var avhengige av vg3 i skole, ble det dessuten bevilget 150 millioner kroner som en del av Utdanningsløftet for 2021 for å bedre tilbudet for elever som ikke fikk læreplass.

Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i sitt svar til igangsatte tiltak og status i utviklingen i antall lærlinger i statlige virksomheter og medlemsbedrifter i Opplæringskontoret for statlige virksomheter (OK stat).

Pilot – lærlinger i staten

OK stat, som er tilknyttet Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, og Kommunal- og distriktsdepartementet etablerte i oktober 2021 et pilotprosjekt for å øke antallet lærlinger i staten. Pilotprosjektet skulle styrke fagdepartementenes rolle i dette arbeidet og har fem deltakere: Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. I prosjektet utarbeider deltakerne handlingsplaner for å øke antallet lærlinger for hvert enkelt departementsområde. Kommunal- og distriktsdepartementet har ferdigstilt sin handlingsplan og sammen med OK stat følger departementet opp arbeidet med handlingsplanene i de andre fagdepartementene, som er helt i slutfasen med å ferdigstille disse, ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet.

Fellesføring om lærlinger for 2022

I Kommunal- og distriktsdepartementets rundskriv H-1/2022 er det fastsatt en ny fellesføring for tildelingsbrev i 2022. Fellesføringen lyder slik:

«Statlige virksomheter skal ha lærlinger tilknyttet seg, der antallet lærlinger skal stå i et rimelig forhold til virksomhetens størrelse. Virksomheter med mer enn 75 ansatte skal til enhver tid ha minst en lærling, og større virksomheter bør ha ambisjon om flere enn en lærling. <Virksomheten> skal også hvert år vurdere om det er mulig å tilby opplæring i nye lærefag og om antall lærlinger kan økes. Alle statlige virksomheter skal knytte seg til opplæringskontoret OK stat eller et annet opplæringskontor.

I årsrapporten for 2022 skal <virksomheten> rapportere følgende: Antall lærlinger, om det er vurdert å øke antall lærlinger og eventuelt innenfor hvilke fag samt hvilket opplæringskontor virksomheten er tilknyttet. Virksomheter som ikke har oppfylt kravene, må redegjøre for årsaken til dette og for hva de har gjort for å oppfylle kravene.»

Pris for beste statlige lærebedrift 2021

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at prisen for beste statlige lærebedrift deles ut årlig. Den ble etablert i 2016 for å øke antall lærlinger i staten. Prisen for beste statlige lærebedrift 2021 ble tildelt Forsvaret.

Konferanse for statlige lærebedrifter

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser om at det skal arrangeres en ny årlig konferanse for lærebedrifter, med foredrag, paneldebatter m.m. Hensikten med konferansen er nettverksbygging, erfaringsutveksling mellom lærebedrifter, inspirasjon og synliggjøring av lærlingeordningen. Målet er å bygge et nettverk for lærebedrifter i statlig sektor på tvers av departements- og fagområder, både for virksomheter som har lærlinger, og for virksomheter som ikke har det.

OK stat

OK stat gjennomførte ulike tiltak for medlemsvirksomheter og lærlinger i 2020 og 2021. De deltok blant annet på samlinger for lærlinger, faglige ledere og virksomheter, på skolebesøk og på utdanningsmesser. Videre utviklet de e-læringskurs og digitale verktøy og fagsider på Arbeidsgiverportalen og OK stat.no, deriblant en lærlingeportal. De hadde også ulike formidlingsaktiviteter via sosiale medier. I tillegg utviklet de kampanjer og nyhetssaker.

Antallet lærlinger i staten og virksomheter som er medlem i OK stat

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser om at det ved utgangen av 2021 var registrert 207 lærlinger i OK stat, noe som er en økning fra 2020. Da var det 179 registrerte lærlinger. Det var 849 lærlinger i statlig tariffområde i september 2021, 21 flere enn året før. I disse tallene inngår ikke militære førsteårslærlinger siden de ikke mottar lønn. De militære førsteårslærlingene omfatter ca. 250–300 lærlinger. OK stat har per i dag inngått medlemsavtaler med 111 virksomheter.

3.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at den positive utviklingen fra før pandemien ser ut til å fortsette, både når det gjelder antallet lærekontrakter og lærebedrifter, og når det gjelder andelen elever som får læreplass. Riksrevisjonen legger til grunn at sentrale virkemidler, slik som den nye samfunnskontrakt for flere læreplasser, lærlingklausulen og fellesføringen om lærlinger i statlige virksomheter, vil bidra til at den positive utviklingen fortsetter.

Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at mange godkjente lærebedrifter er uten lærlinger, samtidig som det er en betydelig andel elever som ikke får læreplass. Det vil med andre ord fortsatt være behov for å prioritere det viktige arbeidet med å koble aktuelle lærlinger og lærebedrifter.

Saken er avsluttet.

3.3 Riksrevisjonens undersøkelsen av fregattvåpenets operative evne

3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge om Forsvaret har etablert et fregattvåpen som forutsatt av Stortinget, og belyse årsaker til eventuelle svakheter eller mangler og mulige konsekvenser av dette for operativ evne.

Dokument 3:13 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av *fregattvåpenets operative evne* (KONFIDENSIELT) ble oversendt Stortinget 14. juni 2016. Etter anmodning fra Stortingets presidentskap om avgradering av undersøkelsen ble det utarbeidet et ugradert sammendrag av dokumentet som ble oversendt Stortinget den 7. februar 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling den 16. mai 2017, jf. Innst. 290 S (2016–2017). Saken ble behandlet av Stortinget 22. mai 2017.

Norge mottok i perioden 2006–2011 fem fregatter, som skulle spille en nøkkelrolle for å kunne løse Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig. Fregattene skulle kunne avskrekke og bekjempe undervannsbåter, og ha en viss evne til forsvar mot andre fartøyer og fly. Fregattvåpenet skulle, med integrert helikopterkapasitet, være ryggraden i Sjøforsvaret.⁴ Da Riksrevisjonens undersøkelse ble avsluttet i 2015 hadde Forsvaret brukt mer enn 19 mrd. kroner på fregattene.⁵ I årene etter er det brukt betydelige beløp til drift, vedlikehold og anskaffelser til fartøyene.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at⁶

- Sjøforsvaret har et fregattvåpen med lavere operativ evne enn forutsatt av Stortinget
- reservedelsforvaltningen svekker fregattenes operative evne
- etterslep i vedlikeholdet av fregattene svekker operativ evne
- det er svakheter ved overordnet resultatinformasjon til departementet
-

Riksrevisjonen anbefalte at Forsvarsdepartementet

- forbedrer balansen mellom oppdrag og tilgjengelige ressurser i fregattvåpenet, både når det gjelder materiell, bemanning og kompetanse
- iverksetter tiltak for at tilgang til reservedeler og utrustning som er nødvendig for å opprettholde den operative evnen som Stortinget har forutsatt
- iverksetter tiltak for at felles støttefunksjoner er tilstrekkelig bemannet med rett kompetanse, slik at disse ikke blir flaskehals for Fregattvåpenet og andre deler av Forsvaret

⁴ Innst. S. nr. 207 (1998-1999), Innst. S. nr. 287 (2006-2007)

⁵ Prop. 1 S. (2015-2016)

⁶ Fra ugradert sammendrag av Riksrevisjonens undersøkelse om Fregattvåpenets operative evne

- initierer et arbeid for å sikre en mer enhetlig begrepsbruk og forbedret resultatrapportering om operativ evne i Forsvarsdepartementet og Forsvaret

Ved behandlingen av Dok. 3:13 (2015–2016), jf. Innst. 290 S (2016–2017), viste Kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens anbefalinger. Innstillingen og merknadene fra komiteen tok utgangspunkt i det ugraderte sammendraget av undersøkelsen, komiteens befaring på Haakonsværn 10. november 2016 og den åpne høringen 24. februar 2017.

Komiteen viste til at Riksrevisjonen konkluderte med at fregattene hadde en lavere operativ evne enn det Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen påpekte i undersøkelsen at reservedelsforvaltningen og etterslepet i vedlikeholdet av fregattene var medvirkende årsaker til at den operative evnen var svekket. Komiteen viste videre til at den da nylig vedtatte langtidsplanen, Kampkraft og bærekraft - Langtidsplan for forsvarssektoren, jf. Prop. 151 S (2015–2016), Innst. 62 S (2016–2017), la opp til en betydelig styrking av den operative evnen til Forsvaret og innebar økt tilgjengelighet og utholdenhet, med prioritering av reservedeler, vedlikehold og beredskapsbeholdninger.

Reservedelsforvaltningen

I innstillingen viste komiteen til at de svakheter og mangler som Riksrevisjonen har påpekt, har vært kjent både i Sjøforsvaret og i den øverste ledelsen i Forsvaret samt departementet. Komiteen viste her til tidligere forsvarssjef general Sundes forklaring og daværende forsvarssjef admiral Bruun-Hansens forklaringer under høringen. Komiteen viste til at mangel på reservedeler og lang gjenanskaffelsestid har medført utstrakt «kannibalisering», dvs. plukking av deler fra et fartøy til bruk på et annet fartøy i påvente av nye deler.

Komiteen merket seg at det var iverksatt en rekke prosjekter som skal sikre tilstrekkelig tilgang på reservedeler og ammunisjon. Komiteen viste i denne sammenheng til det statsråden sa under høringen om at det var satt av 420 mill. kroner for å bedre reservedelssituasjonen og anskaffe beredskapsbeholdninger for alle fartøyer i marinen, hvorav det aller meste, ca. 350 mill. kroner, skulle gå til fregattene.

Vedlikeholdsetterslep

Komiteen viste til at etterslepet på vedlikehold av fregattene har vært med på å svekke den operative evnen for fregattvåpenet og i neste omgang har innebåret økte kostnader til klargjøring. Videre viste komiteen til at Sjøforsvaret de siste årene har fått økte bevilgninger til vedlikehold slik at vedlikeholdsetterslepet er redusert. For 2016-budsjettet ble det bevilget 301,5 mill. kroner til økt vedlikehold til Sjøforsvaret som en del av tiltakspakken for Sør- og Vestlandet. Komiteen viste også til Prop. 1 S (2013–2014) og Innst. 7S (2013–2014), Prop. 113 S (2014–2015) og Innst. S nr. 337 (2014–2015), hvor Stortinget vedtok å oppgradere våpensystemene, fremdrift og styresystemene og elektriske systemer ombord på fregattene.

Komiteen viste til at dersom langtidsplanen følges, vil vedlikeholdsetterslepet være hentet inn i 2020. Komiteen fant dette tilfredsstillende.

Bemannings- og kompetansesituasjonen

Komiteen viste til at det i perioder har vært mangel på personell med kritisk kompetanse som krigføringsoffiserer og teknisk personell. Dette har ført til at nøkkelpersoner ikke har stått lenge nok i stillingen til å opparbeide seg tilstrekkelig erfaring og bred nok kompetanse til å fylle en flerfunksjonell rolle. Komiteen la til grunn, i likhet med statsråden, at tiltak som allerede er gjennomført, vil bidra til å løse de bemanningsmessige utfordringene som har vært. Etter komiteens syn burde dette området være gjenstand for kontinuerlig oppmerksomhet.

Våpensystemer og kommunikasjon

I innstillingen viste komiteen til at hovedvåpensystemene om bord på fregattene er nye sjømålsmissiler, luftvernmissiler og lettvektstorpedoer som skal benyttes både av fregattene og helikoptrene. Komiteen ble under befaringen på Haakonsvern gjort kjent med problemer knyttet til noen typer av ammunisjon til OTO Melara kanonen og at det var satt i gang et arbeid for å løse problemene. I innstillingen viste komiteen til at siden befaringen i november 2016 har fremdriften i dette arbeidet, etter opplysninger fra Forsvarsdepartementet, fortsatt i henhold til oppsatt plan. I sin innstilling la komiteen til grunn at problemene knyttet til ammunisjon blir løst snarest mulig ved det pågående arbeidet.

Rapportering til departementet

Komiteen la til grunn at både Forsvarsdepartementet og Stortinget har fått og vil få korrekt informasjon om den operative evnen til Forsvaret generelt og fregattene spesielt, som et av hovedvåpnene til Forsvaret.

Helikopterkapasitet

Komiteen merket seg at fraværet av helikopterkapasitet om bord i betydelig grad hadde svekket fregattenes operative evne til å oppdage og bekjempe ubåter, og fant det lite tilfredsstillende at det hersket usikkerhet om og når en slik viktig kapasitet for fregattenes operative evne kunne leveres.

Komiteen merket seg at admiral Bruun-Hansen (i høringen) uttalte at han «ikke ser lys i tunnelen» i helikopterleveransen. Komiteen tok dette som et sterkt signal på at det er høyst usikkert om når, eller om Forsvaret i det hele tatt, får den helikopterkapasiteten for fregattene som Stortinget har forutsatt.

På komiteens tilrådning vedtok Stortinget å be regjeringen foreta en ny gjennomgang av kontrakten om anskaffelsen av helikopter NH90 til fregattene og meddele Stortinget resultatet, herunder forventet fremdrift i helikopterleveransen, jf. vedtak 677 (2016-2017).

Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90), Dokument 3:3 (2018-2019) ble oversendt Stortinget 25. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 10. april 2019, jf. Innst. 237 S (2018-2019). Saken ble behandlet av Stortinget 7. mai 2019. Riksrevisjonen har fulgt opp denne revisjonen som egen sak i Dokument 3:1 (2022-2023).

Fregatten KNM Helge Ingstad forliste 8. november 2018. Tap av fartøyet innebærer at antall fregatter Sjøforsvaret drifter er redusert fra fem til fire.

3.3.2 Forsvarsdepartementets oppfølging

Som en del av oppfølgingen av undersøkelsen, har Riksrevisjonen innhentet informasjon fra Forsvaret om status for Fregattvåpenet på områder hvor undersøkelsen både pekte på utfordringer og kom med anbefalinger, jf. brev til Forsvaret av 4. april 2022 og Forsvarets svarbrev av 29. april 2022.

Forsvarsmateriell ble etablert etter at undersøkelsen ble gjennomført. I den grad det har vært behov for informasjon fra Forsvarsmateriell for å besvare spørsmålene, har Forsvaret innhentet dette i sitt svar til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen ba videre i brev av 13. mai 2022 Forsvarsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som var iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn, anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, samt en vurdering av hvilke resultater som var oppnådd på området. I brevet til Forsvarsdepartementet viste Riksrevisjonen også til informasjon mottatt i brev fra Forsvaret 29. april 2022 og ba om Forsvarsdepartementets kommentarer til disse.

Forsvarsdepartementet svarte i et brev av 16. juni 2022. Riksrevisjonen ba i brev av 27. juni 2022 om noen ytterligere kommentarer fra departementet. Forsvarsdepartementet svarte i brev datert 20. juli 2022. Korrespondansen med Forsvarsdepartementet var gradert. Det har i etterkant av denne korrespondansen derfor vært dialog med Forsvarsdepartementet om denne ugraderte framstillingen.

I sitt svar viser Forsvarsdepartementet til de to langtidsproposisjonene som er behandlet og iverksatt siden Riksrevisjonens undersøkelse: Kampkraft og Bærekraft (prop 151 S (2015–2016), jf. Innst. 62 S (2016–2017) og Evne til forsvar - vilje til beredskap (Prop. 14 S (2020–2021), jf. Innst. 87 S (2020–2021)). Departementet opplyser at langtidsplanproposisjonene angir utviklingsretning for forsvarssektoren, og at det siden 2017 har vært lagt vekt på vedlikehold, reservedeler og beredskap, noe som har vært sentralt for fregattvåpenets operative evne. Denne satsingen har ifølge departementet også blitt synliggjort gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Teknisk tilstand på materiellet

Forsvarsdepartementet opplyser at tilgjengeligheten på Sjøforsvarets fartøyer har økt grunnet bedre teknisk status på fartøyene og styrket reservedelsbeholdning. Departementet viser til at dette er et resultat av en ettårig bevilgningsøkning i 2016 til ekstraordinært vedlikehold av Sjøforsvarets fartøyer, samt en betydelig satsing på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger i langtidsplanen for perioden 2017–2020, som er videreført i nåværende langtidsplan.

Departementet opplyser at den overordnede tekniske tilstanden til fregattene er redusert, sammenliknet med hva den var da fartøyene var nye og at det fortsatt er utfordringer med å anskaffe reservedeler til flere sentrale systemer. Departementet viser videre til at sikker drift av fartøyene ivaretas gjennom sikkerhetskritiske oppdateringer, blant annet basert på anbefalinger

etter tapet av KNM Helge Ingstad. Undersøkelsene etter forliset avdekket kritiske feil og mangler, og det ble gjort utbedringer på de øvrige fartøyene. Departementet opplyser at ytterligere utbedringer vil bli gjort under tungt vedlikehold og midtlivsoppdateringer. Videre viser departementet til at reservedelsprosjektet til Sjøforsvaret på 420 mill. kroner, hvorav 350 mill. kroner er øremerket til Fregattvåpenet, er i gjennomføringsfasen, og at det planlegges med flere leveranser også i inneværende år.

Departementet viser til at fregattene er teknisk kompliserte systemer, og at forvaltningen av dem er et krevende samspill mellom mange bidragsyttere på ulike steder i forsvarssektoren.

Departementet viser til at eierskapsforvaltningen av fregatt gjøres i henhold til styringssystemet i Forsvarsmateriell. I etterkant av havariet av KNM Helge Ingstad har det blitt økt fokus på materiellforvaltningen, og Forsvarsmateriell Maritime Kapasiteter har iverksatt «Prosjekt eierskapsforvaltning» for å forbedre eierskapsforvaltningen av maritimt materiell. Et av tiltakene i prosjektet er å etablere en materielldriftsplan. Dette er påbegynt for fregatt, men har ikke blitt slutført på grunn av arbeid med høyere prioriterte oppgaver. Forventet ferdigstilling er tidligst i løpet av 2023.

Ammunisjon

Departementet viser til at både investeringer i ny ammunisjon og vedlikehold av eksisterende ammunisjon, bidrar til at ammunisjonsstatusen styrkes. Videre opplyser departementet at det er lang ledetid for ammunisjon, og at det tas aktive grep for å redusere denne.

Personell og kompetanse

Ifølge departementet er bemanningen på fregattene tilfredsstillende sett opp mot kravene som ble stilt, men gitt dagens operasjonsmønster har Sjøforsvaret en bemanningssituasjon som er marginal for å dekke behov knyttet til daglig drift. Vakanser og manglende kompetanse i sentrale stillinger, kombinert med krav om kontinuerlige og økende operative leveranser, medfører høy belastning på personellet.

Departementet viser til at det gjennom budsjettprosessen er stilt økonomi og hjemler til rådighet for oppbygging av en femte fregattbesetning. Dette skal ifølge departementet øke dybden i personellstrukturen. Disse midlene er ikke trukket tilbake etter havariet av Helge Ingstad, noe som resulterer i at en av fregattene nå har dobbel besetning.

Videre opplyser departementet at tapet av KNM Helge Ingstad, og de påfølgende undersøkelseskomisjonene, avdekket et behov for å følge opp opplæringsprogrammene bedre. Dette er nedfelt som sikkerhetstilrådninger i kommisjonsrapportene. Departementet opplyser også at det har fått redegjørelse for lukkingen av disse tilrådingene i tertialrapportene fra Forsvaret, og fått tilbakemelding på at strukturen i opplæringsprogrammer er bedret.

Departementet viser til at Forsvaret har rapportert og listet flere tiltak som er ment å bøte på utfordringene knyttet til beholdeproblematikk i Sjøforsvaret, men at det ikke er foreslått tiltak som går på underproduksjon av

kompetanse som beskrives som en av kjerneutfordringene. Forsvaret peker på at kompetanseproduksjonen i Sjøforsvaret utfordres av årsverksrammer. Departementet påpeker at det ligger innenfor Forsvarssjefens handlingsrom å opprette eller omdisponere årsverk ved behov. Departementet opplyser at de i den kommende dialogen med Forsvaret vil etterspørre målrettede tiltak for å øke kompetanseproduksjonen i Sjøforsvaret, samt presisere at Forsvaret har myndighet og ansvar for å ta hånd om utfordringer knyttet til årsverksbehov.

Reservedelssituasjonen

Forsvarsdepartementet opplyser at det er oppnådd en forbedret lagersituasjon for reservedeler. Dette er gjort gjennom de tidligere nevnte investeringsprosjektene og at det ble reddet deler fra Helge Ingstad. Samtidig understreker departementet at det også gikk deler tapt med havariet av Helge Ingstad som skulle understøtte hele flåten. Departementet viser til at det ble bevilget ekstra ressurser for å redusere konsekvensene av tapet.

Departementet viser til at det fortsatt er utfordringer med å anskaffe reservedeler til flere sentrale systemer. Når det er tomt for reservedeler på lager, så demonteres og flyttes deler mellom fartøyene for å opprettholde operativ status.

Departementet opplyser at systemoppdateringer og økt innkjøp av reservedeler har forbedret lagersituasjonen for reservedeler siden Riksrevisjonens undersøkelse.

Vedlikeholdsetterslep

Forsvarsdepartementet opplyser at det har vært en betydelig satsning på vedlikehold fra 2016. Vedlikeholdsetterslepet er ifølge departementet fortsatt betydelig, men søkes redusert gjennom økt vedlikehold. Departementet opplyser videre at fartøyenes tekniske alder medfører et økt utbedrings- og vedlikeholdsbehov.

Vedlikeholdet gjennomføres ifølge departementet på kortsiktige kommersielle vedlikeholdskontrakter som gir leverandørene liten mulighet til å opparbeide seg nødvendig kompetanse om fartøyene. Departementet viser videre til at FMA har utlyst kontrakt med strategisk partner for hovedvedlikehold og oppgraderingstiltak. Dette anses ifølge departementet som et viktig tiltak for å sikre nødvendig kompetanse og effektivitet fra leverandør.

Forsvarsmateriell har ifølge departementet gjennomført tiltak, og det pågår nå en vurdering av ytterligere tiltak for å unngå flaskehals i forbindelse med fregattrelaterte oppgaver. Videre opplyser departementet at det i Forsvarets logistikkorganisasjon er etablert en egen avdeling for strategiske anskaffelser som har til hensikt å profesjonalisere og sentralisere anskaffelser i Forsvaret. Det er også etablert formaliserte møter mellom Forsvarsmateriell og Sjøforsvaret, og dette har ifølge departementet bidratt til å sikre et felle situasjonsbilde og felles forståelse for hva som må til for å sikre måloppnåelse. Departementet opplyser at dette er et pågående arbeid for å forbedre prosessene, og at departementet vurderer tiltakene som gode.

Departementet opplyser at det er planlagt med omfattende oppgraderinger fra 2024 (levetidsforlengelse) for å ivareta sikkerheten og oppdatere fregattene i Nansen-klassen. Fram til 2024 vil det pågå oppgraderinger av fregattenes luftvernsystemer.

Ifølge departementet er mulige alternativer for levetidsforlengelse av fregattene, med ulike ambisjonsnivå, under utredning i forsvarssektoren. Videre viser departementet til at endelig valg av ambisjonsnivå vil påvirke omfang og gjennomføringstid for tekniske tiltak og dermed operativ tilgjengelighet i den resterende levetiden. Departementet opplyser at for å unngå operativ nedetid i overgangen mellom eksisterende og nye systemer, må levetidsforlengelse av fregattene sees i sammenheng med anskaffelse av fremtidig overflatestruktur, standard fartøy for Sjøforsvaret og maritim helikopterkapasitet.

Departementet opplyser at det på kort sikt er lite sannsynlig at nye kapasiteter kan anskaffes tidsnok til å unngå reduksjon i tilgjengeligheten som det operative behovet tilsier. Uten nyanskaffelser vurderes Forsvarets handlingsrom hovedsakelig til å være bedre utnyttelse av allerede eksisterende struktur. Ifølge departementet er det i denne sammenheng flere alternative tiltak som er under utredning.

Overordnet resultatinformasjon til departementet

Departementet bemerker at den operative kapasiteten til fregattene blir redusert som følge av terminering av NH90-kontrakten. Det er videre kjente utfordringer med lange ledetider på anskaffelser, reservedeler, ammunisjon og ukurans grunnet aldrende materiell. Dette vil ifølge departementet utfordre den operative tilgjengeligheten.

Forsvarsdepartementet viser til at departementets etatsstyring er basert på risiko og vesentlighet. Departementet opplyser at det i langtidsperioden 2017–2020 la vekt på å gi etatene økt handlefrihet i oppgaveløsningen, og at det med økt handlefrihet følger økt ansvar for å nå angitte mål- og resultatkrav. Statusrapporteringen på strategiske mål beskriver ifølge departementet en overordnet og helhetlig vurdering av måloppnåelse basert på både styringsparametere, tiltak, risiko samt andre kjente forhold av betydning.

Departementet viser til at Forsvarssjefen skal løse avvik innenfor sine fullmakter, men samtidig har et ansvar for å rapportere uten opphold til Forsvarsdepartementet om avvik/forhold som vurderes som vesentlige og som er av en karakter som gjør at dette ikke kan vente til en fastsatt rapport. Spesielle utfordringer skal løftes ved behov. Departementet opplyser at det ikke har mottatt særskilt rapportering for fregattene etter Riksrevisjonens undersøkelse, med unntak av særskilte forhold knyttet til tapet av Helge Ingstad. Gjennom tertialrapporteringen fra Forsvaret og FMA mener departementet at de samlet sett får tilstrekkelig oversikt over status. Departementet vurderer at det er utfordringer som adresseres, men at kravene i stort oppfylles.

3.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Teknisk tilstand på materiellet

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet opplyser at tilgjengeligheten på Sjøforsvarets fartøyer har økt, grunnet bedre teknisk status på fartøyene og styrket reservedelsbeholdning.

Riksrevisjonen merker seg samtidig at departementet opplyser at den overordnede tekniske tilstanden til fregattene er redusert, sammenliknet med hva den var da fartøyene var nye. Riksrevisjonen merker seg at det fortsatt er utfordringer med å anskaffe reservedeler til flere sentrale systemer.

Riksrevisjonen merker seg at sikker drift av fartøyene ivaretas gjennom sikkerhetskritiske oppdateringer, blant annet basert på anbefalinger etter tapet av KNM Helge Ingstad. Riksrevisjonen merker seg at ytterligere utbedringer vil bli gjort under tungt vedlikehold og midtlivoppdateringer.

Riksrevisjonen registrerer at eierskapsforvaltningen av fregatt gjøres i henhold til styringssystemet i Forsvarsmateriell og at det i etterkant av havariet av KNM Helge Ingstad har blitt økt fokus på materiellforvaltningen. Riksrevisjonen ser positivt på at det er påbegynt et arbeid med materielldriftsplan for fregatt, men konstaterer at forventet ferdigstillelse tidligst er i løpet av 2023.

Reservedelssituasjonen

Riksrevisjonen viser til at komiteen i sin behandling merket seg at det var iverksatt en rekke prosjekter som skulle sikre tilstrekkelig tilgang på reservedeler og ammunisjon. Komiteen viste i denne sammenheng til det statsråden sa under høringen om at det var satt av 420 mill. kroner for å bedre reservedelssituasjonen og anskaffe beredskapsbeholdninger for alle fartøyer i marinen, hvorav det aller meste, ca. 350 mill. kroner, skulle gå til fregattene. Riksrevisjonen konstaterer at bruk av disse midlene fortsatt er i gjennomføringsfasen, og at det planlegges med flere leveranser også i inneværende år.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet opplyser at det er oppnådd en forbedret lagersituasjon for reservedeler som har bidratt til å styrke den operative tilgangen på fartøyene.

Riksrevisjonen konstaterer at det ble reddet deler fra Helge Ingstad, men at det også gikk deler tapt i havariet, som skulle understøtte hele flåten.

Riksrevisjonen konstaterer at ukurans som innebærer at reservedeler er gått ut av produksjon og ikke kan reanskaffes har som konsekvens at fartøy fortsatt må låne reservedeler fra andre fartøy.

Personell og kompetanse

Komiteen viste i sin innstilling til at det er kritisk mangel på personell. Komiteen la imidlertid til grunn at tiltak som allerede er gjennomført ville bidra til å løse de bemanningsmessige utfordringene.

Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til at bemanningen på fregattene er tilfredsstillende sett opp mot kravene som ble stilt, men gitt dagens operasjonsmønster har Sjøforsvaret en bemanningssituasjon som er marginal for å dekke behov knyttet til daglig drift. Vakanser og manglende kompetanse i sentrale stillinger, kombinert med krav om kontinuerlige og økende operative leveranser, medfører høy belastning på personellet.

Riksrevisjonen registrerer at det gjennom budsjettprosessen er stilt økonomi og hjemler til rådighet for oppbygging av en femte fregattbesetning. Etter havariet av Helge Ingstad har dermed en av fregattene dobbel besetning.

Riksrevisjonen merker seg at departement opplyser at tapet av KNM Helge Ingstad, og de påfølgende undersøkelseskommisjonene, avdekket et behov for å følge opp opplæringsprogrammene bedre. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet nå har fått tilbakemelding fra Forsvaret om at strukturen i opplæringsprogrammer er bedret.

Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til at Forsvaret har rapportert og listet flere tiltak som er ment å bøte på utfordringene knyttet til beholdeproblematikk i Sjøforsvaret, men at det ikke er foreslått tiltak som går på underproduksjon av kompetanse som beskrives som en av kjerneutfordringene. Videre registrerer Riksrevisjonen at departementet vil etterspørre målrettede tiltak for å møte disse utfordringene i den kommende dialogen. Dette vurderer Riksrevisjonen som positivt, men vil samtidig påpeke at disse vesentlige kompetanseutfordringene, som også komiteen pekte på i sin behandling, har vedvart over tid og av den grunn tidligere burde ha vært tatt opp i dialogen med Forsvaret. Riksrevisjonen viser her også til komiteens syn om at dette området burde være gjenstand for kontinuerlig oppmerksomhet.

Vedlikeholdsetterslep

Komiteen viste i sin behandling til at dersom langtidsplanen ble fulgt, ville vedlikeholdsetterslepet være hentet inn i 2020. Riksrevisjonen konstaterer at vedlikeholdsetterslepet fortsatt er betydelig, og at fartøyenes tekniske alder medfører økte utbedrings- og vedlikeholdsbehov. Riksrevisjonen merker seg at kortsiktige vedlikeholdskontrakter medfører at de kommersielle leverandørene har liten mulighet til å opparbeide seg nødvendig kompetanse på fartøyene.

Riksrevisjonen merker seg at FMA har utlyst kontrakt med strategisk partner for hovedvedlikehold og oppgraderingstiltak for å sikre nødvendig kompetanse og effektivitet fra leverandør.

Ammunisjon

Komiteen merket seg i sin behandling at det var iverksatt en rekke prosjekter som skulle sikre tilstrekkelig tilgang på ammunisjon. Riksrevisjonen har merket seg at ledetiden for ammunisjon er lang, men at tilgangen er økende sett opp mot operative behov.

Overordnet resultatinformasjon og styring

Forsvarsdepartementet opplyser at det gjennom tertialrapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell får en samlet sett tilstrekkelig oversikt over status for Fregattvåpenet. Riksrevisjonens rapport fra 2016 avdekket vesentlige utfordringer som departementet erkjenner at fortsatt foreligger i 2022. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har mottatt rapporter om vesentlige avvik.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet fra 2021 har implementert endringer i styringen av forsvarssektoren og arbeider med å videreutvikle denne.

I etterkant av Riksrevisjonens rapport har departementet iverksatt flere tiltak i form av prosjekter som skulle løse utfordringene med fregattene. Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til at det fortsatt foreligger vesentlige utfordringer i fregattvåpenet, både når det gjelder kompetanse og bemanning, vedlikeholdsetterslep, og tilgang på reservedeler og ammunisjon. Riksrevisjonen merker seg også at beslutningen om terminering av NH90-kontrakten har operative konsekvenser.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har et fregattvåpen som ikke er i samsvar med Stortingets opprinnelige forutsetninger, og at det på grunn av fartøyenes alder og de mange utfordringene som fortsatt ikke er løst, er mye som tyder på at forutsetningene ikke vil bli innfridd i fartøyenes levetid.

Riksrevisjonen har merket seg Forsvarsdepartementets opplysning om at det på kort sikt er lite sannsynlig at nye kapasiteter kan anskaffes tidsnok til å unngå reduksjon i tilgjengeligheten som det operative behovet tilsier.

Forsvarsdepartementet opplyser at etatsstyringen er basert på risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen merker seg at departementet har lagt vekt på å gi etatene økt handlefrihet i oppgaveløsningen, og at det med økt handlefrihet følger økt ansvar for å nå angitte mål- og resultatkrav. Riksrevisjonen vil samtidig peke på departementets overordnede ansvar for at fartøyene har den kapasitet som er forutsatt av Stortinget. Fregattvåpenet er presentert som ryggraden i Sjøforsvaret og et av hovedvåpnene i Forsvaret. Det har vært benyttet betydelige beløp til anskaffelse og drift av fregattene over en lang tidsperiode. Utfordringene som ble påvist i Riksrevisjonens undersøkelse og de utfordringer knyttet til både materiell og personell som fortsatt foreligger, tilsier at oppfølgingen fra departementet ikke har vært god nok.

Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at det fortsatt er vesentlige utfordringer ved fregattvåpenets operative evne. Riksrevisjonen vil her særlig peke på utfordringene med vedlikehold, reservedeler, ammunisjon og personell som i lang tid har vært kjent i både Forsvaret og Forsvarsdepartementet.

Riksrevisjonen finner det ikke hensiktsmessig ut fra alder på fartøyene med ytterligere oppfølging av undersøkelsen om fregattenes operative evne. Riksrevisjonen vil likevel understreke betydningen av å iverksette og følge opp nødvendige tiltak, og merker seg at det er planlagt med omfattende

oppgraderinger fra 2024 for å styrke den operative evnen på dagens fregatter.

Saken er avsluttet.

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

3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

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

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

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i [Dokument 3:1 \(2020–2021\) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget](#), som ble overlevert Stortinget den 15. desember 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. [Innst. 387 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken den 18. mai 2021.

I oppfølgingen i 2020 merket Riksrevisjonen seg at det var iverksatt en rekke tiltak for å styrke arbeidet mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser, jf. [Innst. 104 S \(2016–2017\)](#). Arbeids- og sosialdepartementet mente at tiltakene hadde gjort at det offentlige fulgte regelverket på anskaffelsesområdet i større grad. Riksrevisjonens vurdering var imidlertid at det var for tidlig å vurdere effekten av flere av de sentrale tiltakene som Arbeids- og sosialdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet, i samarbeid med flere, de siste årene hadde satt i verk for å styrke arbeidet mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

Videre viste Riksrevisjonen til at det fortsatt var mangler i hvordan offentlige virksomheter etterlevde kravene for å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Riksrevisjonen merket seg blant annet Arbeids- og sosialdepartementets syn om at offentlige virksomheter i for liten grad gjennomførte nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår ble overholdt. Det var særlig kommunal sektor som hadde utfordringer med dette, og som fortsatt hadde en høy andel kontrollerte enheter med feil og mangler. Riksrevisjonen viste også til at sosial dumping og useriøsitet i arbeidslivet fortsatt var en stor utfordring i det norske arbeidslivet, og at offentlig sektor har et særlig ansvar for å motvirke dette.

Riksrevisjonen besluttet derfor å følge saken videre. Kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet Riksrevisjonens vurderinger om at det var for tidlig å vurdere effekten av flere av tiltakene, og var enig i at saken burde følges videre, jf. [Innst. 387 S \(2020–2021\)](#).

Vi viser for øvrig til [Dokument 1 \(2022–2023\) Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjettet til årsregnskap 2021](#), og saken om statlige virksomheters etterlevelse av krav om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester.

3.4.2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2022 Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak og virkemidler som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Dokument 3:14 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* og Dokument 3:1 (2020–2021) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*.

Handlingsplan og tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet viser i sine svarbrev av 23. juni 2022 og 27. juni 2022 til Regjeringen Solbergs strategi for 2015 mot arbeidslivskriminalitet, som ble revidert i 2017, 2019 og 2021. Departementene viser videre til at Regjeringen Støre skal legge fram en handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet høsten 2022, og at Nærings- og fiskeridepartementet har startet opp arbeidet med Norgesmodellen for offentlige innkjøp, jf. Hurdalsplattformen og lansering av arbeidet med modellen 13. januar 2022. Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvaret for arbeidet, og samarbeider med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet om modellen.

Det vises til at Norgesmodellen for offentlige innkjøp vil etablere nasjonale seriositetskrav for alle offentlige anskaffelser. Målet med modellen er å utvikle lett tilgjengelige krav som effektivt bekjemper sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og styrker et seriøst arbeidsliv. Modellen vil ta i bruk et bredt spekter av virkemidler, som regelverksendringer, mer veiledning og utvikling av digitale hjelpemidler.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at modellen i første omgang og i hovedsak vil være rettet mot offentlige anskaffelser innenfor bygge- og anleggsnæringen og renholdsbransjen, med ambisjoner for å utvikle den gradvis til andre næringer og bransjer.

Fellesføringene om å motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige innkjøp

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til fellesføringene om å motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige innkjøp som ble gitt i tildelingsbrevene til samtlige statlige virksomheter i 2018 og 2019. Videre peker departementet på Deloitte's undersøkelse, som viser at det er store variasjoner mellom virksomhetene i hvordan fellesføringene ble ivare tatt og rapportert på. 72 prosent av virksomhetene rapporterte på fellesføringen i virksomhetens årsrapport for 2018, mens andelen virksomheter som rapporterte på fellesføringen økte til 86 prosent i 2019.⁷

⁷ Deloitte (2022). *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriositet*.

Deloitte har også undersøkt i hvilken grad virksomhetene opplever at fellesføringen førte til at de ble mer oppmerksomme på spørsmål om seriøsitet i anskaffelser og oppfølging av leverandører. Ca. 36 prosent har svart at fellesføringen i stor grad eller i nokså stor grad har ført til mer oppmerksomhet. Ifølge departementet indikerer funnene i evalueringen at mange av virksomhetene ikke fulgte opp fellesføringen i samsvar med intensjonen. Dette kan ha sammenheng med at det er store forskjeller i virksomhetenes omfang av innkjøp og risikoeksponering for arbeidslivskriminalitet, og at føringen har framstått som mindre relevant for enkelte virksomheter. Samtidig fant undersøkelsen at blant virksomhetene som jobbet aktivt med fellesføringen, bidro føringen til å styrke arbeidet med seriøsitet i anskaffelsesprosessene.⁸

eBevis

I Arbeids- og sosialdepartementets tilbakemelding til Riksrevisjonen i 2020 ble det vist til at utviklingen av eBevis var et viktig tiltak for å gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å velge seriøse virksomheter. eBevis ble lansert i april 2019 og har etter departementets vurdering gjort det enklere å kontrollere leverandører, samtidig som det reduserer byrden for næringslivet, som ikke behøver å samle inn omfattende informasjon for å delta i offentlige anbud. I 2021 ble tjenesten utvidet med flere opplysninger. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vet foreløpig ikke mye om effekten av dette tiltaket, men ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) anskaffelsesundersøkelse er det i hovedsak de største virksomhetene, basert på innkjøpsvolum, som benytter seg av eBevis.

Tilda

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til Felles tverretattlig rammeverk for tilgjengeliggjøring av seriøsitetinformasjon (Tilda), som ble etablert i 2021. Formålet med tjenesten er å gjøre tilsynsarbeidet mer effektivt og målrettet med gevinster for både tilsynsmyndigheter og private virksomheter. Brønnøysundregistrene har forvaltningsansvaret for tjenesten. Effekten av etableringen av Tilda er foreløpig ikke vurdert.

Godkjenningsordninger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet trekker fram godkjenningsordningen for renhold, som har som formål å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte i renholdsvirksomheter. En undersøkelse gjennomført av Fafo i 2021 viser at en tredjedel av innkjøperne i offentlig og privat sektor ikke er kjent med godkjenningsordningen. Blant de innkjøperne som kjenner ordningen, oppgir et flertall av virksomhetene at de mener ordningen gjør det enklere å finne seriøse leverandører.⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil derfor vurdere tiltak for å sikre tilstrekkelig informasjon om etablerte godkjenningsordninger.

I 2022 ble det også innført en godkjenningsordning for bilpleie, dekklagring og dekkskift. Godkjenningsordningen er i stor grad basert på den eksisterende godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter og innebærer at virksomhetene må dokumentere overfor Arbeidstilsynet at de har oppfylt



eBevis

eBevis er et samarbeid mellom Brønnøysundregistrene, skatteetaten, Digitaliseringsdirektoratet og DFØ. Løsningen ble produksjonssatt 1. april 2019.

eBevis er en løsning som er laget for å digitalisere anskaffelsesprosessen, og brukes samtidig som et verktøy for å kontrollere om leverandører er seriøse. eBevis lar offentlige oppdragsgivere/innkjøpere hente inn definerte sanntidsdata om leverandører i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det gjelder både før og etter kontraktinngåelse.

⁸ Deloitte (2022). *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet.*

⁹ Andersen, R. K., mfl. (2021) *Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet.* Fafo-rapport 2021:19.

enkelte plikter etter blant annet arbeidsmiljøregelverket. Virksomhetene må også sørge for at de ansatte har HMS-kort.

Tilsyn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og skatteetaten for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet er styrket gjennom etableringen av syv a-krimsentre. Et åttende senter er nå under etablering i Alta. Det er også etablert samarbeid mellom etatene og andre myndigheter andre steder i landet uten at etatene er fast samlokalisert. Etatssamarbeidet mot a-krim evalueres av KPMG, og evalueringen er forventet ferdigstilt høsten 2022.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at det i perioden fra høsten 2020 og gjennom 2021 ble gjennomført 111 tilsyn med offentlige oppdragsgiveres etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Arbeidstilsynet har gitt en eller flere reaksjoner i 69 prosent av tilsynene med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilsynene er gjennomført av et nasjonalt team, med Arbeidstilsynet i spissen, som ble opprettet våren 2020. Arbeidstilsynet mener opprettelsen av det nasjonale teamet har sikret god kompetanse og bidratt til enhetlig gjennomføring og oppfølging av tilsynene.

Veiledning og kompetansehevingstiltak

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet trekker begge fram DFØs informasjons- og kompetansehevingstiltak, herunder kurs om etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Kurset avholdes i samarbeid med Arbeidstilsynet, skatteetaten og a-krimsentrene og har blitt gjennomført i Oslo, Trondheim, Bergen, Bodø og Tromsø.

Det vises også til at DFØ har holdt foredrag om forskriften på sertifiseringskurs for kommunale innkjøpere og på arrangementer i regi av Norsk kommunalteknisk forening. DFØ har i tillegg arrangert e-læringskurs sammen med Arbeidstilsynet, knyttet til offentlige oppdragsgiveres ansvar for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter. Tall fra juni 2022 viser at over 250 personer har gjennomført e-læringen. Det kommer om kort tid en oppdatert versjon av e-læringskurset.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet nevner også et webinar som ble gjennomført våren 2020 i regi av DFØ og skatteetaten, med tittelen *Hvordan unngå arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter?* Målgruppen for webinarret var ansatte i offentlig sektor, spesielt statlige og fylkeskommunale virksomheter som jobber med anskaffelser og oppfølging av leverandører.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at DFØ også har utviklet en sertifiseringsordning for bærekraft som tar for seg temaene klima og miljø, arbeidslivskriminalitet, sosialt ansvar og andre samfunnshensyn. Ordningen ble lansert i slutten av 2021, og målet er å gjøre det lettere for offentlige oppdragsgivere å stille krav om og følge opp bærekraft i offentlige anskaffelser.

Nærings- og fiskeridepartementet trekker fram DFØs prosjekt om kontraktsoppfølging, som omfatter arbeidet med informasjons- og kompetansehevingstiltak. I dette prosjektet har DFØ fulgt ulike pilotvirksomheter for å vise hvordan de kan profesjonalisere kontraktsoppfølgingen for å realisere gevinster og samfunnseffekter. DFØ har opprettet et samarbeid med Høyskolen i Kristiania, som har gjennomført en kvalitativ studie av de fire pilotene. Pilotprosjektet skal avsluttes høsten 2022, og kunnskapen fra prosjektet vil bli anvendt til å videreutvikle og spisse DFØs veiledningstilbud.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som departementet følger opp bruken av. Videre viser departementet til at undersøkelsen om hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet, finner at de som benytter veilederen, synes den er nyttig og hensiktsmessig. 85 prosent av virksomhetene oppgir å ha kjennskap til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Blant disse oppgir omtrent halvparten at de benytter veilederen. Undersøkelsen viser at det er et potensial for å gjøre veilederen kjent blant enda flere offentlige innkjøpere.¹⁰ I oppdragsbrevet for 2022 ble DFØ gitt i oppdrag å gi veiledning og verktøy for å støtte offentlige virksomheters anskaffelsesvirksomhet. Videre skulle DFØ prioritere arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, blant annet gjennom å veilede offentlige oppdragsgivere om hvordan kontraktskrav for å bekjempe arbeidslivskriminalitet kan ivaretas og følges opp.

Utover dette trekker Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram at Arbeidstilsynet gjennomførte flere veiledningsmøter med statlige byggherrer i 2020. Arbeidstilsynet erfarer at veiledningsmøter er en hensiktsmessig og god innfallsvinkel overfor større statlige aktører.

I NTEAS-rapporten (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter) *Leverandører til det offentlige* fra 2020 vises det til at anskaffelsesregelverket har regler om avvisning av virksomheter i en anbudsprosess. Det er flere ulike forhold som kan gi grunnlag for avvisning jf. *forskrift om offentlige anskaffelser* § 24-8 mfl. Reaksjoner gitt av kontrolletatene kan gi grunnlag for avvisning av leverandører, men disse er ikke i tilstrekkelig grad tilgjengelig for oppdragsgivere. Oppdragsgivere har dermed en utfordring med å vurdere eventuell avvisning. Arbeidstilsynet vurderer derfor at forebyggende tiltak som informasjons- og veiledningsaktivitet og tilgjengeliggjøring av reaksjoner vil kunne ha større effekt enn tilsyn framover.

Kommunale initiativer for å motvirke arbeidslivskriminalitet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til en rekke iverksatte initiativer knyttet til seriøsitet i offentlige anskaffelser utenfor departementets direkte arbeid. Blant eksemplene er ulike kommuner og fylkeskommuners seriøsitetsmodeller, SMSØs (samarbeid mot svart økonomi) 10 strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet i kommuner og

¹⁰ Deloitte (2022) *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet*.

fylkeskommuner, og de omforente seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter.

Ifølge departementet erfarer Arbeidstilsynet at selv om en del kommuner ikke gjennomfører nødvendige kontroller i henhold til regelverket, så er kommunene opptatt av å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Flere kommuner har vedtatt egne seriøsitetsbestemmelser, og forbeholdt seg retten til å innhente egenrapporterings skjemaer og utvidede skatteattester. Kommunene har også gjennomført stedlige kontroller, selv om arbeidskontrakter, timelister og lønns slipper ikke nødvendigvis har blitt hentet inn. I tillegg har kommunene lagt et godt arbeid i utvelgelsen av leverandører. Arbeidstilsynet erfarer også at kommunesammenslåing har vært utfordrende for noen kommuner, og at dette kan ha påvirket arbeidet med anskaffelser og oppfølgingen av disse.

Status og utvikling på området

Departementene viser til Deloitte's undersøkelse, som finner at leverandørmarkedet til offentlig sektor i utsatte bransjer oppleves å være betydelig mer seriøst enn for en del år tilbake. Samtidig indikerer undersøkelsen et behov for å styrke den generelle kompetansen på seriøsitetskrav i offentlige virksomheter. Det er også observert risiko for at seriøsitetskravene ikke er godt nok tilpasset bransjen anskaffelsen gjøres i, og risiko for at kravene mangler muligheter for tilpasning i den enkelte kontrakt.¹¹

Det varierer hvor langt de offentlige virksomhetene har kommet i å systematisere arbeidet med seriøsitet i anskaffelser, og graden av modenhet i arbeidet varierer. Kontraktsoppfølgingen er den delen av anskaffelsen som prioriteres lavest. Oppdragsgivere stiller krav, men fører lite kontroll med etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår.¹²

Nærings- og fiskeridepartementet legger til at flere av de nevnte tiltakene for å øke seriøsiteten i offentlige anskaffelser er gjennomført relativt nylig, og at det derfor er vanskelig å si noe konkret om effekten. Departementet viser til DFØs anskaffelsesundersøkelse for 2021, hvor det framgår at 31 prosent av respondentene ofte eller alltid kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår der det er relevant. 24 prosent av respondentene utfører aldri eller sjelden slik kontroll. 36 prosent av respondentene svarer at de av og til utfører kontroll med lønns- og arbeidsvilkår. Departementet hevder på bakgrunn av dette at det er rom for forbedring.

3.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet viser til flere iverksatte tiltak for å motvirke sosial dumping i arbeidslivet. Blant disse er Norgesmodellen for offentlige innkjøp, seriøsitetsmodeller og -bestemmelser, felles tverretattlig rammeverk for å tilgjengeliggjøre seriøsitetsinformasjon (Tilda) og DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i

¹¹ Deloitte (2022) *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet.*

¹² Deloitte (2022) *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet.*

offentlige kontrakter. Det skal også utarbeides en handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Det er videre lansert et eBevis som har ført til at leverandører har blitt kontrollert i større grad. Videre er det opprettet et nasjonalt team for tilsyn. DFØ har lansert en sertifiseringsordning for bærekraft og et prosjekt om kontraktsoppfølging. Det er også etablert en godkjenningsordning for renhold og en for bilpleie, dekklagring og dekkskift.

Vi viser til Dokument 1 (2022–2023) *Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjettet til årsregnskap 2021*, og saken om statlige virksomheters etterlevelse av krav om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester. Revisjonen viser at de statlige virksomhetene fremdeles ikke følger regelverket som forutsatt.

Dokument 3:14 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* ble fulgt opp første gang i Dokument 3:1 (2020–2021). Oppfølgingen av denne undersøkelsen avsluttes.

Saken er avsluttet.

3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet

3.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) overholdt bistandsplikten overfor kommunene i akuttsaker i samsvar med barnas beste og Stortingets vedtak og forutsetninger.

[Dokument 3:8 \(2017–2018\)](#) Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet ble oversendt Stortinget 20. mars 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 20. november 2018, jf. [Innst. 60 S \(2018–2019\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 4. desember 2018.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Det var ulik tolkning av regelverket om Bufetats bistand til den kommunale barnevernstjenesten.
- Den kommunale barnevernstjenesten fikk ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak til barn som ble akutt plassert, slik loven forutsetter.
- Bufetat kunne ikke tilby alle barn et tilpasset akutt tilbud.
- Akutt tilbudet varierte etter hvilken region barnet tilhørte.

Undersøkelsen viste at bistandsplikten ble tolket forskjellig innad i de enkelte regionene Bufetat, mellom Bufetats regioner og mellom den kommunale barnevernstjenesten og Bufetat. Den ulike tolkningen ga aktørene forskjellige forventninger til hva bistandsplikten innebar, og når den var overholdt av Bufetat. Videre viste undersøkelsen at akutt tilbudet var dimensjonert på en måte som ikke alltid imøtekom vurderingene av barnets beste. I tillegg var det regionale variasjoner på akutt feltet som ikke kunne forklares ut fra naturlige forhold i de ulike regionene.

Riksrevisjonen anbefalte Barne- og likestillingsdepartementet:

- å legge til rette for at alle barn som akutt plasseres, får et tilbud av Bufetat i samsvar med lovens overordnede prinsipp om at barnets beste skal tillegges avgjørende vekt
- å sørge for at barn får et likeverdig akutt tilbud uavhengig av bosted
- å klargjøre overfor Bufetat hva bistandsplikten i akutt plasseringer innebærer, og når bistandsplikten anses å være overholdt. Departementet må sørge for at Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) følger opp dette overfor aktørene i barnevernet.

Ved behandlingen av [Dokument 3:8 \(2017–2018\)](#), jf. [Innst. 60 S \(2018–2019\)](#), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Videre viste komiteen til at akutt plasseringer utfordrer samordningen mellom de impliserte aktørene på en særskilt måte, noe som igjen synliggjør

behovet for gode og avklarte rutiner og roller i arbeidet. Undersøkelsen viste at det på akuttfeltet var regionale variasjoner som ikke kan forklares ut fra naturlige forhold i de ulike regionene.

Komiteen merket seg at det synes å være store forskjeller i forståelsen og håndteringen av bistandsplikten Bufetat har overfor kommunenes barnevernstjeneste i akuttplasseringer. Videre merket komiteen seg at det synes å være mange saker hvor barn ikke får et tilbud i tråd med det kommunen har definert som barnets behov. Komiteen mente at dette er alvorlig, og at en i utgangspunktet vanskelig situasjon for de impliserte barna kan bli enda verre som følge av at de ikke får det tilbudet de har behov for.

Videre mente komiteen at utfordringene rundt forståelsen og oppfølgingen av bistandsplikten også er med på å skape unødvendige diskusjoner omkring tilbudet det enkelte barn får, og om det aktuelle tilbudet er det riktige for barnet. Komiteen så tydelig den utfordringen som ligger i behovet for et mangfoldig tilbud, og at kapasitet i tilbudet er en utfordring, slik tilbudet er organisert i dag. Komiteen understreket betydningen av å vurdere muligheter i barnets slekt og nettverk der det er til barnets beste.

Komiteen uttrykte bekymring knyttet til håndteringen av bistandsplikten og var overrasket og bekymret over at den manglende felles forståelsen har fått råde over så lang tid. En felles forståelse av en så sentral bestemmelse i regelverket for akuttplasseringer vil være grunnleggende nødvendig for et godt resultat. Komiteen understreket at det er urovekkende at det ikke er enighet om når bistandsplikten er oppfylt. Komiteen ville også påpeke Barne- og likestillingsdepartementets ansvar for å følge opp gjeldende lover og forskrifter, og gripe fatt i mangler og utfordringer de blir kjent med gjennom sine tildelingsbrev og styringsdialogen. Komiteen merket seg imidlertid at departementet har tatt et slikt initiativ overfor Bufdir for å oppklare rolleforståelsen og ansvar når det gjelder bistandsplikten. Komiteen mente for øvrig at ansvaret for slike oppklaringer ikke utelukkende kan legges til departementet og Bufdir, og ville påpeke at alle parter har et ansvar for å ta initiativ til avklaringer og en oppklarende dialog. Videre merket komiteen seg at kommunene ikke har tatt et samlet initiativ gjennom KS, men at den enkelte kommune og det enkelte barnevernssamarbeid har tatt opp utfordringene med sin regionale motpart. Komiteen mente at en slik håndtering ikke vil kunne bidra til en felles forståelse på tvers av statlige regionale inndelinger til det beste for barnet.

Komiteen merket seg at kapasiteten i tilbudet ofte er en stor utfordring, spesielt med tanke på den fysiske avstanden mellom tilbudt plass og kommunen som har ansvaret for å følge opp både barnet og familien. Det synes derfor nødvendig å etablere en buffer i de forskjellige regionene for å sikre at akuttplasseringer kan skje etter behovene barnevernet i hjemkommunen definerer som det beste for det enkelte barn.

3.5.2 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 3. mars 2022 Barne- og familiedepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt når det gjelder undersøkelsens funn, anbefalinger og komiteens merknader, samt hvilke resultater som er oppnådd på området.

Barne- og familiedepartementet svarte i et brev av 28. april 2022.

Tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten

Barne- og familiedepartementet viser i svarbrevet til at det krever god samhandling mellom forvaltningsnivåene for å kunne tilby et tiltak som er egnet til å ivareta barnets behov på en forsvarlig måte. En forutsetning for å få dette til er å ha en mest mulig enhetlig forståelse av regelverket. Videre viser departementet til at det er iverksatt flere tiltak for å klargjøre innholdet i bistandsplikten. Bufdir ga i mars 2018 ut en omfattende tolkningsuttalelse om bistandsplikten, som ble sendt til alle kommuner, Bufetats regioner og statsforvalterne. Bufdir presiserte bistandspliktens innhold ytterligere i mai 2019 og sendte presiseringen til de samme som hadde fått tolkningsuttalelsen. Bakgrunnen for at de så behovet for å presisere innholdet i bistandsplikten, var at uenigheten og tvilen rundt bistandsplikten hadde vedvart, særlig hvordan ulike momenter skal vektlegges i forsvarlighetsvurderingen. Bufdir har også formidlet regelverket om bistandsplikten til alle landets kommuner ved å ha det som et eget tema i innlegg på statsforvalternes årlige samlinger for barnevernsledere.

Videre viser departementet til at de i proposisjonen om ny barnevernslov (Prop. 133 L (2020–2021)) har understreket betydningen av en forutsigbar saksbehandling i Bufetat. I proposisjonen fastholder departementet forslaget sitt om å tydeliggjøre noen sentrale prinsipper for Bufetats saksbehandling i forskrift. Departementet mener at en slik forskrift vil kunne bidra til en mer enhetlig forståelse og dermed bedre samhandling mellom Bufetat og kommunene. Videre uttaler departementet at forskriften vil gjelde for blant annet saksbehandlingen i utøvelsen av bistandsplikten. Et eksempel på hva som kan reguleres i forskrift når det gjelder bistandsplikten, er prinsippet om at det er kommunen som har det siste ordet med hensyn til om barnet skal tilbys fosterhjem eller institusjon. Barne- og familiedepartementet viser til at det tar sikte på å sende en slik forskrift på høring i 2022.

Barne-, ungdoms- og familiedepartementet viser til at det i den nye barnevernsloven er tatt inn en ny bestemmelse som presiserer at Bufetat skal ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig, og som er tilstrekkelig differensiert til at etaten kan oppfylle bistandsplikten. Hensikten med bestemmelsen er å tydeliggjøre sammenhengen mellom Bufetats bistandsplikt og Bufetats ansvar for tiltaksapparatet.

Plassering i samsvar med barnets beste

Barne- og familiedepartementet viser til at det kan oppstå et sprik mellom kommunens forventninger og det tilbudet Bufetat kan gi i den enkelte saken. I barnevernloven § 4-1 omtales hensynet til barnets beste, og der blir det understreket at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. I den nye barnevernsloven er bestemmelsen om barnets beste fremhevet og forenklet. Den nye versjonen lyder slik: «Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering av barnets behov.» Forståelsen av barnets beste er imidlertid utdypet i forarbeidene, blant annet hva angår forholdet mellom hensynet til barnets beste og Bufetats styring av kapasitet. I proposisjonen



Forsvarlighetsvurdering

I henhold til barnevernloven § 1-4 skal tjenester og tiltak være forsvarlige. Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak er en generell rettslig standard som innebærer at tjenesten må holde tilfredsstillende faglig kvalitet, ytes til rett tid og gis i tilstrekkelig omfang.



Bistandsplikt

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal i henhold til barnevernloven § 2-3 etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet når det treffes akuttvedtak etter §§ 4-6, 4-9, 4-25 eller 4-29

om den nye barnevernsloven (Prop. 133 L (2020–2021)) fremgår det blant annet følgende:

«Barnevernet skal velge et tiltak som er tilpasset barnets særlige behov og som kan forventes å ha ønsket effekt. Dette innebærer at tiltaket må anses som egnet til å ivareta det enkelte barnets behov på en forsvarlig måte. Det presiseres videre at barnevernet innenfor disse rammene har et handlingsrom til å velge tiltak til det enkelte barnet som samtidig gir god ressursutnyttelse. Dette innebærer blant annet at Bufetat ved valg av institusjonsplass til det enkelte barnet må ivareta hensynet til barnets beste på en slik måte at også andre barn som har behov for plassering i institusjon, kan gis et forsvarlig tiltak tilpasset sine individuelle behov.»

Barne- og familiedepartementet viser til at nærhet til barnets hjem er en faktor for å kunne tilby alle barn et tilpasset akutttilbud. Kommunene ønsker seg svært ofte en slik nærhet til akutttiltaket, men de opplever ikke alltid at Bufetat kan tilby det. Det er derfor viktig at kommunene alltid først sjekker hva barnet selv ønsker, og mulighetene for en løsning i barnets familie eller nettverk. En plassering i familien eller nettverket gir trygghet for barnet og øker muligheten for at det kan bo i nærheten av familien, skole og venner. Det er også et poeng at kapasiteten i det statlige tilbudet ikke belastes unødige, slik at kapasiteten for andre barn som trenger tilbudet, opprettholdes.

Det er flere barn som bor i beredskapshjem enn i en akuttinstitusjon, men Bufetat klarer likevel ikke alltid å gi et tilbud i nærheten av der barnet kommer fra. Det kan skyldes at det ikke har lyktes å rekruttere et beredskapshjem på det aktuelle stedet, eller at hjemmet er i bruk av et annet barn.

Likeverdig akutttilbud uavhengig av bosted

Antallet plasseringer på grunn av forhold i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-6 annet ledd, ble redusert fra 1342 i 2017 til 775 i 2020. Statistikken speiler imidlertid bare reduksjonen i antallet akuttsituasjoner som ender med at barnet må flytte etter et akuttvedtak, og sier ikke noe om antallet barn i akuttinstitusjoner. Ifølge Bufdir er noe av årsaken til nedgangen et godt forebyggende arbeid i de kommunale barnevernstjenestene gjennom tidlig innsats i form av hjelpetiltak og økt bruk av fosterhjem i barnets familie eller nettverk.

I 2018 bodde det i gjennomsnitt 472 barn i beredskapshjem, mot i gjennomsnitt 388 barn i 2021. Barne- og familiedepartementet viser til at antallet beredskapshjem for Bufetat som helhet har gått noe ned, fra 559 i 2018 til 519 i 2022, men at dette må ses i sammenheng med den betydelige nedgangen i behovet for akutttiltak i perioden. Videre viser departementet til at Bufetat region øst og region Midt-Norge har økt kapasiteten på akuttplasser i etterkant av rapporten fra Riksrevisjonen i 2018. Region Midt-Norge samarbeidet med kommunene i regionen for at de skulle få å få en mer felles forståelse for behovet. Antallet beredskapshjem i region Midt-Norge har økt fra 35 i 2018 til 44 i 2022. Når det gjelder landet sett under ett, har nedgangen i antallet barn som får et tilbud om beredskapshjem, vært større enn nedgangen i antallet beredskapshjem, og variasjonene i

dekningsgraden mellom regionene er redusert. Behovet for akutttiltak varierer imidlertid betydelig gjennom året, og Bufetat må kontinuerlig vurdere hvordan tiltakene skal dimensjoneres. Bufdir følger tett opp regionenes planer for dimensjonering.

Barne- og familiedepartementet viser til at tilgangen på beredskapshjem avhenger av hvor mange hjem de klarer å rekruttere. Videre viser departementet til at omfanget og spredningen av akuttinstitusjoner blant annet avhenger av økonomiske prioriteringer. De legger til at kapasiteten også påvirkes av oppholdstiden i akutttiltak, som igjen påvirkes av tilgangen på fosterhjem. Et godt forebyggende arbeid i kommunene vil også påvirke hvor mange barn som ender opp med akutttiltak, og hvilke typer tiltak det er behov for å etterspørre fra Bufetat. Departementet viser til at følgende punkter kan påvirke dimensjoneringen og kapasiteten på akutfeltet:

- rekruttering av fosterhjem og beredskapshjem samt involvering av slekt og nettverk i alle faser av saken
- saksbehandling i fylkesnemndene
- kvalitets- og kompetanseheving i det kommunale barnevernet.

Barne- og familiedepartementet viser til det for både departementet og Bufetat har vært et sentralt innsatsområde over tid å rekruttere et tilstrekkelig antall hjem, særlig av fosterhjem i familie og nettverk. Videre viser departementet til at det har vært en nedgang i antallet barn som venter på fosterhjem, og at det samtidig kommer færre henvisninger til Bufetat om fosterhjem.

Barne- og familiedepartementet viser også til at kortere opphold i beredskapshjem vil frigjøre kapasitet i akutttilbudet fordi barna da kan få en varig omsorgsløsning raskere. Videre viser departementet til at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene har økt fra 2018 til 2020, blant annet på grunn av koronapandemien og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen.

Videre viser Barne- og familiedepartementet til at kvalitets- og kompetansehevingen i det kommunale barnevernet skal bidra til at kommunene i større grad settes i stand til å forebygge at det oppstår akutt plasseringer. Denne kompetansehevingen er en del av en kompetansestrategi som er utarbeidet av departementet for det kommunale barnevernet. Strategien innebærer blant annet at det settes tydeligere krav til kompetanse, at det gis et bedre tilbud om etter- og videreutdanning blant ansatte i barnevernstjenesten og at det etableres kommunale læringsnettverk og veiledningsteam. Departementet mener at økt kompetanse i kommunene også skal bidra til bedre og riktigere akutt opphold, og at det kan redusere oppholdstiden, antallet brudd i tiltakene med mer. Dermed vil kompetansetiltakene samlet sett kunne bidra til å øke kapasiteten i tilbudet.

3.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Barne- og familiedepartementet har iverksatt flere tiltak de siste årene for å bidra til at Bufetat overholder bistandsplikten sin overfor kommunene i akuttsaker i samsvar med barnas beste.

Departementet har blant annet klargjort innholdet i bistandsplikten overfor Bufdir, Bufetat og kommunene. Videre har departementet rettet oppmerksomhet mot at akutt plassering skal være til barnets beste. Departementet har også bedret dimensjoneringen av akutt tilbudet i Bufetats regioner.

Riksrevisjonen merker seg at Bufdir har fulgt opp klargjøringen av bistandsplikten gjennom en tolkningsuttalelse og en ytterlig presisering som de sendte til alle kommunene, Bufetats regioner og statsforvalterne i 2018 og 2019. Riksrevisjonen registrerer også at det i den nye barnevernsloven er tatt inn en ny bestemmelse som presiserer at Bufetat skal ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig, og som er tilstrekkelig differensiert til at etaten kan oppfylle bistandsplikten sin.

Videre registrerer Riksrevisjonen at kravet om at barnets beste skal tillegges avgjørende vekt i en akutt plassering, er fulgt opp i arbeidet med den nye barnevernsloven. Loven inneholder en presisering om at barnevernets tiltak skal være til barnets beste, og at det skal gjøres en konkret vurdering av barnets behov for å avgjøre hva som er til barnets beste. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har fulgt opp at barn får et likeverdig akutt tilbud uavhengig av hvor de bor, ved å øke kapasiteten av akutt plasser i de regionene som ifølge undersøkelsen hadde lav kapasitet. Videre merker Riksrevisjonen seg at variasjonen i dekningsgraden i regionene er redusert. Riksrevisjonen registrerer også at deknningen av beredskapshjem har blitt bedre til tross for at antallet beredskapshjem er redusert fra 2018 til 2022.

Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet klargjort innholdet i bistandsplikten overfor aktørene, bidratt til en lovfestet vurdering av barnets beste i den nye barnevernsloven og styrket dimensjoneringen av akutt tilbudet.

Saken er avsluttet.

3.6 Myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser

3.6.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere myndighetenes bidrag til å øke produksjonen og bruken av bioenergi for å redusere utslippene av klimagasser fram mot 2020. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2017.

[Dokument 3:9 \(2017–2018\)](#), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser*, ble oversendt Stortinget 5. april 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 13. november 2018, jf. [Innst. 53 S \(2018–2019\)](#). Stortinget behandlet saken 29. november 2018.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Lite vekst i forbruket av bioenergi gir et betydelig mindre klimabidrag enn det ressurspotensialet i Norge gir mulighet til.
- Myndighetenes virkemidler for økt bioenergi har gitt svake resultater.
- Myndighetene har ikke samordnede mål og strategier for å øke produksjonen av bioenergi.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet

- å evaluere resultatene av satsingen på henholdsvis bruk og produksjon av bioenergi og identifisere de mest effektive virkemidlene
- å etablere en felles forståelse av Stortingets mål og forutsetninger
- å utarbeide en felles og omforent strategi for bioenergi som også bør inkludere skatte- og avgiftspolitiske virkemidler
- å sikre best mulig forutsigbarhet for næringsaktører og brukere

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet anbefalingene og pekte på at det er nødvendig å ta i bruk mer bioenergi hvis vi skal nå målet om å redusere utslippene med 40 prosent innen 2030.

Komiteen merket seg at det bare hadde vært en liten vekst i forbruket av bioenergi – 1,6 TWh økning fra 2008 til 2016 til tross for at målet var å øke forbruket til inntil 14 TWh. Riksrevisjonen anbefalte en samordnet strategi fra de involverte departementene, og komiteen merket seg dette.

Komiteen viste til at myndighetenes virkemidler for å øke bruken av bioenergi hadde gitt svake resultater på området. Videre pekte komiteen på de store endringene som kontinuerlig endrer forutsetningene for at bioenergi blir tatt i bruk i et større omfang. På bakgrunn av de raskt skiftende forutsetningene pekte komiteen på behovet for at regjeringen samordner ressursene, særlig med tanke på nye løsninger som kan åpne for å øke bruken av bioenergi. Komiteen understreket viktigheten av at regjeringen legger til rette for forskning og utvikling som kan utløse en slik økning i bruken. Bioenergi er en stor ressurs som det i utgangspunktet er gode muligheter for å ta i bruk i Norge. Samtidig gjør stadig nye alternative energiløsninger det naturlig å se på de målene vi setter for bruken av

bioenergi, i en ny helhet. Komiteen mente i tillegg at et stabilt skatte- og avgiftsregime er avgjørende for utviklingen av bioenerginæringen.

3.6.2 Olje- og energidepartementets, Klima- og miljødepartementets og Landbruks- og matdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 17. mars 2022 Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:9 (2017–2018) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Vi ba også departementene om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementene ga et felles svar i et brev av 3. mai 2022.

I brevet understreker departementene at det er mange forhold ved samfunnsutviklingen som har ført til endringer i hvilken rolle bioenergi har i den samlede energiforsyningen og energipolitikken. Videre gjør departementene rede for viktige endringer i forutsetningene for satsingen på bioenergi, gjeldende virkemidler og hva de skal arbeide med framover. Ifølge departementene har det først og fremst vært en økt oppmerksomhet på bioenergi til transportformål, mens oppvarming i større grad er blitt dekket av andre løsninger. Ellers uttaler departementene at de ikke kan vise til noen betydelig økning i bioenergiproduksjonen siden Riksrevisjonens undersøkelse.

I 2021 la regjeringen fram en stortingsmelding¹³ som inneholder en plan for å oppnå den reduksjonen i klimautslipp som Norge har forpliktet seg til. Noen av virkemidlene som er presentert i meldingen, innebærer økt bruk av bioenergi.

Biodrivstoff

Faktaboks 1 *Klimakur 2030*

Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova har i rapporten *Klimakur 2030* analysert potensialet for å redusere ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser, og tiltak som øker optaket og reduserer utslipp fra skog og annen arealbruk.

Klimakur-rapporten viser hva som skal til for å redusere klimautslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 50 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005.

Kilde: Miljødirektoratet mfl. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030* (Rapport M-1625).

Departementene viser til *Klimakur 2030*¹⁴, hvor det anslås at totalbehovet for bioenergi vil øke med ca. 2,7 TWh fra 2018 til 2030 dersom omsetningskravet for biodrivstoff gradvis trappes opp til 40 prosent i veitrafikken

¹³ Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*.

¹⁴ Miljødirektoratet mfl. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030* (Rapport M-1625).

samtidig som bruken av biodrivstoff og biogass øker i andre transportformer og næringer.

I Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* tar regjeringen sikte på at omsetningskravet for biodrivstoff til veitrafikken jevnlig skal justeres for å opprettholde et omsatt volum på rundt 600 millioner liter i året – selv når det samlede volumet av drivstoff til veitrafikken reduseres. Innføring av omsetningskrav i nye sektorer, for eksempel ikke-veigående trafikk, vil føre til økt bruk av biodrivstoff.

Fra 1. januar 2020 ble det innført et krav om 0,5 prosent avansert biodrivstoff i luftfarten, noe som førte til at det ble omsatt 2,5 millioner liter det året.

Det meste av biodrivstoffet som brukes i Norge, importeres. I 2021 ble det omsatt 690 liter norskprodusert biodrivstoff, som utgjør 1,22 prosent av totalomsetningen på omtrent 565 millioner liter. Omsetningskravene for biodrivstoff har dermed ingen direkte effekt på produksjonen av biodrivstoff i Norge så langt. Det har imidlertid en indirekte effekt ved at det bidrar til å utvikle et biodrivstoffmarked som igjen kan stimulere til en norsk biodrivstoffproduksjon.

Departementene opplyser at regjeringen i Hurdalsplattformen har nedfelt at den vil «etablere en storstilt satsing på norsk bioenergi og avansert biodrivstoff i transportsektoren, og legge frem en plan for en helhetlig og industriell verdikjede for bruk av norske bioressurser. Planen skal vise hvor mye som kan høstes på bærekraftig vis, uten at det svekker naturens opptak og lagring av CO₂, samt hvor bruken av knappe bioressurser skal prioriteres for å sikre effektive utslippskutt. Økt bruk av biodrivstoff skal utelukke biodrivstoff med høy avskogingsrisiko».

Biogass og annet biobrensel

I 2019 varslet den daværende regjeringen at den ville legge fram en handlingsplan for biogass. Departementene opplyser at handlingsplanen ble inkludert i klimameldingen. I handlingsplanen var det viktigste virkemiddelet for å øke bruken av biogass økt CO₂-avgift; ettersom det ikke er CO₂-avgift på biogass, vil en økt avgift gjøre biogass mer konkurransedyktig. I tillegg til økt CO₂-avgift har Enova og Innovasjon Norge etablert stimuleringsordninger for å øke produksjonen av biogass. Departementene opplyser at denne satsingen økte biogassproduksjonen fra 618 til 749 GWh i perioden 2018–2020. Enova har også støttet utbyggingen av 13 fyllestasjoner for biogass og kjøp av 388 gasskjøretøy. I tillegg har Enova støttet produksjonen og bruken av til sammen 54 GWh annen biobrensel.

Regjeringen jobber nå med å etablere Bionova. Hovedformålet med Bionova vil være å sikre utslippsreduksjoner fra jordbruket og økt verdiskaping og flere arbeidsplasser knyttet til bruken av biomasse i Norge.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet utredet mulighetene for å harmonisere rammevilkårene for biogass i Norden. Direktoratet leverte 31. mai 2021 rapporten *Biogass i Skandinavia – En sammenligning og gjennomgang av virkemidler*. Når departementet har

behandlet rapporten, vil regjeringen komme tilbake til Stortinget, jf. vedtak 1009 og Dokument 8: 231 S (2020–2021).

Videre har et forslag til regelverk om utsortering av bioavfall og plastavfall vært på høring. Et utsorteringskrav for bioavfall vil øke tilgangen på råstoff til biogassproduksjon. Saken er til behandling i Klima- og miljødepartementet.

Biovarme

Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet viser til et program for leveranser av biovarme fra landbruket, som har utløst en bioenergiproduksjon på 0,5 TWh i perioden 2003–2020. Denne satsingen vil bli videreført.

3.6.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet har satt i verk flere tiltak, men at de likevel ikke kan vise til noen betydelig økning i bioenergiproduksjonen siden vår undersøkelse.

Departementene redegjør for flere forhold ved samfunnsutviklingen som har endret hvilken rolle bioenergi har i den samlede energiforsyningen og energipolitikken. Noen av forholdene som har hatt betydning, er at det har vært satset mer på bioenergi til transportformål, mens oppvarming i større grad er blitt dekket av andre løsninger.

Selv om det har vært lite økning i bruken av bioenergi siste årene, er det positivt at noen av tiltakene som er iverksatt for å redusere CO₂-utslipp, indirekte bidrar til økt bruk av bioenergi.

Riksrevisjonen har merket seg at regjeringen i Hurdalplattformen varsler en storstilt satsing på norsk bioenergi og avansert drivstoff i transportsektoren, og vil understreke viktigheten av at departementene følger opp klimasatsingen. Vi vil følge med på departementenes arbeid og resultater.

Saken er avsluttet.

3.7 Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing

3.7.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere Norges innsats for å etablere et effektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogferringelse i utviklingsland.

[Dokument 3:10 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing](#) ble levert til Stortinget 15. mai 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2018, jf. [Innst. 61 S \(2018–2019\)](#). Stortinget behandlet saken 29. november 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at resultatene av REDD+ var forsinkede og usikre, og at kontrollen med gjennomføringen og resultatene av REDD+ ikke fungerte godt nok. Undersøkelsen pekte også på at Klima- og miljødepartementet ikke var systematisk nok i innhenting og bruken av informasjon om resultatene av satsingen, og at oppfølgingen av risiko for misligheter ikke var god nok.

Riksrevisjonen anbefalte Klima- og miljødepartementet å

- videreutvikle tiltak for å håndtere behovet for varige resultater i REDD+ gjennom arbeidet inn mot FNs klimakonvensjon og i de bilaterale samarbeidene
- styrke departementets informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer¹⁵ ved betalinger for resultater
- styrke oppfølgingen av det norske bidraget til REDD+ gjennom systematisk innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater i den norske klima- og skogsatsingen
- sørge for ansvarlig og aktiv oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i [Innst. 61 S \(2018–2019\)](#) til at den i all hovedsak deler Riksrevisjonens syn på funnene, samtidig som komiteen mener at REDD+-programmet inneholder tiltak som har særlig god effekt, og tiltak som har mindre effekt. Komiteen la til grunn at statsråden ville følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen, og mente at den videre strategien fra statsrådets svar var en tilfredsstillende rettesnor for det videre arbeidet.

Komiteen viste til at den deler Riksrevisjonens uro om svak framdrift i det omfattende arbeidet med å legge til rette for utslippsreduksjoner gjennom nasjonale REDD+-satsinger. Ifølge komiteen er det positivt at mange utviklingsland har vist interesse for å delta i arbeidet, samtidig som den merket seg at det er utfordringer i landene med de største skogområdene, som Brasil, Indonesia og Kongo. Komiteen påpekte videre at andre giverland ikke hadde bidratt med så mye i REDD+-arbeidet som en skulle



REDD+

REDD+ er arbeidet under FNs klimakonvensjon for å redusere klimagassutslipp gjennom tiltak for økt opptak og lagring av karbon i tropisk skog i utviklingsland.

REDD+ står for «reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries».

¹⁵ Sikringsmekanismene er prinsipper for sosiale og miljømessige hensyn som utviklingslandene skal følge i gjennomføringen av REDD+. Sikringsmekanismene tar utgangspunkt i at REDD+ kan virke både positivt og negativt inn på forhold som fattigdomsbekjempelse, urfolks rettigheter og bevaring av naturskog.

ønske, og påpekte at arbeidet med å få flere partnere i det videre arbeidet ikke bør stanse opp.

Komiteen mente at det er nødvendig at Klima- og miljødepartementet setter klare krav for sikringsmekanismene. Komiteen gikk ut ifra at departementet vil komme med flere tiltak i forvaltningen av de norske midlene, slik at vi kan være trygge på at det er åpenhet om hvilke resultater som blir oppnådd.

Komiteen pekte på at den er fornøyd med at Klima- og miljødepartementet har etablert et resultatrammeverk for REDD+-satsingen. Samtidig oppfordret den departementet til å arbeide med analyse for å få bedre systematikk som gir grunnlag for bedre styring og kontroll innenfor rammeverket. Dette vil være med på å gi et innblikk i framdrift og resultater av den norske klima- og skogsatsingen på en bedre måte enn i dag.

Ved behandlingen av Dokument 3:10 (2017–2018) pekte komiteen også på at det er om lag ti år siden Stortinget ga uttrykk for at overvåking og kontrollordninger måtte på plass for å sikre at det blir betalt for reelle utslippsreduksjoner. Komiteen uttrykte forståelse for at det kan være krevende, både teknisk og tidsmessig, men understreket at departementet må holde stø kurs og arbeide ytterligere for å få dette på plass.

Komiteen mente det var urovekkende at oppfølgingen av risikoen for misligheter ikke er god nok, slik Dokument 3:10 (2017–2018) fra Riksrevisjonen viste.

Komiteen delte Riksrevisjonens syn om at det er sterkt kritikkverdig at Klima- og miljødepartementet ikke har ført en hardere linje når de har fått melding om misligheter fra sine samarbeidspartnere. Komiteen la til grunn at Klima- og miljødepartementet vil gjøre det som er nødvendig for å følge økonomireglementet.

3.7.2 Klima- og miljødepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. mars 2022 Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak de har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra Norad dersom dette var nødvendig. Klima- og miljødepartementet svarte i brev av 27. april 2022. På forespørsel fra Riksrevisjonen oversendte departementet også dokumenter som viser hvordan Colombia har rapportert om overholdelse av sikringsmekanismer og om framdrift på et utvalgt resultatmål.

Klima- og miljødepartementet omtaler i sitt svarbrev den internasjonale utviklingen siden Riksrevisjonen la fram sin rapport i 2018. FNs klimapanel (IPCC) viste senest 4. april 2022 at alle utslippsbaner som kan sikre klimamål om å begrense global oppvarming til 1,5 grader, forutsetter kraftig reduksjon i tropisk avskoging fram mot 2030. Redusert avskoging og endret arealbruk representerer 30–50 prosent av mulige tiltak til en anslått kostnad under 20 dollar per tonn CO₂, fram til 2050. Det vil ifølge Klima- og miljødepartementet blant annet kreve ny og forsterket politikk i skoglandene,

storskala opptrapping av støtte og resultatbaserte betalinger fra karbonmarkeder i en skala vi ikke har sett til nå.

Under klimatoppmøtet i Glasgow i 2021 fikk naturen og skogen en mer framtreddende rolle enn tidligere. 142 land kom sammen i Glasgow-erklæringen med mål om å stanse og reversere tap av tropisk skog innen 2030. Dette er ifølge Klima- og miljødepartementet et stort gjennombrudd *på papiret*, men må følges opp av ambisiøs politikk, samarbeid og finansiering.

Klima- og miljødepartementet påpeker at det er med dette som bakteppe at Klima- og skoginitiativet skal bidra til å redusere og reversere tropisk skogtap. Det innebærer å bruke de betydelige, men likevel i global målestokk svært begrensede midlene strategisk og katalytisk.

Når det gjelder arbeidet med å få med seg flere givere, viser departementet til at Klima- og skoginitiativet har fortsatt innsatsen for å øke finansieringen av REDD+. Under klimatoppmøtet i Glasgow ble kretsen av offentlige givere utvidet, og giverne har til sammen lovet 12 milliarder dollar til å redusere skogtap de neste fem årene. Flere givere bidrar nå mer enn Norge til skogsatsingen, blant annet Tyskland og Storbritannia. De siste årene har også flere givere, både land og filantropiske stiftelser, økt støtten til urfolk. Dette viser ifølge Klima- og miljødepartementet at Norges innsats for å få med flere givere har hatt effekt.

Tiltak for varige resultater gjennom REDD+

I svarbrevet gir Klima- og miljødepartementet en vurdering av hvorvidt resultatene av REDD+ fortsetter og er varige. Resultatene vil ifølge departementet avhenge av hvor raskt skoglandene klarer å legge om arealpolitikken slik at eksisterende skog blir stående, og om ressurser og råvarer hentes ut uten å medføre økt avskoging i framtiden.

Klima- og miljødepartementet viser til at en varig lav avskoging krever reguleringer, økonomiske insentiver (nasjonalt eller internasjonalt) og håndhevelse av lovverk. Dette legger grunnlaget for investeringer i effektiv arealbruk utenfor skogen, og til skogbevaring. Samtidig vil stående skog sjelden kunne gi samme (privatøkonomiske) inntekter som alternativ arealbruk. Dette er et argument for at land som lykkes i å regulere og håndheve en god skogpolitikk, og lokalsamfunn som bidrar til dette, bør få støtte i lang tid framover, også etter at avskogingen er redusert.

Departementet påpeker for øvrig at skoglandene gjennom Parisavtalen fastsatte nasjonale klimamål. Skoglandet må selv stå ansvarlig for å ikke nå sitt Paris-mål dersom avskogingen går opp sammenlignet med det fastsatte referansenivået.

Klima- og miljødepartementet viser videre til at man ikke kan garantere at resultater fra REDD+ er varige. Politikken i et skogland kan endre seg i en retning som hindrer varige resultater, for eksempel fordi den fører til mer avskoging. Departementet understreker at dette er rammevilkår som all klimapolitikk og all bistand opererer under, og det har vært framhevet som en risiko i Klima- og skoginitiativets innsats helt fra starten, blant annet

gjennom budsjettproposisjonene. I tillegg er klimaendringene i seg selv en risiko for de tropiske skogene, som blir mer sårbare for tørke og branner.

Fem land har mottatt resultatbaserte utbetalinger

I perioden 2009–2021 har Norge utbetalt til sammen ca. 10,2 milliarder kroner for utslippsreduksjoner i de fem landene Brasil, Guyana, Colombia, Ecuador¹⁶ og Gabon. Brasil har mottatt 8,3 milliarder kroner og er dermed den desidert største mottakeren. Ecuador og Gabon har kommet til etter Riksrevisjonens rapport i 2018. Gabon er det første landet i Afrika som har mottatt betaling fra Norge for utslippsreduksjoner fra avskoging på nasjonalt nivå.¹⁷

Klima- og miljødepartementet har i svarbrevet redegjort for status og framdrift i et utvalg samarbeidsland, inkludert Brasil og Indonesia. I Brasil ble ubrukte midler i Amazonasfondet frosset i 2019, og nye resultatbaserte utbetalinger fra Norge ble stanset etter at brasilianske myndigheter ensidig endret styringsstrukturen i fondet og gikk bort fra sin strategi og politikk for å redusere avskogingen i Amazonas. Norge har de siste årene uttrykt bekymring over politikken som føres. Når forholdene ligger til rette for det, vil fondet igjen kunne åpnes og midlene investeres i tiltak for å redusere avskogingen.

Indonesia avsluttet skogpartnerskapet med Norge i 2021, rett før den første resultatbaserte utbetalingen skulle skje. Ifølge Klima- og miljødepartementet var Indonesia misfornøyd med Norges krav, blant annet til forvaltning. Avskogingen i Indonesia har gått betydelig ned for femte året på rad. Departementet påpeker at resultatene i landet ikke er mindre varige fordi Indonesia ikke ønsket betaling fra Norge. De to landene inngikk en ny partnerskapsavtale i september 2022, som skal støtte opp om Indonesias planer om å oppnå netto opptak av karbon i 2030.¹⁸

Resultatbaserte utbetalinger via multilaterale organisasjoner har tatt tid

Klima- og skogsatsingen har utbetalt til sammen 10,9 milliarder kroner til multilaterale aktører ved utgangen av 2021.¹⁹ Det framgår av dokumentasjonen vi har mottatt fra Klima- og miljødepartementet, at Central African Forest Initiative (CAFI), UN REDD og Verdensbankens Karbonfond (FCPF) og BioKarbonfond (BioCF) er de største multilaterale mottakerne.

Karbonfondet skal støtte land i fase 3 av REDD+ med betaling for resultater. Ifølge Klima- og miljødepartementet har det tatt lang tid å inngå avtaler om betaling for utslippsreduksjoner på grunn av tunge og omstendelige prosesser i fondet og policyutvikling i fondets styre. Den første utbetalingen fra fondet var på 6,4 millioner dollar og gikk til Mosambik i 2021.

Det har også tatt tid å komme i gang med utbetalinger fra BioKarbonfondet. Koronapandemien har ført til ytterligere forsinkelser i utbetalinger,

¹⁶ Klima- og skoginitiativet har betalt for resultater i Ecuador gjennom REM-programmet sammen med Tyskland. REM-programmet omfatter også Colombia.

¹⁷ Gabon mottok betaling for resultater fra Norge gjennom Central African Forest Initiative (CAFI) i 2021. Norge arbeider sammen med 7 andre givere gjennom CAFI, et fond som skal sikre finansiering til nasjonale fond og programmer for å redusere avskogingen i samarbeidslandene.

¹⁸ [Norge og Indonesia inngår nytt regnskogsamarbeid - regjeringen.no](#) [Hentdato 14. september 2022]

¹⁹ [Bistandsresultater \(norad.no\)](#) [Hentdato 16. mai 2022]

gjennomføring og oppfølging av programaktiviteter. Etiopia er det første landet som er i slutfasen av forhandlinger med fondet om en kjøpskontrakt, som vil bli signert innen utgangen av 2022.

Nye initiativer er opprettet

Klima- og miljødepartementet viser videre til at det har bidratt til opprettelsen av to nye initiativer som skal legge forholdene til rette for storskala finansiering fra privat næringsliv gjennom frivillige karbonmarkeder.

Det ene initiativet er sertifiseringsordningen *Architecture for REDD+ Transactions* (ART). ART har et uavhengig styre og sørger for at det skjer en tredjeparts verifisering. Under ART måles resultater mot et stadig strengere referansenivå (5-årig historisk gjennomsnitt). Kravene som følger av sertifiseringsordningen, er teknisk utfordrende for skoglandene å oppfylle. Det er også politisk utfordrende for land å forholde seg til nye «tilleggskrav» som spesifiserer prinsippene fra Klimakonvensjonen.

Det andre initiativet departementet viser til, er koalisjonen LEAF²⁰, som i 2021 ble lansert av Norge, Storbritannia, USA og flere store private selskaper som Amazon, Unilever og Nestlé. Koalisjonen lover i første omgang å bidra med minst 1 milliard dollar til å betale for utslippsreduksjoner fra skog i perioden 2022–2026. Den norskstøttede miljøorganisasjonen *Emergent* koordinerer koalisjonen og skal hjelpe skogland med å få betalt for ART-sertifiserte utslippsreduksjoner. Det skal sikre resultater med høy miljømessig og sosial integritet.

Med ART og LEAF/Emergent bidrar Klima- og skoginitiativet til å standardisere høye krav til verifiserte utslippsreduksjoner. Selskaper kan betale for utslippsreduksjoner på nasjonalt nivå som dekker hele sektoren, framfor å følge opp prosjekter på mindre landområder, der avskogingen kan flytte seg til et annet område (*'karbonlekkasje'*). Ifølge Klima- og miljødepartementet kan kraftig vekst i det frivillige karbonmarkedet der selskaper tar på seg frivillige klimamål, skape etterspørsel etter gode utslippsreduksjoner fra tropisk skog og dermed gi skogland som lykkes, en større og mer forutsigbar inntektskilde.

Bedre satellittovervåking

Klima- og miljødepartementet framhever at et godt utviklet og robust overvåkingssystem er en forutsetning for at land skal kunne gjennomføre politikk og strategier som begrenser og reverserer avskoging. Klima- og skoginitiativet har ifølge departementet fortsatt og videreutviklet innsatsen på dette området. Verden har blant annet fått gratis tilgang til høyoppløselige satellittbilder av hele det tropiske beltet som oppdateres hver måned. Bedre skogovervåking gir landene mer kunnskap om årsakene til avskogingen og om effekten av tiltak, og den gjør det mulig å legge opp til en mer bærekraftig arealpolitikk. Bedre kunnskap øker også sivilt samfunns, selskapers og medias mulighet til å overvåke avskogingen, som igjen legger større press på andre aktører.

²⁰ LEAF står for *Lowering Emissions by Accelerating Forest finance*.

Informasjonsgrunnlag om ivaretagelsen av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer ved betalinger for resultater

Klima- og miljødepartementet viser til at norske myndigheter krever at fond som forvalter resultatbaserte midler, har anerkjente systemer for sosiale og miljømessige sikringsmekanismer og god fondsforvaltning på plass. Hvert år må fondene rapportere til Norge på at disse overholdes, før de kan motta nye resultatbaserte utbetalinger.

Klima- og miljødepartementet opplyser at antall land som har levert rapporter om hvordan de ivaretar sikringsmekanismer til FNs klimakonvensjon, har økt fra 1 til 23 siden Riksrevisjonens undersøkelse i 2018. Gjennom bilateral og multilateral støtte til skoglandene har Norge bidratt til at disse rapportene har blitt utviklet i de 23 landene.

Departementet opplyser at Verdensbankens karbonfond jevnlig rapporterer til Norge om hvordan sikringsmekanismer ivaretas i ulike land. Norge er også største giver til FN-programmet UN REDD, som legger vekt på å styrke skoglandenes egen kapasitet til å utarbeide og ivareta systemer for sikringsmekanismer og målesystemer.

Når det gjelder de bilaterale samarbeidene, har Klima- og miljødepartementet i de årlige belastningsfullmaktene til ambassader med spesialutsendinger for klima og skog lagt inn krav om å rapportere på hvordan sosiale og miljømessige hensyn ivaretas, samt hvordan landets oppfølging av sikringsmekanismer under FNs klimakonvensjon ivaretas. Krav om å rapportere hvordan sikringsmekanismer i avtaler og fond ivaretas, er også tatt inn i Norads tildelingsbrev, og rapporteres i årsrapporten til Norad.

Colombia er ett av de bilaterale samarbeidslandene. Departementet har etter forespørsel fra Riksrevisjonen oversendt dokumentasjon på hvordan Colombia har rapportert om overholdelse av sikringsmekanismene, både gjennom rapportering til FNs klimakonvensjon og gjennom mer detaljert rapportering til Norge, Tyskland og Storbritannia. Rapporteringen omfatter også risiko knyttet til overholdelsen av sikringsmekanismene, samt risikoreduserende tiltak.

Ifølge departementet er også Norges bidrag til å opprette ART et potensielt stort skritt framover for å styrke det globale informasjonsgrunnlaget om ivaretagelse av sikringsmekanismer. ART krever robust rapportering på oppfølging av alle sikringsmekanismer som ligger i Klimakonvensjonen, og har utviklet indikatorer som spesifiserer kravene ytterligere. Rapporteringen verifiseres før ART utsteder utslippsreduksjoner.

Klima- og miljødepartementet viser til at sosiale og miljømessig integritet er en forutsetning for å levere gode og varige resultater, og ikke bare et tilleggskrav for å motta støtte.

Innhenting og behandling av informasjon om framdrift og resultater

Klima- og miljødepartementet opplyser at det ble satt nye mål for Klima- og skoginitiativet i 2019, og utarbeidet et nytt strategisk rammeverk for initiativet

basert på disse målene. Det strategiske rammeverket ble offentliggjort i Prop. 1 S (2020–2021).

Det strategiske rammeverket gjennomfører ifølge departementet styringen av Klima- og skoginitiativet. Tildelingsbrevet til Norad og de årlige belastningsfullmaktene til ambassader i de største skoglandene stiller krav om rapportering i henhold til det strategiske rammeverket. Fra 2022 benyttes også det strategiske rammeverket i budsjettstyringen av tilskuddsposten. Rapporteringen fra Norad og ambassadene brukes blant annet som grunnlag for rapporteringen til Stortinget gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Fra og med rapporteringen for 2019 (i budsjettet for 2021) er også denne strukturert etter det strategiske rammeverket.

Klima- og miljødepartementet opplyser videre at Norad fikk i oppdrag i 2022 å videreutvikle et indikatorsett under det strategiske rammeverket. Det skal brukes til å systematisere datainnsamling om resultater under det strategiske rammeverket på tvers av hele porteføljen til Klima- og skoginitiativet. Målet er at kunnskap om erfaringer og resultater i enda større grad kan brukes til å videreutvikle initiativet.

I forbindelse med oppfølgingen har Riksrevisjonen etterspurt dokumentasjon som viser framdriften i Colombia på resultatmålet «vedtatt og gjennomført politikk for bærekraftig skog- og arealforvaltning». Klima- og miljødepartementet har i sitt svar oversendt colombianske myndigheters rapportering for 2018 og 2020 som omhandler hvilke milepæler som ble nådd disse årene, herunder framgangen på det aktuelle resultatmålet. Departementet har også sendt oss ambassaden i Bogotás vurderinger av disse rapportene.

Klima- og miljødepartementet opplyser i dialogen med Riksrevisjonen at det er igangsatt et utredningsarbeid som vil gi mer kunnskap om statusen til klima- og skoginitiativet og hvilke resultater det har oppnådd. Arbeidet er forankret i Hurdalsplattformen. Der framkommer det at regjeringen vil fornye den norske regnskogsatsingen ved å kritisk gjennomgå situasjonen i dagens mottakerland og behovet for å støtte vernet av regnskog i nye land. Regjeringen vil også forene klima- og utviklingspolitikken blant annet gjennom å prioritere en fornying av regnskogsatsingen. Per oktober 2022 arbeider departementet med forslag til endringer.

Oppfølging av risiko og bruk av reaksjoner ved avvik og varsler om mulige økonomiske misligheter

For å styrke den aktive risikooppfølgingen opplyser Klima- og miljødepartementet at det har foretatt justeringer i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

I 2018 ble det vedtatt et nytt ordningsregelverk for Klima- og skogsatsingen som stiller krav til søker og til søknader som sendes departementet. Det er blant annet et krav at søkeren skal være en juridisk person, slik at postbokselskaper ikke kan motta tilskuddsmidler. Ordningsregelverket slår fast at det er nulltoleranse for økonomiske misligheter, og stiller krav til oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere. Alle tilskuddsavtaler som

inngås, inneholder i tillegg krav til bruk av midlene, og synliggjør konsekvensene dersom midlene ikke anvendes til formålet.

Varsler og mistanker om uregelmessigheter og økonomiske misligheter skal rapporteres gjennom departementets varslingskanal. Varslene følges opp av departementets kontrolldirektør.

Departementet viser til at den aktive risikooppfølgingen i forvaltningen er styrket. Risiko knyttes både til mål- og resultatstyringen og til misligheter. Nulltoleransen for økonomiske misligheter blir omtalt i alle belastningsfullmakter til ambassadene, som i tillegg viser til at ambassadene skal rapportere om risiko i innsatsen. Dette er også et krav i Norads tildelingsbrev, og risikooppfølging er et fast punkt på etatsstyringsmøtene. Før møtene sender Norad ut en matrise som viser de viktigste risikoene i oppdraget for gjeldende år og de avbøtende tiltakene. Dette mener Klima- og miljødepartementet gir et godt grunnlag for å diskutere risiko som en del av etatsstyringsdialogen.

Departementet viser til at den aktive risikooppfølgingen på landnivå styrkes ved at man er til stede. For å sikre god oppfølging har Klima- og skoginitiativet spesialutsendinger på de norske ambassadene i de største samarbeidslandene. Klima- og miljødepartementet opplyser at kapasiteten på ambassadene har blitt styrket siden 2018, i hovedsak gjennom flere ansatte. Per april 2022 var 8 utsendte skogdiplomater og 14 lokalansatte tilknyttet klima- og skoginitiativet.

3.7.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke oppfølgingen av Norges internasjonale klima- og skogsatsing.

Klima- og miljødepartementet viser i sitt svar til at man ikke kan garantere at resultater fra REDD+ er varige. Politikken i et skogland kan endre seg. Brasil, som har mottatt mest midler fra klima- og skogsatsingen, er et eksempel på dette. Riksrevisjonen registrerer at departementet har frosset ubrukte midler i Amazonasfondet i 2019 og at nye resultatbaserte utbetalinger fra Norge er stanset.

Departementet redegjør for forhold som skal legge til rette for at resultatene av klima- og skogsatsingen er varige. Departementet viser i den sammenheng til utviklingen på den internasjonale arena, eksempelvis at skog fikk en mer framtrædende rolle enn tidligere under klimatoppmøtet i Glasgow i 2021. Videre viser departementet til tiltak og initiativ de selv har bidratt til, blant annet bedre satellittovervåking samt ordninger som skal legge forholdene til rette for frivillige karbonmarkeder. Med de nevnte tiltakene legger Riksrevisjonen til grunn at departementet har fulgt opp anbefalingen om å videreutvikle tiltak for å oppnå varige resultater.

Riksrevisjonen merker seg også at departementet har fulgt opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad om å forsøke å få flere giverland til å bidra. Klima- og miljødepartementet viser til at kretsen av offentlige givere ble

utvidet under klimatoppmøtet i Glasgow, og at flere givere nå bidrar mer enn Norge til skogsatsingen.

Klima- og miljødepartementet har siden revisjonen ble gjennomført, utarbeidet et nytt strategisk rammeverk som brukes gjennomgående i styringen av Klima- og skoginitiativet. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt og mener rammeverket gir et bedre grunnlag for å sikre tilfredsstillende informasjon om framdrift og resultater. Det er også positivt at det er stilt nye krav til rapportering om ivaretagelse av sosiale og miljømessige sikringsmekanismer. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at det fremdeles ikke er videreutviklet et indikatorsett. Norad fikk oppdraget i 2022, tre år etter at det strategiske rammeverket ble utarbeidet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at Klima- og miljødepartementet slutfører arbeidet med indikatorsettet, slik at grunnlaget for styring og resultatoppfølging styrkes.

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har iverksatt flere tiltak for å sikre en aktiv oppfølging av risikoen for økonomiske misligheter. Blant annet er det vedtatt et nytt ordningsregelverk for Klima- og skogsatsingen som stiller krav til søknader. Videre inngår håndteringen av risikoen for misligheter systematisk i styringsdokumenter og etatsstyringsdialogen. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at departementet i tråd med Hurdalsplattformen kritisk vil gjennomgå situasjonen i dagens mottakerland og behovet for å støtte vernet av regnskog i nye land. Riksrevisjonen legger til grunn at dette ytterligere vil styrke departementets grunnlag for å videreutvikle tiltak og sikre en god innretning på klima- og skogsatsingen.

Saken er avsluttet.

3.8 Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens kontroll med prising av transaksjoner i interessefellesskap over landegrensene

3.8.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere resultatene av Skatteetatens kontroll med prising av transaksjoner i interessefellesskap (internprising) over landegrensene ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Det ble også undersøkt hvordan og i hvilken grad Skatteetaten brukte tilgjengelige virkemidler for å oppnå dette.

[Dokument 3:12 \(2017–2018\) Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens kontroll med prising av transaksjoner i interessefellesskap over landegrensene](#) ble oversendt Stortinget 5. juni 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2018, jf. [Innst. 62 S \(2018–2019\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 29. november 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Skatteetatens kontroll av internprising førte til betydelige inntektskorrigeringer. Samtidig pekte Riksrevisjonen på at Skatteetaten gjennomførte få kontroller av internprising. Videre var gjennomføringstiden for kontrollene lang, blant annet fordi Skatteetaten ikke hadde en omforent praksis for å bruke tidsfrister ved innhenting av dokumentasjon. Undersøkelsen viste også at Skatteetaten i liten grad brukte tilgjengelige sanksjonsmuligheter, noe som kan ha uheldige konsekvenser for etterlevelsen på området.

I undersøkelsen framhevet Riksrevisjonen at opplysninger om beløpsmessige effekter av inntektskorrigeringene etter det opprinnelige vedtaket vil være svært nyttig informasjon i Finansdepartementets oppfølging av internprisingsområdet. Riksrevisjonen vurderte det derfor som kritikkverdig at departementet ikke hadde sikret seg opplysninger om de skattemessige effektene av internprisingskontrollene gjennom egne evalueringer eller analyser.

Riksrevisjonen anbefalte Finansdepartementet

- å vurdere om omfanget av internprisingskontrollen er tilstrekkelig og om kontrollen er gitt nødvendige prioritet
- å bidra til at et nasjonalt system for bedre risikohåndtering og utvelgelse av internprisingssaker for kontroll blir ferdigstilt
- å vurdere om sanksjonsmidlene i internprisingssaker er tilstrekkelige
- å bidra til å klargjøre hva selskapenes plikter innebærer med hensyn til å levere nødvendig dokumentasjon om internprising innen lovgitt frist
- å sørge for å ha god nok oversikt over de endelige skattemessige effektene på skattegrunnlaget av kontrollene.

Ved behandlingen av Dokument 3:12 (2017–2018), jf. Innst. 62 S (2018–2019), framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen viktigheten av at Skatteetatens kontrollarbeid med prising av transaksjoner i interessefellesskap over landegrensene ble videreført og intensivert. Dette var

viktig både for å sikre skattegrunnlaget og for å hindre konkurransevridning i forhold til norske selskaper. Komiteen uttrykte samtidig en forståelse av at internprisingssaker omfatter skjønnsmessige vurderinger ved fastsettelsen av internpriser, og at det er vanskelig og ressurskrevende å sannsynliggjøre at betingelsene for å ilegge tilleggsskatt er oppfylt. Komiteen framhevet også viktigheten av at slike saker er godt opplyst, og at Skatteetaten må vurdere hvilken virkemiddelbruk som er best egnet for å oppnå dette, herunder virkemidler for å oppfylle av selskapenes dokumentasjonsplikt.

Komiteen støttet Riksrevisjons vurdering av at sanksjonsmulighetene ble lite brukt, og mente det var viktig å finne riktige sanksjonsmidler i disse sakene som sørger for framdrift og avklaring. Videre ga komiteen uttrykk for at Finansdepartementet derfor burde finne fram til egnede sanksjons- og virkemidler så snart som mulig.

Komiteens flertall sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til Finansdepartementet.

3.8.2 Finansdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 15. mars 2022 Finansdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 22. mai 2022.

Det er foretatt flere endringer i Skatteetatens arbeid med internprising

Finansdepartementet viser i brevet sitt til at Skatteetaten har gjennomført flere endringer knyttet til internprisingsområdet etter Riksrevisjonens undersøkelse. Et viktig tiltak er ifølge departementet at organiseringen av arbeidet med internprising ble endret i 2019. Da ble en egen fagseksjon i Skatteetaten tildelt det nasjonale ansvaret for fagområdet internprising. Tidligere var ansvaret i stor grad spredt på skatteregionene. Seksjon for internprising i Skatteetaten arbeider for å sikre etterlevelse på internprisingsområdet, blant annet når det gjelder fordeling av inntekt til filialer av utenlandske foretak med begrenset skatteplikt.

Videre viser departementet til at Skatteetaten har utviklet en egen etterlevelsestrategi som overordnet skal legge grunnlaget for hvordan den kan oppnå økt etterlevelse på internprisingsområdet. Etterlevelsesstrategien tar utgangspunkt i kunnskap om hva som er de viktigste årsakene til manglende etterlevelse, og hva som vurderes å være de mest effektive virkemidlene. Departementet viser også til at Skatteetaten deltar i internasjonale tiltak for å bedre forutberegneligheten for de skattepliktige, blant annet deltakelse i OECDs arbeid knyttet til «Tax Certainty». Høsten 2021 igangsatte Skatteetaten et tiltak kalt «smidig veiledning», der formålet er å publisere veiledning på internprisingsområdet basert på brukernes behov.

Departementet vurderer at Skatteetatens organisering av og tilnærming til arbeidet på internprisingsområdet nå er vesentlig mer helhetlig og koordinert

enn det som var tilfellet i perioden som ble dekket av Riksrevisjonens undersøkelse.

Omfang og resultater av internprisingskontroll

Finansdepartementet ba i tildelingsbrevet for 2020 Skatteetaten om å utarbeide en redegjørelse for kontrollomfanget på internprisingsområdet. Skatteetaten ble også bedt om å vurdere om kontrollnivået var hensiktsmessig. Bakgrunnen for oppdraget var Riksrevisjonens anbefaling til Finansdepartementet om å vurdere om omfanget av internprisingskontrollen er tilstrekkelig, og om kontrollen er gitt nødvendig prioritet.

Utviklingen i antallet igangsatte og avsluttede kontroller på internprisingsområdet i perioden 2017–2021 er vist i Tabell 1.

Tabell 1 Antallet igangsatte og avsluttede kontroller per år i perioden 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antall igangsatte kontroller	45	42	38	22	23
Antall avsluttede kontroller	42	49	44	29	42

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 1 viser at det har vært en nedgang i antallet igangsatte kontroller på internprisingsområdet i perioden 2017–2021. Tabell 2 viser en oversikt over etterberegnete beløp fra internprisingsaker med vedtak i den sammen tidsperiode

Tabell 2 Etterberegnete beløp fra internprisingsaker med vedtak per år i perioden 2017–2021 (beløp i millioner kroner)²¹

	2017	2018	2019	2020	2021
Endelig vedtak	919	3 138	577	1 286	1 598
Påklagede vedtak i prosess²²	3 732	3 664	1 578	14 153	891
Totalt	4 651	6 802	2 155	15 439	2 489

Kilde: Skatteetaten

Tabell 2 viser at det totale beløpet som er etterberegnet fra internprisingsaker hvor det fattes vedtak, varierer i den aktuelle perioden. I 2020 var beløpet vesentlig større enn i de andre årene. En stor andel av det

²¹ Tabell 2 viser etterberegnete beløp fra vedtak som har blitt fattet av Skatteetatens tidligere Riksprosjekt for Transfer Pricing (før 2017) og seksjon for internprising (etter 2019). Tabellen viser også vedtak fattet av Oljeskattekontoret.

²² Skattevedtak som ikke blir akseptert av de skattepliktige, kan påklages eller bringes inn for domstolene. En klage kan medføre at Skatteetatens opprinnelige vedtaksbeløp blir endret. På internprisingsområdet er det en høy andel vedtak som blir påklaget. Ifølge Skatteetatens årsrapporter er det fattet et endelig vedtak i 75 saker i årene 2019–2021, og 26 av disse er påklaget. Skatteetaten har over tid fått medhold i flertallet av de sakene som har blitt påklaget, eller som har gått til domstolene.

beløpet som er etterberegnet i 2020 er imidlertid påklaget, noe som innebærer at det endelige beløpet ikke er avklart.²³

Finansdepartementet viser i sitt svarbrev til at særskilte forhold har påvirket Skatteetatens operative arbeid på internprisingsområdet i årene 2019–2021. Departementet viser blant annet til at 2019 var et oppstartsår med en ny organisering og arbeidsmetodikk, mens aktiviteten i 2020 og 2021 var preget av koronasituasjonen. I tillegg var det nødvendig å bruke internprisingsseksjonens kompetanse i arbeidet med kompensasjonsordningen for næringslivet og lønnstilskuddsordningene. Derfor ble ressurser fra seksjonen omdisponert til disse oppgavene i 2020 og 2021. Disse forholdene har påvirket etatens arbeid med internprising, inkludert kontrollomfanget, i disse årene.

Departementet viser til at Skatteetaten selv vurderer at omfanget av internprisingskontroller er tilstrekkelig. Skatteetaten viser til at kontroller er et viktig virkemiddel på internprisingsområdet, og peker samtidig på at den følger OECDs etterlevelsesmetodikk. Denne metodikken innebærer blant annet at valget av virkemidler skal baseres på en konkret vurdering av den enkelte risiko og den antatte årsaken til manglende etterlevelse. Ifølge Skatteetaten er det flere særtrekk ved internprisingsområdet som har betydning for hva som er hensiktsmessig virkemiddelbruk. Etaten viser blant annet til at internprisingsområdet er preget av et skjønnsmessig, internasjonalt regelverk der sakene ofte har omfattende og komplekst faktum. Videre peker etaten på at eventuelle internprisjusteringer normalt vil medføre en dobbeltbeskatningssituasjon som må løses gjennom gjensidige forhandlinger mellom involverte stater. Ifølge etaten vil en dialog i forkant ofte være mer ressurseffektiv, fordi det reduserer potensialet for omfattende tvister både med den skattepliktige og med andre lands skattemyndigheter.

Finansdepartementet viser også til at det i tildelingsbrevet for 2022 gir Skatteetaten føringer om å arbeide for økt etterlevelse ved internprising og fordeling av inntekter i multinasjonale konserner. Departementet viser i tildelingsbrevet også til at en viktig del av dette arbeidet er at etaten har et tilstrekkelig kontrollnivå.

System for risikohåndtering og utvelgelse av internprisingssaker

Finansdepartementet viser til at Skatteetaten opprettet en arbeidsgruppe for risikoidentifisering og prioritering på internprisingsområdet i 2019. Siden den gang har arbeidsgruppen jobbet med å etablere et helhetlig system for risikohåndtering og utvelgelse av internprisingsrisiko på både transaksjons-, foretaks- og konsernnivå, basert på tilgjengelige data.

Formålet med det helhetlige systemet er blant annet å estimere sannsynligheten for manglende etterlevelse på aktuelle risikoområder og eventuelle konsekvenser av manglende etterlevelse. Risikovurderingene på konsernnivået suppleres med analyser som er basert på innsendte land-for-land-rapporter for norske konserner, mottatte rapporter for utenlandske konserner og definerte manntall over foretak der manglende etterlevelse vurderes å kunne ha konsekvenser for det norske skattefundamentet. Basert

²³ Per mai 2022.

på disse analysene har Skatteetaten definert og prioritert konkrete risikoområder når det gjelder å gjennomføre kontroller og/eller andre tiltak for å sikre etterlevelse.

Departementet viser til et konkret resultat av det nye systemet. Det dreier seg om et prosjekt der 25 konserner som har betydelige konserninterne transaksjoner over landegrensene, og som presumptivt har betydelig internprisingsrelatert risiko, er valgt ut for en tettere oppfølging. Disse konsernene sto for omtrent 40 prosent av de totale konserninterne transaksjonene til utlandet i inntektsåret 2019. Formålet med prosjektet er å utføre kvalitative risikovurderinger før det eventuelt gjennomføres videre tiltak. Tilnærmingen innebærer at Skatteetaten har en dialog med virksomhetene om identifisert risiko og grunnlaget for internprisingen, og at etaten gjør en grundigere vurdering av behovet for kontroll og annen virkemiddelbruk.

Gjennomføringstid, dokumentasjon, frister og sanksjonsmidler

I den opprinnelig undersøkelsen ga Riksrevisjonen Finansdepartementet en anbefaling om å bidra til å klargjøre hva selskapenes plikter innebærer for å levere nødvendig dokumentasjon om internprising innen lovgitt frist. I 2018 opplyste departementet om at det planla å evaluere dokumentasjonsreglene for internprisingsområdet.²⁴ Evalueringen skulle gjennomføres snarlig. Departementet viste til at evalueringen blant annet skulle bidra til å presisere og utdype ytterligere hva selskapene skal utarbeide av pliktig dokumentasjon.

I brev av 22. mai 2022 opplyser departementet om at overnevnte evaluering fortsatt ikke er gjennomført, men at det arbeider med forslag til oppdaterte dokumentasjonsregler på internprisingsområdet. Forslagene skal blant annet følge opp OECD-anbefalinger om internprisingsdokumentasjon fra 2015 og Riksrevisjonens undersøkelse av Skatteetatens kontroll med internprising. Videre opplyser departementet om at arbeidet med et høringsnotat har tatt tid, blant annet som følge av et stort arbeidspress i forbindelse med forskjellige koronatiltak. Departementet tar sikte på at høringsnotatet vil bli sendt på høring i 2022.

Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse viste at gjennomføringstiden for internprisingssaker var lang, og at tidsfristene ved innhenting av dokumentasjon var lite tydelige. Finansdepartementet viser i sitt svarbrev til at internprisingsområdet fortsatt preges av skjønnsmessige vurderinger som ofte er knyttet til svært komplekse faktum. Departementet mener at hensynet til å foreta presise vurderinger på et best mulig grunnlag i disse sakene derfor kan påvirke vurderingene av hva som er hensiktsmessige frister for selskaper som skal svare på en anmodning om informasjon etter reglene i skatteforvaltningsloven. Departementet peker på at dette også vil være et sentralt hensyn i arbeidet med å oppdatere rapporteringsreglene på området.

Departementet viser også til at hvilke sanksjons- og virkemidler som er mest effektive og treffsikre på internprisingsområdet, må vurderes i lys av den

²⁴ Brev av 3. april 2018, sendt i forbindelse med den opprinnelige undersøkelsen.

meldings- og dokumentasjonsplikten som til enhver tid gjelder. Videre påpeker departementet at en klargjøring av innholdet i meldings- og dokumentasjonsplikten vil kunne bidra til at det blir enklere å oppfylle pliktene, og at dette igjen kan ha betydning for hvilke sanksjonsmidler som er hensiktsmessige.

Oversikt over skattemessige effekter mv.

Riksrevisjonen anbefalte i sin opprinnelige undersøkelse Finansdepartementet å sørge for å ha god nok oversikt over de endelige skattemessige effektene av kontrollene på internprisingsområdet. I sitt svarbrev peker departementet på at disse opplysningene ikke nødvendigvis er nyttige for å styrke departementets oppfølging av internprisingsarbeidet i Skatteetaten. Departementet begrunner dette med at det er etatens samlede virkemiddelbruk, og ikke bare kontroller, som har betydning for etterlevelsen og samlet skatteproveny. Videre viser departementet til at skattemessige effekter av kontrollene avhenger av en rekke forhold som er utenfor Skatteetatens kontroll, som for eksempel konjunktursvingninger.

Finansdepartementet viser samtidig til at det, som en oppfølging av Riksrevisjonens anbefaling, årlig innhenter en egen rapport fra Skatteetaten om etatens arbeid på internprisingsområdet.²⁵ Rapporten inneholder blant annet redegjørelser for ressursbruk, antall saker og resultater (inkludert etterberegnete beløp og provenyeffekter), behandlede klagesaker og internprisingsdommer.

I brev av 14. mai 2018²⁶ viste finansministeren til at hun, som en oppfølging av Riksrevisjonens anbefaling, ville vurdere om det kunne være behov for evalueringer eller andre analyser som omfatter effektene av Skatteetatens arbeid på internprisingsområdet. Statsråden pekte på at slike analyser i så fall burde ha en bredere tilnærming enn bare de skattemessige effektene av etatens kontrollvirksomhet. Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten i tildelingsbrevet for 2020 derfor fikk i oppdrag å komme med forslag til innretning av en analyse eller evaluering av etatens virkemiddelbruk på internprisingsområdet. Ifølge departementet skal Skatteetaten oversende en sluttrapport for dette arbeidet i løpet av 2022.

3.8.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonens vurderer det som positivt at det er gjort flere forbedringer i Skatteetatens arbeid med internprising siden 2019. Blant annet merker Riksrevisjonen seg at kontrollen med internprising har blitt samlet i ett miljø som har landsdekkende ansvar for å oppnå en mer helhetlig og koordinert oppgaveløsning på internprisingsområdet.

Riksrevisjonen konstaterer samtidig at omfanget av igangsatte kontroller på internprisområdet er blitt mindre i perioden 2017–2021. Omfanget er redusert til tross for at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 62 S (2018–2019) framhevet viktigheten av at Skatteetatens kontrollarbeid med prising av transaksjoner i interessefelleskap over landegrenser ble videreført og intensivert. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at særskilte forhold, deriblant

²⁵ Jf. tildelingsbrevet for 2022, vedlegg 6.

²⁶ Statsrådens svarbrev til den opprinnelig undersøkelse.

koronasituasjonen, har påvirket kontrollomfanget i disse årene. Videre registrerer Riksrevisjonen også at Finansdepartementet i tildelingsbrevet for 2022 har gitt Skatteetaten føringer om å arbeide for økt etterlevelse ved internprising og allokering i multinasjonale konserner. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Finansdepartementet har formidlet til Skatteetaten at det er viktig at etaten har et tilstrekkelig kontrollnivå i dette arbeidet.

Videre merker Riksrevisjonen seg at Finansdepartementet er i ferd med å utarbeide et forslag til oppdaterte dokumentasjonsregler på internprisingsområdet, med sikte på å sende disse på høring i 2022. Riksrevisjonen viser her til at Finansdepartementet allerede i 2018 opplyste om at dette arbeidet ville bli påbegynt snarlig, og konstaterer at arbeidet har tatt svært lang tid. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å få ferdigstilt dette arbeidet, fordi tydeligere plikter for hva slags dokumentasjon som skal leveres innen hvilke frister, vil gjøre det enklere for konserner å oppfylle sin dokumentasjonsplikt. Oppdaterte dokumentasjonsregler vil også være styrende for det videre arbeidet med å vurdere hvilke sanksjonsmidler som er hensiktsmessige på internprisingsområdet.

Riksrevisjonen mener det er viktig at Finansdepartementet har stor oppmerksomhet på Skatteetatens kontrollarbeid med prising av transaksjoner i interessefelleskap over landegrensene. Dette er viktig både for å sikre skattegrunnlaget, og for å hindre konkurransevridning i forhold til norske selskaper.

Saken er avsluttet.

3.9 Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)

3.9.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke årsakene til at NH90-helikoptrene ikke var levert og innfaset i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet primært perioden 2010–2017.

[Dokument 3:3 \(2018–2019\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)* ble oversendt Stortinget 25. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 10. april 2019, jf. [Innst. 237 S \(2018–2019\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget [7. mai 2019](#).

Undersøkelsen viste at Stortingets forutsetninger for anskaffelsen av NH90 og helikoptrenes operative evne ikke var oppfylt. Helikoptret var sterkt forsinket, ga færre flytimer enn forventet og hadde et høyt vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader. Sentrale årsaker til at helikoptret var forsinket, lå både hos leverandøren og på norsk side. Leverandøren erkjente ansvaret for forsinkelsene fram til 2011. Rapporteringen til Stortinget hadde vært begrenset.

Undersøkelsen pekte på at forsinkelsene hadde hatt store negative konsekvenser for den operative evnen til kystvaktfartøyene og fregattene. Når det gjaldt fregattene, var deres evne til egenbeskyttelse og antiubåt- og antioverflateoperasjoner vesentlig svekket. Fregattene hadde vært i tjeneste i en betydelig del av sin antatte totale levetid uten en av sine viktigste operative kapasiteter. Når det gjelder helikoptrene, er Kystvaktens evne til å drive fiskerioppsyn og suverenitetshevdelse og til å bistå i søk- og redningsoppdrag vesentlig svekket uten disse. Under den langvarige innfasingen av NH90 har Kystvakten derfor hatt en redusert operativ evne.

Riksrevisjonen delte Forsvarets vurdering av at flytimetallet så langt tydet på at NH90 ikke ville kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte. Statsråden mente på sin side at det var for tidlig å konkludere med at NH90 ikke ville kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte. Erfaringene så langt var basert på økonomiske forutsetninger og driften av en foreløpig versjon av NH90. Statsråden viste til en analyse fra Forsvarets forskningsinstitutt fra september 2018 der det framgikk at det var teknisk mulig å dekke Forsvarets behov for maritime helikoptre, men at dette i stor grad ville være et budsjettspørsmål. Riksrevisjonen kommenterte i sin sluttmerknad at det også uavhengig av økonomi knyttet seg stor usikkerhet til innfasingen av de nye helikoptrene, med de konsekvensene det har for Sjøforsvarets oppgaveløsning.

I undersøkelsen viste Riksrevisjonen til at NH90 er en enkeltanskaffelse som burde gi viktig lærdom om at anskaffelser som involverer mange aktører, krever ekstra oppmerksomhet med hensyn til styring, organisering og klare ansvarsforhold. NH90-anskaffelsen viste også betydningen av å holde fast

ved grunnleggende forutsetninger for anskaffelsen og å gjøre grundige vurderinger av og følge opp leverandøren i store anskaffelser. Anskaffelsen viste dessuten viktigheten av god risikohåndtering.

Med bakgrunn i dette anbefalte Riksrevisjonen at Forsvarsdepartementet

- sørger for at grunnleggende forutsetninger er klart definerte, og at de ivaretas i hele anskaffelsesprosessen – også i kvalitetssikringen av kontrakten
- foretar en grundig risikovurdering av leverandøren(e) i vesentlige anskaffelser, og at vurderingene blir fulgt opp gjennom anskaffelsen
- sørger for å vurdere om virkemidlene i kontraktene for vesentlige anskaffelser gir leverandøren(e) tilstrekkelige insentiver til å overholde kontraktsbestemmelsene
- vurderer tiltak som sikrer at det utarbeides planer for å innfase materiell i tide, særlig når mange enheter er involvert og disse er avhengige av hverandre for å oppnå en effektiv innfasing
- sørger for en praksis som i vesentlige anskaffelser sørger for en klar ansvarsfordeling og tydelige styringslinjer og myndighetsforhold mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsstaben og de aktuelle våpengrenene.

Ved behandlingen av Dokument 3:3 (2018–2019), jf. Innst. 237 S (2018–2019), fant kontroll- og konstitusjonskomiteen det kritikkverdig at det ikke syntes å ha blitt gjort grundigere forberedelser til en så betydelig og kostnadskrevende anskaffelse for landet som NH90-helikoptrene er. Komiteen forutsatte at omfanget av insentiver blir vurdert i kvalitetssikringen av kontrakter. Videre fant komiteen det sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke syntes å ha etablert rutiner for å gjøre en grundig risikovurdering av leverandøren(e) i vesentlige anskaffelser og for å følge opp risikovurderingene gjennom anskaffelsen. Komiteen la særlig vekt på betydningen av at noen har et overordnet og koordinerende ansvar, og forutsatte at forsvarsministeren ville gjennomgå organiseringen av store anskaffelser med sikte på å sikre en effektiv samhandling mellom aktørene og en klar ansvarsfordeling og tydelige styringslinjer og myndighetsforhold mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsstaben og de aktuelle våpengrenene.

Komiteen forutsatte at forsvarsministeren ville legge Riksrevisjonens anbefalinger til grunn i sitt videre arbeid.

Etter komiteens tilråding vedtok Stortinget å anmode om at regjeringen holder Stortinget løpende oppdatert om den videre oppfølging av saken, herunder komme tilbake til Stortinget på egnet måte med vurderinger av om alternative helikoptre kan være mer formålstjenlig for deler av Luftforsvarets behov grunnet forventede driftskostnader og flytid, jf. Vedtak 502 (2018–2019).

Forsvarsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 27. april og 30. mai 2022 Forsvarsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området etter at Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Departementet svarte i brev av 19. mai og 20. juni 2022.

Heving av kontrakt om anskaffelse av NH90

Forsvarsdepartementet svarte i et brev av 19. mai 2022 at det pågikk en vurdering av den maritime helikopterkapasiteten, og utelukket ikke at den kunne ende med en avgjørelse om å heve NH90-kontrakten. Departementet opplyste at de ville komme tilbake til Riksrevisjonen med et helhetlig svar om oppfølgingen av Riksrevisjonens funn og anbefalinger når vurderingene og konklusjonene om NH90 og veien videre var klare.

Forsvarsdepartementet opplyser i et brev til Riksrevisjonen av 20. juni 2022 at Forsvarsmateriell, etter tilslutning fra departementet, har hevet kontrakten med NHIndustries (NHI) om anskaffelsen av maritime helikoptre av typen NH90. Departementet viser til at det har oppstått nye vesentlige forsinkelser og mangler i NH90-leveransen siden Riksrevisjonens undersøkelse. I tillegg viser departementet til Forsvarets anbefaling fra mai i år om å heve kontrakten. Der konkluderte Forsvaret med at NH90 verken på kort eller lang sikt ville kunne dekke Forsvarets behov for fregatthelikoptre eller kystvaktthelikoptre. Videre vurderte Forsvaret at den forventede ressursbruken ikke kunne forsvares opp mot den minimale operative nytten som kanskje kan oppnås.

Forsvarsdepartementet og Forsvaret fastholder at det fortsatt er et udekket operativt behov for maritim helikopterkapasitet. De anbefaler at omfanget, ambisjonsnivået, kostnader og mulige alternative konsepter og løsninger blir vurdert gjennom en konseptvalgutredning for maritim helikopterkapasitet. Forsvarsdepartementet mener at det er hensiktsmessig å se ny maritim helikopterkapasitet i sammenheng med den pågående utredningen om ny overflatekapasitet til Sjøforsvaret og øvrige helikopteranskaffelser i Forsvaret. I tillegg mener de at det må vurderes om det er andre kapasiteter som kan dekke det operative behovet som NH90 skulle dekke.

Tiltak for å få på plass en alternativ, men permanent operativ maritim helikopterkapasitet er under vurdering. En eventuell innleie av sivil helikopterkapasitet for å dekke deler av Kystvaktens behov blir vurdert som en del av en helhetlig tilnærming. Forsvarsdepartementet opplyser om at eventuelle nye investeringstiltak må gjennomgå normale prosedyrer for investeringer, inkludert konseptvalg, forprosjektfase og ekstern kvalitetssikring. De må også fremmes som en investeringsbeslutning for Stortinget.

Sikre tydelige styrings-, ansvars- og myndighetsforhold mellom forsvarsektorens aktører i vesentlige anskaffelser

Forsvarsdepartementet viser til at det 1. januar 2020 ble innført nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. Hensikten med disse er å

forbedre og effektivisere investeringsvirksomheten og sørge for en kortere styringslinje mellom brukere og materiellprosjekter og en klarere ansvarsfordeling mellom departementet og etatene.

Forsvarsdepartementet framhever at Forsvaret i de nye retningslinjene for investeringsvirksomheten er gitt et større ansvar for helheten i planleggingen og gjennomføringen av prosjekter, og at Forsvaret i mindre grad er en leverandør av brukerkrav og behov i et investeringsprosjekt. Som prosjekteier ivaretar Forsvaret sektorens interesser gjennom en overordnet og helhetlig koordinering av prosjektene på tvers av sektorens etater, blant annet ved å følge opp planer og framdrift og at ressursbruken er effektiv.

Ivaretagelse av grunnleggende forutsetninger i hele anskaffelsesprosessen

Forsvarsdepartementet opplyser om at det skal være utarbeidet en tydelig beskrivelse av de grunnleggende forutsetningene for ethvert prosjekt. De oppgir også at det i de siste årene er lagt ytterligere vekt på å etablere tydelige mål og rammer for prosjektene. Alle større investeringsprosjekter gjennomgår en kvalitetssikring i samsvar med Finansdepartementets rundskriv og rammeavtale. Behandlingen av avvik og endringer i enkeltprosjekter – utover de rammene som er gitt prosjekteieren/oppdragsgiveren – skal skje i departementet.

Forsvarsdepartementet opplyser om at de – i lys av erfaringene fra blant annet anskaffelsen av NH90 – har etablert arenaer hvor det er mulig med en utvidet oppfølging av prosjekter som trenger det ut fra vurderinger av egenart, vesentlighet og risiko. Gjennom en slik utvidet oppfølging vil Forsvaret og Forsvarsmateriell gi tilbakemeldinger om framdrift, prognoser og usikkerhetsfaktorer i prosjektene. På bakgrunn av dette kan spørsmål om koordinering bli drøftet og den videre saksbehandlingen bli klarlagt. Departementet opplyser om at det foretas kontinuerlige vurderinger av hvilke prosjekter som skal følges opp særskilt på denne måten, og at det for tiden er flere prosjekter og programmer som får en slik utvidet oppfølging. Departementet vurderer også om gjensidig avhengige enkeltprosjekter skal organiseres sammen i et program.

Risikovurdering av leverandører og bruk av virkemidler i kontraktene

Forsvarsdepartementet opplyser om at Forsvarsmateriell gjennomfører leverandøranalyser før de skriver kontrakter i store prosjekter og i prosjekter der det er mistanke om at leverandøren kan få finansielle utfordringer med å levere. Videre oppgir departementet at det har vært jobbet systematisk for å framheve ordningen og benytte den mer målrettet i tilfeller der det framstår å være et behov. Departementet peker også på at forsvarssektorens risikovurdering av leverandørmarkedet vil bli vurdert av kvalitetssikreren i de prosjektene som gjennomgår en ekstern kvalitetssikring etter statens prosjektmodell. Kvalitetssikreren vil analysere kontraktstrategien, inkludert kontraktsstrukturen og kontraktstypen, og ansvarsdelingen mellom leverandøren og kunden. I tillegg vil kvalitetssikreren sjekke at

sikringsmekanismer, kompensasjonsformat og insentiver i kontrakten er godt innenfor forsvarlige rammer og eventuelt gi anbefalinger til forbedring.

Forsvarsdepartementet anser at erfaringene med ekstern kvalitetssikring har gitt verdifulle bidrag til utviklingen av sektorens risikovurderinger. De eventuelle anbefalingene fra kvalitetssikreren implementeres i det enkelte prosjekt og i erfaringsbasen som bygges i sektorens prosjektstyringsmetodikk.

Forsvarsmateriell har som fagmyndighet revidert kontraktsmalene som benyttes i store investeringsprosjekter, inkludert virkemidlene overfor leverandører som ikke leverer i henhold til kontraktens krav.

Tiltak som sikrer at planer for innfasing av materiell blir utarbeidet i tide

Forsvarsdepartementet viser til at Forsvaret og Forsvarsmateriell har gjennomgått prosessen for innfasing av anskaffet materiell til drift. Videre er det nedfelt tydelige krav i retningslinjene for investeringsvirksomheten og forsvarssektorens prosjektmodell. I kravene er det lagt vekt på at arbeidet med overføring og innfasing av materiell skal ha en tidlig oppstart, og i tillegg er det innført et oppstartsmøte. Forsvaret som prosjekteier har et spesielt ansvar for forholdene som ligger utenfor anskaffelsen av materiell, blant annet personell og tilrettelegging for mottak av materiellet.

Det er vanligvis Forsvarsmateriell som er prosjektansvarlig, men i tett samarbeid med mottakeren av materiellet og Forsvarets logistikkorganisasjon, som gjennomfører vedlikeholds- og forsyningsstudier og utarbeider en materiell driftsplan (MDP). Normalt er det Forsvarsmateriell – koordinert med og godkjent av Forsvaret – som også inngår drifts- og vedlikeholdskontrakter for det nye materiellet.

3.9.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at kontrakten som ble inngått i 2001 om anskaffelse av 14 maritime helikoptre av typen NH90, med avtalt levering i perioden 2005–2008, ble hevet i juni 2022, og at ingen maritime helikoptre av denne typen vil bli levert til fregattene og Kystvakten. Seks av NH90-helikoptrene skulle benyttes til antiubåtkrigføring i fregattvåpenet, og åtte skulle til Kystvakten.

Riksrevisjonen konstaterer at fraværet av NH90-helikoptrene har hatt store negative konsekvenser for den operative evnen til kystvakt fartøyene og fregattene. Fregattenes evne til egenbeskyttelse og antiubåt- og antioverflateoperasjoner er vesentlig svekket uten helikoptre. Fregattene har vært i tjeneste en betydelig del av sin antatte totale levetid uten en av sine viktigste operative kapasiteter. Videre er Kystvaktens evne til å drive fiskerioppsyn og suverenitetshevdelse og til å bistå i søk- og redningsoppdrag vesentlig svekket uten maritim helikopterkapasitet.

Riksrevisjonen registrerer at det fortsatt er et udekket behov for maritim helikopterkapasitet i Forsvaret og konstaterer at en manglende maritim helikopterkapasitet påvirker Forsvarets operative evne negativt i betydelig

grad. Riksrevisjonen merker seg at det vurderes tiltak for å få på plass en alternativ permanent operativ maritim helikopterkapasitet.

Anbefalingene fra Riksrevisjonen gjaldt anskaffelsesvirksomheten generelt og var basert på lærdom fra NH90-anskaffelsen. Riksrevisjonen registrerer at det ble innført nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren fra 1. januar 2020. Hensikten med disse er å forbedre og effektivisere investeringsvirksomheten i sektoren og sørge for en klarere ansvarsfordeling mellom Forsvarsdepartementet og underliggende etater.

Riksrevisjonen avslutter saken om Forsvarets anskaffelse og innfasing av maritime helikoptre av typen NH90. Forsvarssektorens investerings- og anskaffelsesvirksomhet vil imidlertid bli fulgt opp over tid gjennom nye revisjoner i sektoren.

Saken er avsluttet.

3.10 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

3.10.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter.

Undersøkelsen omfattet prosjekter på riksvei og jernbane i perioden 2010–2017. I 2012 var den anslåtte planleggingstiden ti år. Siden den gang har Stortinget ved flere anledninger uttrykt et mål om å redusere planleggingstiden.

[Dokument 3:4 \(2018–2019\)](#) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter* ble oversendt Stortinget 6. november 2018, og kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. januar 2019, jf. [Innst. 152 S \(2018–2019\)](#). Stortinget behandlet saken 15. mars 2019.

Hovedfunnene i undersøkelsen var

- at planleggingstiden for store samferdselsinvesteringer ikke var redusert
- at det var lite trolig at planleggingstiden ville bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystemer
- at viktige årsaker til lang planleggingstid ikke møttes med tiltak som var iverksatt av myndighetene

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet og det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet å følge opp utviklingen i planleggingstiden og vurdere behovet for ytterligere tiltak, blant annet

- å sørge for en bedre sammenheng mellom planprosessene og prioriteringene i nasjonal transportplan (NTP) og budsjettproposisjonene
- å vurdere behovet for i større grad å sette frister for planleggingstiden for de enkelte prosjektene
- å vurdere muligheter for å forenkle plansystemet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til hovedpunktene i rapporten, jf. [Innst. 152 S \(2018–2019\)](#).

Komiteen registrerte at enkelte av tiltakene som allerede var iverksatt, ville kunne bidra til kortere planleggingstid, for eksempel en mer målrettet og formålstjenlig bruk av konseptvalgutredning og kvalitetssikring av konseptvalg, en økt bruk av statlig plan, planlegging uten kommunedelplan og innstramming av innsigelsespraksisen. Komiteen påpekte imidlertid at tiltakene ikke ville gi en redusert planleggingstid hvis det oppsto nye behandlingsrunder eller uventede stopp i planprosessene som følge av en lav eller endret prioritering i prosjektporteføljen i NTP.

Videre merket komiteen seg at Riksrevisjonen vurderte at fritak for konseptvalgutredning/ekstern kvalitetssikring (KVU/KS1) ikke automatisk innebar redusert planleggingstid. Grunnen til dette er at arbeidet med den

etterfølgende planfasen kunne bli mer omfattende, med faglige utredninger og analyser. Komiteen viste til at det i gjennomsnitt tok tre år og tre måneder fra Samferdselsdepartementet bestiller en KVVU, til regjeringen har tatt en beslutning om videre planlegging. Komiteen mente dette var altfor lang tid, og at regjeringen måtte effektivisere sitt eget arbeid.

Komiteen registrerte at innstramminger i innsigelsespraksisen i liten grad hadde påvirket planleggingstiden i prosjekter der legitime interesser står mot hverandre, og at planprosesser kunne forlenges med flere år fordi motstridende hensyn og interesser ikke ble løst gjennom kommunenes planbehandling.

Flertallet i komiteen var enig med Riksrevisjonen i at bruken av statlig plan fremdeles var for lav, og at det kunne være en målkonflikt mellom økt bruk av statlig plan og kommunalt selvstyre. I tillegg var komiteen enig i at det var kritikkverdig at ikke staten gikk aktivt inn og avklarte der planleggingsprosesser for viktige samferdselstiltak hadde stoppet opp.

Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet måtte sørge for en bedre sammenheng mellom planprosessene og prioriteringene i nasjonal transportplan og budsjettproposisjonene, og at det i større grad måtte settes frister for planleggingstiden for de enkelte prosjektene.

3.10.2 Samferdselsdepartementets og Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 28. mars 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Samferdselsdepartementet svarte i et brev av 9. mai 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet svarte i et brev av 2. mai 2022.

Samferdselsdepartementets oppfølging

Samferdselsdepartementet ble bedt om å redegjøre for endringer og tiltak. Departementet skulle legge spesiell vekt på

- utviklingen i planleggingstid for store samferdselsinvesteringer
- iverksatte eller planlagte tiltak for å redusere planleggingstiden
- vurderinger av behovet for eventuelle ytterligere tiltak
- eventuelle forenklinger i planleggingsarbeidet som utføres etter plan- og bygningsloven i regi av transportetatene

Samferdselsdepartementet skriver i sitt svar at redusert planleggingstid ikke lenger er omtalt som en sentral målsetting i NTP. Departementet forklarer at det er slik fordi det i dag legges langt større vekt på kostnadsstyring og optimalisering av prosjekter, og viser til målet om «mer veg for pengene» i *Nasjonal transportplan 2022–2033*, jf. Meld. St. 20 (2020–2021). Dette er et viktig transportpolitisk mål som ligger til grunn for hele planen, ifølge departementet.



Statlig plan

Bruken av statlig plan er å anse som et unntak fra plan- og bygningslovens hovedregel om at det er kommunen som er planmyndighet.

Ved en beslutning om statlig plan er det Kommunal- og distriktsdepartementet som er planmyndighet, og som skal behandle og vedta planene.

Ifølge Samferdselsdepartementet kan økt oppmerksomhet på kostnadskontroll og optimalisering av prosjekter i enkelte tilfeller føre til en lengre planleggingstid. Årsaken er at det kan være behov for å gå flere runder i planfasen for å se etter muligheter for å øke nytten og redusere kostnader. Departementet tar derfor høyde for at planleggingstiden ikke vil bli vesentlig redusert de nærmeste årene, men mener dette er en akseptabel utvikling innenfor rammene av de overordnede transportpolitiske målsettingene i *Nasjonal transportplan 2022–2033*.

I sitt svarbrev redegjør Samferdselsdepartementet likevel for flere gjennomførte eller planlagte tiltak som departementet mener kan påvirke planleggingstiden. Men ifølge departementet er ikke tiltakene gjennomført bare for å redusere planleggingstiden; de må ses i sammenheng med en rekke andre viktige transportpolitiske målsettinger.

Gjennomførte eller planlagte tiltak som kan ha innvirkning på planleggingstiden

Blant tiltakene og utviklingstrekkene Samferdselsdepartementet viser til, finner vi følgende:

Tidsbruk på konseptvalgutredninger (KVU)

Samferdselsdepartementet viser til at det gjennomføres færre KVU-er enn tidligere. Ifølge departementet er årsaken at det allerede er utarbeidet KVU-er for store deler av vegnettet og større byområder.

Samtidig bemerker departementet at arbeidet med framtidige KVU-er kan bli mer tidkrevende enn tidligere. Ifølge departementet skyldes dette at det i større grad enn før er åpnet for at KVU-er kan gjennomføres som felles utredninger på tvers av transportvirksomhetene, at det er økt oppmerksomhet på teknologirisikovurderinger og at mulighetsrommet for utredningene er utvidet.

Sammenheng mellom planprosesser, NTP og budsjett

Samferdselsdepartementet viser til at det i nasjonal transportplan fram til *Nasjonal transportplan 2022–2033* var en liste over alle store prosjekter som skulle starte byggingen i planperioden på tolv år. Listen inneholdt også de økonomiske rammene. I NTP 2022–2033 er det bare konkret omtale av byggeklare prosjekter i den første seksårsperioden av planen. Ifølge departementet gir denne endringen mindre sterke føringer for planleggingen av enkeltprosjekter lenger fram i tid. Departementet mener at dette i seg selv kan gi en mulighet for effektivisering, i og med at porteføljen som omfattes av konkrete føringer, er mindre enn før.

Videre viser Samferdselsdepartementet til at det er gjort endringer i NTP. Det er blant annet innført porteføljestyling, noe som gir transportvirksomhetene en mulighet til selv å foreslå rekkefølgen av og omfanget på prosjekter og tiltak som gjennomføres innenfor rammen av planen. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være det viktigste kriteriet for virksomhetenes forslag til prioritering.

Statens vegvesen ble omorganisert i 2020, og nå er det utbyggingsdivisjonen som planlegger alle store prosjekter. Når planleggingsvirksomheten er samlet i et større nasjonalt fagmiljø, gir det økt mulighet for styring og profesjonalisering, noe Samferdselsdepartementet mener vil kunne effektivisere planleggingsprosessene.

Frister for planleggingstid

Samferdselsdepartementet opplyser at departementet har vurdert en frist for planleggingstiden, i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet viser imidlertid til at kommunedelplaner og reguleringsplaner utarbeides etter reglene i plan- og bygningsloven, som har detaljerte krav til prosessen. Ifølge departementet er kravene til medvirkning tidkrevende – særlig i større prosjekter med flere hundre parter – og det kan oppstå både større og mindre utfordringer i planarbeidet. Departementet mener at slike utfordringer kan virke inn på den totale planleggingstiden, og at det er vanskelig å forutse hvor lang tid det vil ta.

Samferdselsdepartementet peker også på at utbyggeren kan møte på uforutsette «hindringer» – for eksempel stor lokal motstand eller at det fremmes en innsigelse – og derfor ikke alltid har kontroll på tidsbruken. Departementet understreker at viktige forutsetninger for den samlede tidsbruken vil være utenfor den enkelte statlige utbyggers kontroll, selv om saken løftes til regjeringen gjennom en innsigelse og regjeringen aktivt kan gå inn og gjøre avklaringer. Videre opplyser departementet om at mange samferdselsinvesteringer er kostnadskrevede, og at det kan innebære store inngrep i natur og lokalsamfunn. I en del prosjekter vil det derfor være hensiktsmessig å gå nye runder med sentrale planforutsetninger dersom eksterne betingelser har endret seg eller ny kunnskap har kommet fram. Departementet mener at oppstarten av et prosjekt uansett bør være betinget av at det finnes et tilstrekkelig handlingsrom i budsjettet til å kunne følge en rasjonell fremdrift gjennom utbyggingsfasen. Oppsummert mener Samferdselsdepartementet at det derfor ikke er hensiktsmessig å sette frister for planleggingstiden.

Forenklinger i plansystemet

I sitt svar viser Samferdselsdepartementet til at departementet også har vurdert flere forenklinger i plansystemet:

«Hoppe over» en fase

Ifølge Samferdselsdepartementet har erfaringene med å «hoppe over» en planfase – for eksempel ved å gå rett til en reguleringsplan fra KVVU – i hovedsak vært positive. Departementet viser likevel til at det i enkelte prosjekter hadde vært en bedre ressursbruk å gjennomføre alle planfasene. Ifølge departementet vil det være tidkrevende å regulere flere alternativer i én reguleringsplan. I tillegg kan det være svært utfordrende å gjennomføre en reguleringsplan uten en kommunedelplan når problemstillingene som kommer opp, er knyttet til kommunedelplanen. Departementet mener at Statens vegvesen i mange prosjekter velger å følge de normale planfasene nettopp for å redusere risikoen og øke forutsigbarheten.

Samferdselsdepartementet viser også til at kravet om konsekvensutredninger gjør at realistiske alternativer i reguleringsplanfasen må utredes fullt ut i henhold til *forskrift om konsekvensutredninger*.

Fleksible planer og krav om byggesaksbehandling

Samferdselsdepartementet opplyser om at departementet har vurdert mer fleksible reguleringsplaner i tilknytning til arbeidet med å forenkle plan- og bygningsloven. Ifølge departementet vil økt fleksibilitet gi entreprenørene et større rom til å utforme veganlegget. I enkelte prosjekter har da også entreprenøren gjennomført detaljreguleringen. Ulempen med økt fleksibilitet er at risikoen entreprenørene tar, prises høyt.

Videre viser Samferdselsdepartementet til at reglene for erverv og innløsning av eiendom i forbindelse med utbygging av veganlegg begrenser mulighetene for fleksibilitet.

Bompengeprosessen og tidsbruken fra plan til bygging

Samferdselsdepartementet opplyser om at omfanget av prosjekter som delvis skal finansieres med bompenger, har økt. For bompengeprojektene må det – i tillegg til nødvendige planer etter plan- og bygningsloven – gjøres et betydelig utredningsarbeid og formelle vedtak i politiske organer før prosjektene kan iverksettes, blant annet om takster, plassering av bommer og lånegaranti. Ifølge departementet vil slike prosesser forlenge planleggingstiden. Departementet mener at reformene i bompengesektoren har forenklet og redusert kostnadene i forbindelse med bompengeneinnkrevingen, men at de ikke har forenklet prosessene for å få tatt nødvendige beslutninger om innkreving av bompenger. Departementet mener at det kan vurderes forenklinger også på dette området.

Statlige planvirkemidler

Selv om det i planperioden for NTP 2022–2033 legges stor vekt på kostnadsstyring i arbeidet med utredning og planlegging, opplyser Samferdselsdepartementet om at det fortsatt er lagt opp til at departementet skal ha egnede virkemidler for å redusere planleggingstiden i enkeltprosjekter der dette er nødvendig. Departementet mener fortsatt at statlig plan er et viktig virkemiddel som kan anvendes for å redusere planleggingstiden ved behov.

Samferdselsdepartementet opplyser om at det i det norske plansystemet er lagt opp til at planvedtak skal tas av kommunene, og at sakene skal løftes opp i systemet når det er konflikter som angår nasjonale interesser.

Ifølge Samferdselsdepartementet kan statlig plan brukes mer, men det forutsetter at departementene har tilstrekkelig med planressurser. Samferdselsdepartementet vil vurdere bruken av statlig plan fortløpende gjennom plan- og utredningsprosessene i de enkelte prosjektene.

Samferdselsdepartementet opplyser om at innsigelser etter vannressursloven og energiloven ikke er koordinert med innsigelser etter plan- og bygningsloven. Departementet mener at det kunne vært innført

regler for å koordinere mellom de ulike lovene som hjemler beslutninger om arealbruk.

Videre opplyser Samferdselsdepartementet om at Statens vegvesen i liten grad bruker initiativretten i plan- og bygningslovens § 3-7 tredje ledd, som gir etaten adgang til å utarbeide og selv legge planforslag ut til offentlig ettersyn uten at kommunen samtykker. Den viktigste årsaken til at Statens vegvesen bruker denne retten i liten grad, er etatens behov for å ivareta gode samarbeidsrelasjoner med planmyndighetene. Statens vegvesen er uansett vanligvis avhengig av at kommunene sluttbehandler planforslagene og fatter vedtak som ivaretar etatens behov.

Ifølge Samferdselsdepartementet kan økt bruk av initiativretten etter plan- og bygningslovens § 3-7 innebære et betydelig potensial for å effektivisere planprosessene. Bruken av bestemmelsen sikrer mer statlig kontroll over både framdriften og plan- og utredningsomfanget. Samtidig mener departementet at en økt bruk av bestemmelsen kan føre til utfordringer med hensyn til tidsbruk, konfliktnivå og lokal forankring.

Bedre samordning av regelverk

Samferdselsdepartementet opplyser om at en av intensjonene med å revidere plan- og bygningsloven i 2008 var å forenkle og samordne lov- og regelverk slik at forholdet til andre sektorlover skulle være avklart når reguleringsplanen var vedtatt. Men ifølge departementet har dette i liten grad blitt fulgt opp. I dag må det for eksempel søkes om tillatelse etter forurensningsloven for flere tiltak etter at reguleringsplanen er vedtatt. Den generelle trenden er at kompleksiteten med hensyn til regelverket øker, og at samordningen svekkes. Samferdselsdepartementet opplyser om at departementet vil følge opp dette videre sammen med Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging

Kommunal- og distriktsdepartementet ble bedt om å redegjøre for resultater, endringer og tiltak. Departementet skulle legge spesiell vekt på

- hvilke forenklings- og effektiviseringstiltak – både generelle og mer målrettede – som er planlagt eller iverksatt i plansystemet i etterkant av undersøkelsen
- utviklingen i bruken av statlig plan på samferdselsområdet
- antall saker der Samferdselsdepartementet har anmodet om bruk av statlig plan, og der Kommunal- og distriktsdepartementet eventuelt ikke har gitt medhold

Forenklings- og effektiviseringstiltak i plansystemet

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i sitt svarbrev til at departementet de senere årene har gjennomført flere lovendringer for å forenkle og effektivisere planprosessene. Blant endringene departementet viser til, er

- innføring av tidsfrister for ulike deler av planprosessen
- strengere krav til begrunnelse for innsigelser

- forenkling- og effektiviseringstiltak i både plan- og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven

Ifølge departementet er disse endringene av generell karakter og ikke rettet spesielt mot planlegging av store samferdselsprosjekter.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser også til at det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019 vedtok *forskrift om tildeling av myndighet til Nye Veier AS etter plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd*. Myndigheten som denne forskriften omfatter, er den samme som statlige samferdselsmyndigheter allerede har. Forskriften gir Nye Veier AS myndighet til å utarbeide og fremme forslag til reguleringsplaner for den porteføljen de til enhver tid har ansvaret for, og et utvalg kommunedelplaner.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser om at departementet siden 2018 har behandlet fem innsigelsessaker som kan knyttes til store samferdselsprosjekter, inkludert fylkesveier. På bakgrunn av dette mener departementet at andelen uløste innsigelsessaker som kommer til departementet for å bli avgjort, er svært liten. Ifølge departementet må det tas som en indikasjon på at kommunene, innsigelsesmyndighetene og transportetatene sammen finner løsninger som alle parter kan akseptere.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser videre om at departementet har gjort tiltak for å redusere omfanget av innsigelser. For eksempel ble samordningen av statlige innsigelser en permanent ordning i alle fylker fra 2019. Ordningen innebærer blant annet at statsforvalteren vurderer innsigelser fra andre statlige etater sammen med egne innsigelser før de sendes til kommunen. Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet er erfaringene med ordningen positive. Departementet viser til at innsigelsene er blitt bedre begrunnet, og at statlige etater er mer løsningsorienterte enn tidligere. Videre viser departementet til at en bedre dialog mellom statsforvalterne og statsetatene fører til en tidligere og bedre medvirkning i planprosessene. Etter departementets mening bidrar dette til å redusere planleggingstiden og konfliktnivået mellom stat og kommune.

Utvikling i bruk av statlig plan på samferdselsområdet

Når det gjelder bruk av statlig plan på samferdselsområdet, opplyser Kommunal- og distriktsdepartementet at det har vært en betydelig økning i omfanget av statlige arealplaner for store samferdselstiltak de siste årene. Selv om antallet planer som er vedtatt siden 2018, i seg selv ikke er høyt, er hver og en av planene svært omfattende, ifølge departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpekte i et brev til Riksrevisjonen i 2018 at økt bruk av statlig plan antakelig var det viktigste tiltaket blant departementets virkemidler. Ifølge departementet er det vedtatt statlige planer for fire svært store samferdselsprosjekter siden den gang.

Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet har planprosessene i forbindelse med gjennomføringen av statlige planer i stor grad vært forutsigbare. Dette er en viktig erfaring. Videre viser departementet til at prosessene ikke har vært gjenstand for omkamper, slik Riksrevisjonen har pekt på som et problem for en del prosjekter. Transportetatene vurderer

antakelig at forutsigbarhet i prosessene er vel så viktig som redusert tidsbruk.

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at departementet siden 2018 ikke har avvist anmodninger fra Samferdselsdepartementet om bruk av statlig plan.

Kommunal- og distriktsdepartementet mener at plan- og bygningsloven allerede gir betydelige muligheter for å tilpasse planprosessene i store samferdselsprosjekter til de aktuelle planutfordringene. Departementet tenker særlig på muligheten til å gå rett til en reguleringsplan og en mer fleksibel bruk av planprogrammer. Ifølge departementet må valget av fremgangsmåte avklares i en dialog mellom transportetatene og kommunen i den enkelte sak, eventuelt med Kommunal- og distriktsdepartementet når det benyttes statlig plan.

3.10.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har vurdert våre anbefalinger og gjennomført flere tiltak som kan ha innvirkning på planleggingstiden.

Departementene viser i sine svar blant annet til at det gjennomføres færre KVVU-er enn tidligere, at det er gjort forenklings- og effektiviseringstiltak i plan- og bygningsloven, at det er gjennomført tiltak for å redusere omfanget av innsigelser, at det er innført porteføljestyling, og at omtalen av prosjekter i NTP er endret. Riksrevisjonen mener at disse tiltakene kan bidra til mer effektive planprosesser, selv om ikke alle tiltakene isolert sett vil bidra til en redusert planleggingstid.

Videre registrerer Riksrevisjonen at bruken av statlig plan har økt etter at undersøkelsen ble gjennomført, og at erfaringene har vært gode.

Riksrevisjonen merker seg imidlertid også at målet om redusert planleggingstid er nedtonet sammenliknet med tidligere. Samferdselsdepartementet viser i sitt svar til at målet om «mer veg for pengene» har blitt et viktig transportpolitisk mål, og at kostnadsstyring og optimalisering av prosjekter vektlegges i større grad enn før. Departementet peker videre på at planlegging er blitt mer komplisert, og at endrede krav til planleggingens innhold kan bety at planleggingstiden ikke blir redusert. Vi er enig i at disse forholdene vil kunne medføre lengre planleggingstid for enkelte prosjekter, og at oppmerksomheten mot redusert planleggingstid må veies opp mot andre viktige transportpolitiske mål.

Saken er avsluttet.

3.11 Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

3.11.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om Petroleumstilsynets tilsynspraksis sikrer helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet i hovedsak perioden 2013–2017.

[Dokument 3:6 \(2018–2019\)](#) Riksrevisjonens undersøkelse av Petroleumstilsynets oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten ble oversendt Stortinget 17. januar 2019.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen besøkte landanlegget på Mongstad 23. april 2019. Komiteen gjennomførte i tillegg en åpen høring 13. mai 2019 med operatørselskaper, arbeidsgiverforeninger, fagforeninger, hovedverneombud, Petroleumstilsynet og Arbeids- og sosialdepartementet, ved statsråden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 11. juni 2019, jf. [Innst. 411 S \(2018–2019\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 19. juni 2019.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Petroleumstilsynets tilsynspraksis har hatt begrenset effekt på selskapenes oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i de undersøkte tilfellene.
- Enkeltepisoder viser at Petroleumstilsynets tilsynsmetodikk ikke har bidratt til å avdekke alvorlige sikkerhetsutfordringer.
- Selskapene utbedrer ikke alltid regelverksavvik etter tilsyn, og Petroleumstilsynet følger ikke alltid godt nok opp at avvik blir rettet opp.
- Petroleumstilsynet tar for sent i bruk strenge reaksjonsmidler når det er behov for det, og undersøker ikke godt nok om selskapene etterkommer pålegg.
- Petroleumstilsynet ga samtykke til å ta i bruk Goliat uten at plattformen var sikkerhetsmessig forsvarlig.
- Petroleumstilsynet følger i hovedsak opp hendelser og bekymringsmeldinger på en god måte.
- Arbeids- og sosialdepartementet sikrer seg ikke relevant styringsinformasjon om Petroleumstilsynets effekt.
- Arbeids- og sosialdepartementet følger ikke opp at Petroleumstilsynet ivaretar sitt ansvar for IKT-sikkerhet på en god nok måte.
- Riksrevisjonen anbefalte at det daværende Arbeids- og sosialdepartementet
- sikrer at Petroleumstilsynet i større grad gjennomfører risikobaserte kontroller av at regelverksavvik blir utbedret, og at pålegg blir etterlevd
- sikrer at Petroleumstilsynet tar i bruk tilgjengelige reaksjonsmidler overfor selskapene der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere reaksjonsmidler etter behov

- utvikler en mer relevant måte å måle resultater og effekter av tilsynets virksomhet på som dekker behovet for styringsinformasjon
- sørger for at Petroleumstilsynet følger opp IKT-sikkerhet i petroleumsvirksomheten på en bedre måte

Ved behandlingen av Dokument 3:6 (2018–2019), jf. Innst. 411 S (2018–2019), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Stortinget hadde en klar forventning om at petroleumsvirksomheten følger opp Stortingets vedtak om at helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid skal ha topp prioritet. Komiteen mente derfor at det var viktig å få klarhet i om tilsynspraksisen til Petroleumstilsynet har den ønskede effekten på selskapenes arbeid med sikkerhet.

Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at det var sterkt kritikkverdig at Petroleumstilsynet i for stor grad stolte på planene og tiltakene som selskapene presenterte for å etterkomme pålegg, og i for liten grad undersøkte at planene og tiltakene var gjennomført. Videre var komiteen enig med Riksrevisjonen i at det var sterkt kritikkverdig at Petroleumstilsynet ga samtykke til å ta i bruk Goliat selv om plattformen ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig. Komiteen mente at dybdestudien av Songa Endurance-hendelsen vitnet om at det var grunn til bekymring. Videre refererte komiteen til Riksrevisjonens undersøkelse, som viste at Petroleumstilsynet ikke hadde sikret at Equinor hadde lært av tidligere alvorlige hendelser.

Komiteen syntes at det var bra at Petroleumstilsynet hadde styrket arbeidet med IKT-sikkerhet, og at Petroleumstilsynet ville følge opp næringens arbeid på dette området gjennom flere tilsyn. Videre mente komiteen at Petroleumstilsynet burde tilføres ytterligere ressurser, slik at tilsynet kunne styrke sin kompetanse innenfor IKT-sikkerhet.

Komiteen var enig i Riksrevisjonens vurdering av at det var nødvendig med et sterkere og mer kraftfullt tilsyn, og at Petroleumstilsynet noen ganger kunne være tydeligere i sin reaksjonsbruk. Videre var komiteen enig i at det er nødvendig å etterprøve at avvik og pålegg følges opp, basert på risikovurderinger. I tillegg merket komiteen seg at det var et potensial for å dokumentere saksbehandlingen av bekymringsmeldinger i tilsynets arkivsystem på en bedre måte.

Komiteen viste til at Riksrevisjonen pekte på alvorlige forhold i sin rapport, og forventet at statsråden ville pålegge Petroleumstilsynet å arbeide videre med de utfordringene som ble skissert i rapporten, slik at tilsynet kan fylle sin rolle på en sterk og tydelig måte.

3.11.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging

I et brev av 10. mars 2022 ba Riksrevisjonen Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som var iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Videre ble departementet bedt om å gi en vurdering av resultater og eventuelle effekter av de iverksatte tiltakene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarte i et brev av 5. mai 2022.

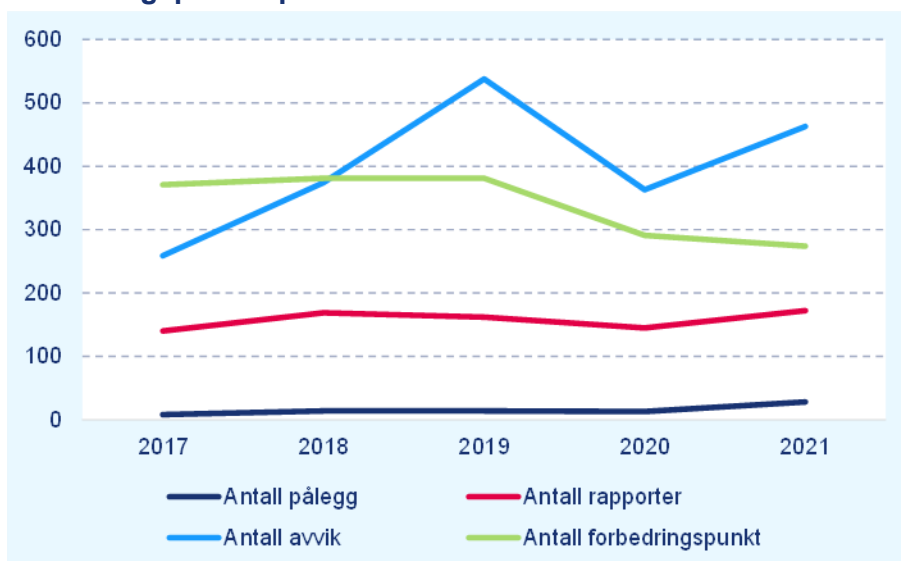
Utviklingsarbeid rundt tilsynsstrategi og virkemiddel- og reaksjonsbruk

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i tildelingsbrevene til Petroleumstilsynet fra og med 2018 gitt særlige føringer om at tilsynet må sette i gang et utviklingsarbeid for å tydeliggjøre og videreutvikle etatens tilsynsstrategi og virkemiddel- og reaksjonsbruk i alle faser av petroleumsvirksomheten. Krav fra tildelingsbrevene har blitt fulgt opp i samtlige etatsstyringsmøter, der Petroleumstilsynet jevnlig har redegjort for status i sin oppfølging. Det ble utarbeidet ekstraordinære rapporter i 2020 og i 2021, og Petroleumstilsynets arbeid med utviklingsoppgavene har blitt belyst i flere fagmøter. Departementet har lagt vekt på at Petroleumstilsynet utvikler nødvendige systemer for sentrale arbeidsprosesser, noe som vil bidra til økt kvalitet i arbeidet og gi et underlag for etatens resultatvurderinger. I perioden 2018–2022 har Petroleumstilsynet fått økt sin grunnbemanning for å følge opp blant annet den interne styringen og kontrollen.

Departementet viser til en rekke konkrete endringer og utviklingsarbeid som er blitt gjennomført av og i Petroleumstilsynet på bakgrunn av føringene i styringsdialogen. Dette har omfattet arbeid med å styrke og tydeliggjøre tilsynsvirksomheten og å heve kvaliteten på tilsynsarbeidet og rapportene. Innsatsen har blant annet resultert i interne føringer for mer risikobaserte tilsyn, strengere kontroll av at avvik er blitt korrigert, en senket terskel for å gi pålegg og styrkede rutiner for å dokumentere vurderinger av virkemiddel- og reaksjonsbruk.

I 2019 etablerte Petroleumstilsynet et system som gjorde det mulig med en systematisk og dokumentert kontroll av tidligere avdekkede avvik. Tilsynsdatabasen er blitt justert, slik at den nå har et felt for kontroller av tidligere avvik. Der kan resultater fra kontrollene og eventuelle reaksjoner fylles inn. Det er også utviklet en praksis med å kategorisere oppfølgingsprioritet. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet har dette utviklingsarbeidet gitt tydelige resultater i petroleumsnæringen.

Figur 1 Utviklingen i antall pålegg, rapporter, avvik og forbedringspunkt i perioden 2017–2021



Kilde: Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 5. mai 2022

Petroleumstilsynet gjennomførte et internt utredningsarbeid i 2020 for å senke terskelen for å bruke reaksjonsmidler, og i tilsynsstrategien fra samme år ble det gitt føringer om å senke terskelen for å gi pålegg. Figur 1 viser utviklingen i perioden 2017–2021. Antallet pålegg økte fra 8 i 2017 til 28 i 2021. Økningen inkluderer både pålegg etter granskning av alvorlige hendelser og pålegg etter kontroller av tidligere avvik som ikke var blitt korrigert. Flere avvik blir avdekket, med en økning fra 259 i 2017 til 463 i 2021.²⁷ I mange tilfeller blir det som før ble konkludert som forbedringspunkter, nå konkludert som avvik, og antall forbedringspunkt har sunket fra 371 i 2017 til 274 i 2021.

Petroleumstilsynet har arbeidet med å øke sin kompetanse i å bruke andre reaksjonsmidler enn pålegg, og har utarbeidet nye retningslinjer som innebærer en senket terskel for å bruke tvangsmulkt, stans og anmeldelse. Bruken av overtredelsesgebyr utredes i 2022.

Utviklingsarbeid rundt mål- og resultatstyring og virksomhetsstyring

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fra 2017 hatt et utviklingsarbeid rundt mål- og resultatstyringen overfor Petroleumstilsynet. I dette arbeidet har målene blitt endret fra å være oppgave- og aktivitetsbaserte til å bli mål for bruker- og samfunnseffekter. I samme periode har departementet gitt føringer til Petroleumstilsynet om å utvikle relevant styringsinformasjon. Dette innebærer at Petroleumstilsynet må ha kvalitet i sentrale arbeidsprosesser for å styrke effekten av innsatsen, og må utvikle relevante styringsparametere og forklaringsvariabler som kan belyse resultater og effekter av virkemiddelbruken. Departementet har gitt Petroleumstilsynet

²⁷ Reduksjonene i antallet avvik fra 2019 til 2020/2021 har en sammenheng med redusert antall tilsyn under koronapandemien.

krav om at tilsynet må utvikle målemetoder og ha en plan for å gjøre egne evalueringer av innsatsområdene.

Petroleumstilsynet har siden 2017 arbeidet med å følge opp føringene fra departementet. Tilsynet har blant annet etablert et forbedret rammeverk for mål- og resultatstyring og ressursanalyser. Rammeverket inkluderer også utvikling av styringsparametere, metodikk og indikatorer for forklaringsvariabler. Tilsynet arbeider videre med å utvikle analyser og rapporter med hensyn til ressursbruk, og i 2022 ble det etablert internrevisjon.

Videre har Petroleumstilsynet gjennomført ulike digitaliseringsprogrammer og videreutviklet verktøy og databaser for å få på plass et mer tilgjengelig styringssystem som sikrer pålitelig styringsinformasjon, blant annet om resultater fra tilsyn.

Petroleumstilsynet har også gjennomført flere aktiviteter for å utvikle effektundersøkelser, blant annet gjennom videreutvikling av brukerundersøkelsene og utvikling av et nytt spørreskjema i 2019. Spørreskjemaet handler om mer overordnede forhold og bruk av virkemidler. Både brukerundersøkelsene og spørreskjemaet har en høy svarprosent. Tilsynet bruker svarene i sitt forbedringsarbeid og for å vurdere effektene av virkemiddelbruken.

Petroleumstilsynet gjennomførte to årlige møter med utvalgte selskaper i 2018 og 2019. Hensikten med møtene var å belyse hvilke effekter selskapene opplever at tilsynsaktivitetene har, og å få innspill til læring og forbedring i Petroleumstilsynet. Tilsynet planlegger flere tilsvarende møter.

På oppdrag fra Petroleumstilsynet ble det i perioden 2019–2021 gjennomført to dybdestudier om effekten av tilsynets arbeid på ulike områder i næringen: brønnkontroll og kjemisk sikkerhet, hydrokarbonlekkasjer og løftehendelser. For å styrke kunnskapsgrunnlaget om dokumenterte effekter av alvorligere reaksjonsmidler, ble det gjort en dybdestudie av effekter av å bruke administrative reaksjonsmidler.

Petroleumstilsynet har hatt et utviklingsarbeid rundt RNNP – Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet – som omfatter videreutvikling av samarbeidet i trepartsarenaen, forbedringer av spørreundersøkelsen og web-basert innrapportering av data og presentasjon av resultater på rnp.no.

Oppfølging av IKT-sikkerhet i petroleumsvirksomheten

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det i styringsdialogen siden 2017 har vært en økt oppmerksomhet på Petroleumstilsynets oppfølging av IKT-sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Fra 2018 har det vært føringer i tildelingsbrevet om at tilsynet må følge opp at aktørene iverksetter nødvendige sikringstiltak og beredskap for å håndtere bevisste anslag mot innretninger og IKT-teknologi og -systemer. IKT-sikkerhet har også vært et fast tema på etatsstyringsmøtene, og i perioden 2017–2019 ble det avholdt flere fagmøter om temaet.

I perioden 2018–2021 ble Petroleumstilsynet styrket med 35 millioner kroner i en satsing på å øke oppfølgingen av IKT-sikkerhet. Tilsynet har brukt de økte ressursene til å utvikle kunnskap og kompetanse, kartlegge utfordringer og øke tilsynsoppfølgingen. I tillegg har tilsynet arbeidet med å forbedre beredskaps- og hendelseshåndteringen, blant annet ved å se nærmere på operatørens varslingsplikt, inkludert rapporteringskanal og CERT-løsning (Computer Emergency Response Team). Det har også vært gjennomført øvelser.

Petroleumstilsynet har gjennom økt kapasitet innenfor IKT-sikkerhet avdekket manglende etterlevelse av prosedyrene for IKT-sikkerhet i industrielle systemer. Videre har tilsynet avdekket tilfeller der kompetansen er mangelfull, og der det ikke er gjennomført øvelser.

Petroleumstilsynet har utviklet kunnskap om ulike aspekter ved robusthet i industrielle IKT-systemer i samarbeid med andre myndigheter, academia og fag- og forskningsmiljøer både nasjonalt og internasjonalt. Rapportene fra dette arbeidet har lagt grunnlaget for arbeidet tilsynet har gjort på dette feltet når det gjelder tekniske tiltak, operative løsninger, øvelser i hendelseshåndtering og evaluering av regelverk og tilsynsmetode.

Petroleumstilsynet deltar i flere ulike fora om IKT-sikkerhet, blant annet i Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) og i en partssammensatt gruppe innenfor IKT-sikkerhet og digitalisering i Sikkerhetsforum. Videre har Petroleumstilsynet observatørstatus i Norsk olje og gass' samarbeidsforum for IKT-sikkerhet. Tilsynet deltar jevnlig på arrangementer i næringen. I 2022 ble Petroleumstilsynet delegert ansvaret for å utforme og forvalte rollen som Sektorvis responsmiljø for petroleumsvirksomheten.

Andre tiltak

Petroleumstilsynet har videreutviklet sine kriterier i forbindelse med kritikalitetsvurderinger i tidlig fase, noe som har gitt forbedringer i blant annet arbeidsprosesser og systemer for å sikre en risikobasert oppfølging. I tillegg har tilsynet utviklet indikatorer som kan identifisere HMS-utfordringer for en sikker oppstart og drift i utbyggingsprosjekter. I 2021 initierte Arbeids- og inkluderingsdepartementet en uavhengig evaluering av rettighetshaveres ivaretagelse av plikter og ansvar for å sikre et trygt arbeidsmiljø og redusere storulykkerisiko.

I regi av Sikkerhetsforum ble det i 2019 nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe om gransking og læring etter hendelser. I den forbindelse ble det utarbeidet veiledningsmateriell til aktørene i næringen. Fra 2022 har Petroleumstilsynet fått ekstra midler til å styrke oppfølgingen av alvorlige hendelser og til å øke den brukerrettede kunnskapsdelingen og læringen i næringen.

Petroleumstilsynet tok høsten 2019 i bruk en digital varslingskanal, der varsler kan være anonym. Det har vært en økning i antall varsler fra 43 i 2020 til 61 i 2021. Alle varsler følges opp, av og til i tilsyn, som deltema i en revisjon. Varslene inngår i Petroleumstilsynets generelle kunnskapsgrunnlag.

Det har blitt arbeidet med å videreutvikle partssamarbeidet. Det er nedsatt totalt åtte partssammensatte arbeidsgrupper, fem i Sikkerhetsforum og tre i Regelverksforum. Det har vært høy aktivitet i gruppene, og Petroleumstilsynet har samarbeidet med partene om viktige utfordringer. Tilsynet legger i tillegg til rette for partssamarbeid gjennom en jevnlig dialog, årlige sikkerhetskonferanser og faste møter med alle fagforeninger, arbeidsgiverforeninger, koordinerende hovedverneombud, Samarbeidsforum med flere. Partssamarbeidet og arbeidstakermedvirkning blir også fulgt opp i tilsyn.

3.11.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det er igangsatt utviklingsarbeid og gjennomført en rekke tiltak i oppfølgingen av undersøkelsen. I styringsdialogen er det blitt gitt føringer om at Petroleumstilsynet skal ta i bruk hele bredden av virkemidler, at virkemiddelbruken må stå i forhold til alvorligheten i avvikene som avdekkes, og at det må sikres at avvik blir rettet opp. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet har dette resultert i endringer i Petroleumstilsynet; det er gitt interne føringer som skal bidra til å styrke tilsynsvirksomheten, som skal gi en mer hensiktsmessig virkemiddel- og reaksjonsbruk og oppfølging av avvik, og som skal bedre dokumentasjonsmulighetene. Riksrevisjonen konstaterer at flere avvik blir avdekket og fulgt opp enn tidligere, og at det ble gitt flere pålegg i 2021 enn i årene før. Det ser ut til at det har blitt en større oppmerksomhet på å bruke hele spekteret av reaksjonsmidler. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å fortsette innsatsen med å bygge kompetanse og utarbeide retningslinjer på dette området.

Det har blitt igangsatt et utviklingsarbeid både i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og i Petroleumstilsynet for å få på plass bedre styringsinformasjon og en bedre mål- og resultatstyring. Videre er det gjennomført en rekke tiltak for å utvikle bedre metoder for å måle resultater og effekter av Petroleumstilsynets innsats. Departementet viser til at dette er et langsiktig arbeid, og at særlig effektmåling er utfordrende. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet og Petroleumstilsynet fortsetter å følge opp dette arbeidet.

Riksrevisjonen ser positivt på at det i styringsdialogen er lagt vekt på å øke innsatsen til Petroleumstilsynet når det gjelder IKT-sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Tilsynet har da også blitt styrket med økte ressurser til IKT-sikkerhet. Ressursene har blant annet blitt brukt til å utvikle kompetanse og til oppfølging i tilsyn, slik at beredskaps- og hendeshåndteringen kan forbedres. Petroleumstilsynet har gjennom økt kapasitet innenfor IKT-sikkerhet avdekket at selskapenes prosedyrer for IKT-sikkerhet ikke fullt ut blir fulgt i det daglige arbeidet. Det er også avdekket mangler når det gjelder kompetanse og gjennomføring av trening og øvelser om IKT-sikkerhet.

Det er positivt at Petroleumstilsynet har fått på plass bedre arbeidsprosesser og systemer for en sikker oppstart og risikobasert oppfølging av feltutbygging og utbyggingsprosjekter.

Petroleumstilsynet har fra 2022 fått ekstra midler til å styrke oppfølgingen av alvorlige hendelser og til å øke den brukerrettede kunnskapsdelingen og læringen i næringen. Det er viktig å følge opp innsatsen på dette feltet og fortsette arbeidet med å videreutvikle partssamarbeidet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Petroleumstilsynet iverksatt flere tiltak i sin oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Samlet sett innebærer tiltakene viktige forbedringer som ser ut til å ha gitt konkrete resultater i Petroleumstilsynets virksomhet og virkemiddelbruk.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet følger opp det arbeidet som er igangsatt.

Saken er avsluttet.

3.12 Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

3.12.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Undersøkelsen omfattet perioden 2013–2017, med hovedvekt på årene 2015–2017.

[Dokument 3:7 \(2018 –2019\) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker](#) ble sendt til Stortinget 15. januar 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 7. mai 2019, [jf. Innst. 260 S \(2018–2019\)](#). Saken ble behandlet av Stortinget 21. mai 2019. Innstillingens tilråding ble [enstemmig vedtatt](#).

Riksrevisjonens undersøkelse viste at bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser var strammet inn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde gitt signaler til statsforvalterne²⁸ om å være varsomme med å fremme innsigelser, og departementet tok i perioden 2014–2017 få innsigelser til følge i de sakene som ble avgjort av departementet. Videre viste undersøkelsen at regionalt planforum i liten grad bidro til å samordne interesser og redusere antall innsigelser, at statsforvalternes samordning av innsigelser ikke sikret tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet, og at departementets styringsinformasjon om bruk av innsigelser hadde varierende kvalitet. Undersøkelsen avdekket også at det var behov for mer kunnskap om innholdet i vedtatte dispensasjoner fra planer og planbestemmelser.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre
- sørge for at fylkesmennenes samordning av innsigelser ivaretar kravene til åpenhet og forutsigbarhet
- iverksette tiltak for å veilede fylkeskommunene, kommunene og innsigelsesmyndighetene for å sikre
- - at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven
- - en mer enhetlig praktisering av planforum mellom regionene
- sørge for bedre styringsinformasjon om innsigelser gjennom
- - å sette tydeligere krav til fylkesmennenes rapportering
- - å bidra til å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tallene om innsigelser
- sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis

Ved behandlingen av Dokument 3:7 (2018–2019), [jf. Innst. 260 S \(2018–2019\)](#), understreket kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall²⁹ at det er avgjørende at Riksrevisjonens funn blir fulgt opp. Flertallet viste til at statsråden mente at rapporten ga en dekkende omtale av plansystemet og

²⁸ Før 1. januar 2021 fylkesmennene

²⁹ Komiteens flertall er her alle unntatt ett medlem. Det er det samme flertallet gjennom hele innstillingen.

innsigelsesinstituttet, og at departementet ville legge Riksrevisjonens funn til grunn for det videre arbeidet med å forbedre innsigelsespraksisen.

Flertallet viste til at departementet hadde oppdatert retningslinjene for bruk av innsigelser, og at dette sammen med fylkesmennenes samordning av statlige innsigelser hadde bidratt til at innsigelsene var bedre begrunnet enn før. Flertallet anså dette som et godt og viktig resultat, som også ga større forståelse for og aksept for de innsigelsene som ble fremmet.

Komiteens flertall merket seg at innsigelser som sendes departementet for avgjørelse, i mindre grad synes å bli tatt til følge enn tidligere. Riksrevisjonen pekte på at departementet i flere saker hadde lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret, og at når departementet ikke gir begrunnelse i slike saker, kommer det ikke fram prinsipielle avklaringer. Flertallet viste til at statsråden i sitt svar pekte på at det bare unntaksvis var brukt kommunalt selvstyre som selvstendig begrunnelse.

Flertallet merket seg at Riksrevisjonen hadde funnet stor variasjon i hvordan fylkene organiserte og styrte planforum, og hvor godt planforum fungerte. Flertallet registrerte at statsråden var enig med Riksrevisjonen i at regionalt planforum i noen fylker hadde et forbedringspotensial, og presiserte viktigheten av at fylkeskommunene bidro med ressurser og gode rutiner for arbeidet. Det ble likevel presisert at planforum i mange fylker fungerte godt og bidro til bedre planer og færre innsigelser.

Flertallet var enig med Riksrevisjonen i at dersom fylkesmennenes samordning av innsigelser skjer i lukkede prosesser, er ikke dette i henhold til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene. Flertallet viste til at statsråden i sitt svar pekte på at målsettingen med samordningen var at flest mulig saker skulle løses så tidlig som mulig i planprosessene og på lokalt nivå. Flertallet i komiteen støttet ordningen med samordning, men forutsatte at den nødvendige åpenhet i planprosessene ble sikret.

Flertallet registrerte at Riksrevisjonen pekte på store svakheter i kvaliteten på tallene i KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) om innsigelser som departementet bruker som styringsinformasjon. Flertallet viste til at statsråden var enig i at rapporteringen i KOSTRA var mangelfull, men påpekte at lang tidsserie og høy svarprosent likevel ga et bilde av utviklingen i bruk av innsigelser, og at SSB arbeidet med å forbedre rapporteringskravene.

Flertallet registrerte at det var gitt et stort antall dispensasjoner. Undersøkelsen viste at det i 2017 ble innvilget over 15 000 dispensasjoner. Flertallet viste til at statsråden har påpekt at dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, og at mange dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer som ikke berører viktige nasjonale eller regionale interesser. Flertallet var enig med Riksrevisjonen og statsråden i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til vedtatte planer og de interessene som skal ivaretas i planene. Flertallet var tilfreds med at statsråden ville følge opp lav rapportering av dispensasjoner.

3.12.2 Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 3. mars 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd. Departementet svarte i brev av 7. april 2022.

Hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at det har kommet ny veiledning på flere områder for å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser som kan gi grunnlag for innsigelser. Dette gjelder områder som drikkevannshensyn, folkehelse, reindrift, kystsonoplanlegging og miljøområdet. Kommunal- og distriktsdepartementet formidler veiledningene på sine nettsider.

Departementet mener det er for tidlig å vurdere hvordan nye og oppdaterte veiledere fra de to-tre siste årene har påvirket innsigelsespraksisen. Dette er noe departementet og de ansvarlige fagdepartementene vil følge med på. Departementet vil videreføre dialogen med fagdepartementene om nasjonale interesser og praktiseringen av innsigelsesinstituttet gjennom en interdepartemental plangruppe.

Departementet viser til at mange innsigelser er knyttet til planlegging i kystsonen og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018 reviderte de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø. Retningslinjene legger stor vekt på at allmenne hensyn i strandsonen skal ivaretas, herunder hensynet til landskap, natur, friluftsliv og kulturmiljø. De legger også opp til å videreføre den strenge håndhevingen av forbud mot bygging i strandsonen i områder med stort utbyggingspress. Rundskriv om lover og retningslinjer for planlegging i kystnære sjøområder ble utgitt i 2018, og veileder om planlegging i sjøområdene ble utgitt i 2020.

Videre viser departementet til et brev om jordvern fra Landbruks- og matdepartementet av 23. mars 2022 som er signert av både landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren. I brevet viser statsrådene til at det er viktig for regjeringen å styrke jordvernet, og sikre at jordvern blir et overordnet hensyn i arealforvaltningen. Departementet vil også ta utgangspunkt i regjeringens ambisjoner om å styrke jordvernet når det tar egne innsigelsesavgjørelser.

Departementet bemerker at innsigelsesstatistikk fra KOSTRA og statsforvalterne viser at andelen planer som møtes med innsigelse har holdt seg på et jevnt nivå over tid. Departementet ser ingen klare tegn til at omfanget av innsigelser går signifikant ned, verken på kommuneplannivå eller på reguleringsplannivå.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at bare en liten andel av innsigelsessakene kommer til departementet for endelig avgjørelse. De aller fleste innsigelsene blir løst gjennom dialog og eventuelt mekling. Departementet mener det viser at innsigelsessystemet langt på vei fungerer etter hensikten, ved at kommunene og innsigelsesmyndighetene kommer

fram til omforente løsninger. Departementet vil i 2022 likevel gjennomføre en undersøkelse for å få mer kunnskap om hvordan forholdet mellom nasjonale og vesentlige regionale interesser og lokale hensyn blir avveid i planprosessene. Undersøkelsen vil legge vekt på hvordan dialogen har blitt påvirket av de politiske signalene om å ta mer hensyn til det lokale selvstyret.

Statsforvalternes samordning av innsigelser

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at samordning av statlige innsigelser ble en permanent ordning i alle fylker fra 2019. Ordningen innebærer at statsforvalteren vurderer innsigelser fra andre statsetater sammen med egne innsigelser, før de sendes til kommunen.

Statsforvalteren kan også avskjære innsigelser fra andre statlige etater, slik at de ikke fremmes for kommunen. I retningslinjene for ordningen oppfordres statsforvalterne til å invitere kommunen og innsigelsesmyndighetene til dialogmøter i høringsfasen, for å løse innsigelser før de sendes til kommunen. Fylkeskommunen bør delta i møtene som berører dens ansvarsområder. Retningslinjene har også kriterier for avskjæring av innsigelser.

Departementet viser til en kartlegging³⁰ fra 2020 av hvordan statsforvalterne praktiserer samordningen av statlige innsigelser, der det framgår at det er lite bruk av dialogmøter i høringsfasen, og at fylkeskommunene blir trukket inn i dialogen ved behov. Departementet viser videre til at statsforvalterne i liten grad avskjærer innsigelser fra andre statsetater. Ifølge departementet ble tre innsigelser fra andre statsetater avskåret i 2018 og 2019, og ingen i 2020 og 2021.

Departementet peker på at årsrapportene fra statsforvalterne fra 2021 bekrefter at statsforvalterne gjennom samordningen bidrar til at innsigelsene fra statlige etater er godt begrunnet. Rapportene viser imidlertid også at dialogmøter sjelden brukes i høringsfasen for å løse innsigelser som statsetatene ønsker å fremme for kommunen. Innsigelser som ikke er forhindret gjennom dialog mellom kommunen og statsetaten i tidlig planfase, blir fremmet for kommunen og løst etter høringsfasen.

Kommunal- og distriktsdepartementet vurderer derfor at det er liten risiko for at innsigelser blir avskåret i lukkede prosesser der interesseavveining ikke blir synliggjort. Departementet mener at det så langt ikke er behov for å endre rutine for å sikre mer åpenhet og forutsigbarhet i samordningen, men at dette vil bli vurdert nærmere. Departementet vil også legge vekt på behovet for åpenhet og forutsigbarhet i dialog med statsforvalterne om praktiseringen av ordningen. Dette gjelder særlig referatføring fra dialogmøtene, og at fylkeskommunene må inviteres til møter som berører deres interesser.

Regionalt planforum

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at departementet i 2020 utarbeidet en veileder³¹ om organisering og gjennomføring av regionalt

³⁰ Kartlegging samordning av statlige innsigelser, rapport fra Multiconsult 14.5.2020, publisert på regjeringen.no

³¹ Regionalt planforum – rettleiar om organisering og gjennomføring, publisert på regjeringen.no

planforum for å sikre en bedre og mer enhetlig praktisering. Flere fylkeskommuner, statsforvaltere og statsetater deltok i prosessen med å utarbeide veilederen og fikk i den forbindelse mulighet til å diskutere erfaringer på tvers av fylkesgrenser. Veilederen gir informasjon om formålet med planforum, hvilke saker som bør drøftes i forumet, når de bør legges fram, hva slags rolle og ansvar de ulike aktørene i planforum har, og hvordan møtene bør gjennomføres. I veilederen framheves det også at fylkeskommunene må avsette tilstrekkelige ressurser til forberedelse og gjennomføring av møtene, og bidra til klargjøring og samordning av de ulike interessene i saken. Departementet peker på at det må skrives møtereferat som synliggjør innspillene fra partene. Det er også framhevet at fylkeskommunene og statsetatene bør ta en aktiv rolle, og oppfordre kommunene til å melde inn planer som de mener bør diskuteres i et tverrfaglig forum. Departementet vurderer at veilederen fra 2020 har bidratt til en god og mer enhetlig praktisering av regionalt planforum.

Departementet viser til at statsforvalterne i årsrapportene for 2021 framhever at de deltar aktivt i regionalt planforum, og at dette er en viktig arena for dialog i planprosessene. Departementet har merket seg at planforum nå fungerer bedre i fylker som har hatt et forbedringspotensial. Departementet viser til at det vil fortsette å framheve viktigheten av regionalt planforum som samordningsarena i dialogen med statsforvalterne, fylkeskommunene og statsetatene.

Styringsinformasjon om innsigelser

Kommunal- og distriktsdepartementet bruker tall fra KOSTRA for å følge med på utviklingen av innsigelser. Departementet vurderer at kvaliteten på tallene er tilstrekkelig til å få et overordnet bilde av omfanget og begrunnelsene for innsigelser.

Departementet får også informasjon om statlige innsigelser gjennom årsrapportene fra statsforvalterne. Departementet viser til at rapporteringskravet til statsforvalterne har vært uklart, og at informasjonen om statlige innsigelser har vært usikker. Etter at rapporteringskravet ble justert i 2019, får departementet nå informasjon om antallet planer som blir møtt med innsigelse fra statlige etater, i hvilken grad de løses før de fremmes for kommunen, og i hvilken grad de blir avskåret av statsforvalteren. Departementet vurderer at rapporteringen fra statsforvalterne nå gir et godt grunnlag for å følge med på utviklingen i omfanget av innsigelser fra statlige etater, og si noe om kvaliteten på KOSTRA-tallene om innsigelser. I departementets sammenligning av statsforvalternes årsrapporter fra 2021 og foreløpige tall fra KOSTRA for 2021, framkommer det at antall planer som ble møtt med innsigelse fra statlige etater ligger på tilnærmet samme nivå. Dette indikerer ifølge departementet at KOSTRA-tallene gir et riktig bilde av omfanget av innsigelser.

Departementet viser til at det deltar i arbeidet med KOSTRA via en arbeidsgruppe for plan, byggesak og miljø, som kontinuerlig arbeider med å forbedre kvaliteten i rapporteringen, blant annet gjennom veiledning til

skjemautfylling og ved revisjon av tallene. Arbeidsgruppen forventer også at utviklingen av eKOSTRA³² vil gi bedre kvalitet på informasjonen.

Departementet vurderer at det samlet har relativt god styringsinformasjon om innsigelser gjennom KOSTRA og statsforvalternes årsrapporter. Dersom det er behov for mer detaljert kunnskap om innsigelser for å følge utviklingen til bestemte nasjonale eller viktige regionale hensyn, vurderer departementet at dette bør gjøres gjennom konkrete undersøkelser og ikke gjennom å utvide den årlige rapporteringen i KOSTRA. Videre viser departementet til at når det vurderer hvordan nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt, bruker det den offisielle nasjonale arealstatistikken for å følge med på arealutviklingen. Departementet mener dette også er med på å danne et bilde av hvordan innsigelsesinstituttet ivaretar disse interessene.

Kommunenes dispensasjonspraksis

Kommunal- og distriktsdepartementet mener det er behov for å gå mer i dybden i dispensasjonssaker for å forstå bedre hvordan planer bør utformes for å unngå dispensasjoner, samtidig som intensjonen og kvaliteten på planene opprettholdes. Departementet gjennomfører i 2022 en analyse av hvordan utforming av arealplaner påvirker bruken av dispensasjoner.

Departementet fikk i 2021 utarbeidet en rapport om kommunale boligreserver og dispensasjonspraksis.³³ Rapporten peker på flere årsaker til dispensasjoner, blant annet at byggeprosjekter har utviklet eller endret seg slik at prosjektenes utforming og utvikling går ut over rammene til reguleringsplanen, måten kravene i planer er utformet på, og endringer i rammebetingelser i plan- og bygningslovgivningen etter at planen er vedtatt.

Departementet mener at utvikling av eKOSTRA og forbedringer i digitale planregistre vil gi bedre kilder for informasjon om dispensasjoner. Med unntak av noen få kommuner har nå alle etablert digitalt planregister. Målet er at KOSTRA kan hente informasjon om dispensasjoner fra registre og sakssystemer og ikke fra rapporteringsskjemaer som i dag. Departementet gjennomførte høsten 2021 en undersøkelse om status for digitale planregistre,³⁴ og vil følge opp med tiltak for å forbedre kvaliteten på disse.

Departementet får også informasjon om kommunenes dispensasjonspraksis gjennom statsforvalternes rapportering. Årsrapporteringen for 2021 viser at flere statsforvaltere er bekymret for omfanget av dispensasjoner, og at statsforvalterne følger opp kommunene gjennom ulike tiltak for å gjøre nasjonal politikk kjent og ivaretatt i planer.

3.12.3 Status og utvikling på området

Riksrevisjonen viste i brev av 3. mars 2022 til at andelen innsigelsessaker som er blitt tatt til følge av departementet, er lavere i perioden 2018–2020 (17 prosent), enn i undersøkelsesperioden 2015–2017 (25 prosent).

³² eKOSTRA er et prosjekt som SSB driver i samarbeid med KS, Direktoratet for byggkvalitet og kommuner. Prosjektet går ut på å hente daglig informasjon om enkeltsakhendelser automatisk fra kommunenes systemer, i første omgang for bygge- og delesaker, deretter klagesaker, tilsynssaker og plansaker. Dette skal bidra til bedre kvalitet på informasjonen, samtidig som det blir mindre rapporteringsbyrde for kommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet har støttet arbeidet økonomisk i perioden 2018-2022.

³³ *En studie om kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging*, Rapport fra Rambøll i samarbeid med Samfunnsøkonomisk Analyse, 25.6.2021, publisert på regjeringen.no

³⁴ *Spørreundersøkelse om bruk og nytte av digitalt planregister*, Agenda Kaupang, 6.1.2021, publisert på regjeringen.no.

Riksrevisjonen ba på bakgrunn av dette Kommunal- og distriktsdepartementet om å kommentere utviklingen i departementets avgjørelser av innsigelsessaker.

I brevet av 7. april 2022 bemerker departementet at det er relativt små marginer, og at tilfeldige variasjoner mellom år spiller inn. Departementet viser til at andelen saker tatt til følge i 2020 var på nivå med andelen i 2015 og 2017, og at andelen saker tatt til følge i 2021 var høyere enn i de fire forutgående årene.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at det alltid innhenter uttalelser fra berørte fagdepartementer før det fatter vedtak. Departementet har gått gjennom alle de 104 vedtakene som er gjort i de fire årene (2018–2021) etter Riksrevisjonens undersøkelse. I 41 av sakene er tilrådingene fra berørte departementer fulgt, mens de ikke er fulgt i 25 av sakene. I 38 saker er tilrådingene delvis fulgt. Sistnevnte kategori omfatter både saker der flere departementer har avgitt uttalelse med ulik tilråding, og saker der Kommunal- og distriktsdepartementet bare delvis har fulgt tilrådingen fra ett enkelt fagdepartement.

Kommunal- og distriktsdepartementet bemerker at det legger betydelig vekt på å løse innsigelsessakene i tråd med tilrådingene fra berørte fagdepartementer. Når departementet i en del saker likevel kommer til en annen konklusjon enn fagdepartementene, kan det være ulike årsaker til det. Det hender for eksempel at uttalelser fra andre departementer er motstridende, og at Kommunal- og distriktsdepartementet må gjøre avveininger mellom disse. Det er heller ikke alltid at aktuelt fagdepartement tilrår at innsigelsene blir tatt til følge. Kommunal- og distriktsdepartementet mener derfor at statistikken over departementets avgjørelser i innsigelsessaker har begrenset verdi når det gjelder å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.

3.12.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det på flere områder har kommet ny veiledning som kan bidra til å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser. Riksrevisjonen merker seg også at Kommunal- og distriktsdepartementet i 2022 vil gjennomføre en undersøkelse for å få mer kunnskap om hvordan forholdet mellom nasjonale og vesentlige regionale interesser og lokale hensyn blir avveid i planprosessene. Undersøkelsen skal legge vekt på hvordan dialogen har blitt påvirket av de politiske signalene om å ta mer hensyn til det lokale selvstyret.

Riksrevisjonen registrerer at det er lite bruk av dialogmøter i høringsfasen, og at statsforvalterne er tilbakeholdne med å avskjære innsigelser fra andre statsetater. Riksrevisjonen mener det er positivt at departementet i dialog med statsforvalterne vil legge vekt på at ordningen med samordning av innsigelser må praktiseres på en åpen og forutsigbar måte. Dette gjelder særlig referatføring fra dialogmøtene og at fylkeskommunene må inviteres til møter som berører deres interesser.

Riksrevisjonen er enig med Kommunal- og distriktsdepartementet i at regionalt planforum er en viktig arena for å klargjøre og samordne nasjonale, regionale og kommunale interesser i planer etter plan- og bygningsloven. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at departementet har utarbeidet en veileder om organisering og gjennomføring av regionalt planforum for å sikre en bedre og mer enhetlig praktisering. Riksrevisjonen ser også positivt på at departementet vil fortsette å framheve viktigheten av regionalt planforum som samordningsarena i dialogen med statsforvalterne, fylkeskommunene og statsetatene.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet mener at kvaliteten på KOSTRA-tallene er tilstrekkelig til å få et overordnet bilde av omfanget og begrunnelsene for innsigelser. Riksrevisjonen registrerer videre at departementet mener at rapporteringen fra statsforvalterne om innsigelser har blitt bedre, og at departementet vurderer at det samlet sett har relativt god styringsinformasjon om innsigelser.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har forventninger om at utvikling av mer automatisert rapportering gjennom eKOSTRA og forbedring av digitale planregistre vil gi bedre informasjon både om innsigelser og dispensasjoner. Undersøkelsen om digitale planregistre som departementet gjennomførte i 2021, viste behov for forbedring. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at departementet vil følge opp kvaliteten på de kommunale planregistrene, inkludert informasjonen om dispensasjoner.

Flere statsforvaltere har rapportert til departementet at de er bekymret for omfanget av dispensasjoner. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at statsforvalterne følger opp kommunene gjennom ulike tiltak for å gjøre nasjonal politikk kjent og ivaretatt i planer.

Riksrevisjonen registrerer at departementet i 2021 fikk utarbeidet en rapport som blant annet så på ulike årsaker til dispensasjoner i byggesaker der det endelige godkjente prosjektet avviker fra reguleringsplanen, og at departementet i 2022 gjennomfører en analyse av hvordan utforming av arealplaner påvirker bruken av dispensasjoner. Riksrevisjonen mener det fortsatt er behov for mer kunnskap om dispensasjoner fra planer og planbestemmelser, både om årsaker og om konsekvenser. Riksrevisjonen er derfor enig med departementet i at det er behov for å gå mer i dybden i dispensasjonssaker. Riksrevisjonen vil i den forbindelse også vise til Sivilombudets rapport fra 2020 om dispensasjoner i strandsonen, som viste at mange vedtak om dispensasjoner er mangelfulle, eller begrunnet med ulovlige hensyn eller at hensyn som etter loven skal vektlegges, er tillagt liten eller ingen vekt.³⁵

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at andelen innsigelsessaker som kommer til departementet for avgjørelse hvert år, er liten i forhold til det totale antallet innsigelser, og at tilfældige variasjoner mellom år kan spille inn. Riksrevisjonen vil likevel peke på at det fra 2015 har vært en utvikling hvor andelen saker der departementet tar innsigelsen til følge, har blitt lavere, til

³⁵ Sivilombudsmannen 2021 [Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen](#) - Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner

tross for at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, og at innsigelsene er bedre begrunnet enn før.

Riksrevisjonen merker seg at Kommunal- og distriktsdepartementet mener at departementets avgjørelser i disse få sakene har begrenset verdi når det gjelder å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen.

Riksrevisjonen avslutter saken, men vil følge utviklingen på området i det løpende risikoarbeidet og ut fra dette vurdere om det er grunnlag for nye undersøkelser.

Saken er avsluttet.

3.13 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene

3.13.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad forvaltningen bidrar til å ivareta hensynet til miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene, og hva som er årsakene til eventuelle svakheter.

Dokument 3:9 (2018–2019) [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene](#) ble sendt til Stortinget 23. mars 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 11. juni 2019, jf. [Innst. 398 S \(2018–2019\)](#). Stortinget behandlet saken 17. juni 2019, se [referat](#) og [votering](#).

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Ved tildeling av utvinningstillatelse ivaretar Olje- og energidepartementet ressursperspektivet i tråd med petroleumsloven.
- Klima- og miljødepartementet gjør for lite for å sikre et bedre grunnlag for å vurdere risikoreduserende tiltak.
- Det er for lite samhandling mellom Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet i arbeidet med utbyggingsplaner.
- Seismikkrådgivingen fra myndighetene er ikke tilstrekkelig systematisk og kunnskapsbasert.
- Myndighetene har ikke sørget for at oljevernberedskapen er godt nok tilpasset de særskilte forholdene i nordområdene.
- Samferdselsdepartementet har gjort for lite for å styrke forskning som kan bidra til ny og mer effektiv oljeverntechnologi for nordområdene.
- Samordningen av oljevernberedskapen i Barentshavet er ikke godt nok avklart.
- Miljødirektoratet og Kystverket utnytter ikke hverandres kompetanse godt nok for å sikre en robust og effektiv beredskap.

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet å

- være mer åpne om hvordan høringsinnspillene til forslag til utlysninger av utvinningstillatelser blir vurdert og håndtert
- ha en bedre faglig dialog med Klima- og miljødepartementet om vilkår i utvinningstillatelser hvor det er særskilte utfordringer
- involvere miljømyndighetene tettere i saksbehandlingen av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten

Riksrevisjonen anbefalte Olje- og energidepartementet i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet å

- sette i verk tiltak for å gjøre seismikkrådgivingen mer systematisk og kunnskapsbasert
- sørge for at seismikkrådgivingen også ivaretar hensynene til sjøpattedyr

Riksrevisjonen anbefalte Klima- og miljødepartementet (Miljødirektoratet) å

- styrke samarbeidet med næringen for å heve kvaliteten på miljørisikoanalysene og beredskapsanalysene
- vurdere å sette i gang behandlingen av søknader om tillatelse etter forurensingsloven tidligere for feltutbygginger i petroleumsvirksomheten
- forbedre saksbehandlingen og kravene som stilles til operatørens oljevernberedskap
- følge tettere opp den kommunale beredskapen i samarbeid med Samferdselsdepartementet (Kystverket)

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet (Kystverket) å

- vurdere tiltak for å styrke forskningen på nye metoder for oljevern i is
- sikre bedre kjennskap til innholdet i operatørens beredskapsplaner
- vurdere det nasjonale beredskapssystemet i nordområdene ved å gjennomføre beredskapsanalyser og øvelser i samarbeid med næringen og andre myndigheter

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støttet enstemmig Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger, jf. Innst. 398 S (2018–2019). Komiteen framhevet spesielt at det kommer klart fram at flere departementer og andre statlige instanser hver for seg har gode rutiner, men at de ikke har hatt god nok samhandling seg imellom.

Komiteen delte Riksrevisjonens kritikk av at Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet involverer Miljødirektoratet i for liten grad når det vurderer kostnadene ved og nytten av miljøtiltak. Komiteen var også enig med Riksrevisjonen i hvor viktig det er at miljømyndighetene er mer aktive tidligere i prosessen med plan for utbygging og drift (PUD) for å bidra til at nytten av og kostnadene ved løsninger som reduserer påvirkningen på miljøet, blir godt nok vurdert. Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning av at det er kritikkverdig at petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ikke samhandler bedre ved planlegging, behandling og oppfølging av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så det som kritikkverdig at de aktuelle departementene og underliggende virksomhetene ikke samarbeider bedre, for bedre å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene. Komiteen pekte spesielt på at det er nødvendig at Olje- og energidepartementet har en bedre dialog med Klima- og miljødepartementet for å avklare om det er behov for strengere vilkår i utvinningstillatelser der det er særlige utfordringer.

Komiteen understreket at det er regjeringen som må ta ansvar for å sikre god samordning mellom departementene for å ivareta helheten ved utbygginger. Ikke minst er dette viktig i Barentshavet, der det er en økende kritisk debatt både nasjonalt og internasjonalt om norsk oljevirksomhet. Derfor er det også viktig at det er gode samarbeidsrelasjoner mellom aktørene, og at miljøperspektivene tas inn i all virksomhet, men også at det som gjøres, kan dokumenteres. Det forutsetter at det er åpenhet om vurderingene. Komiteen forventer at spørsmålene rundt oljevirksomheten i Barentshavet vil bli mer betydningsfulle framover, og mener at svarene da

også må bli bedre. Komiteen mener det er viktig at det ikke blir heftende ved aktiviteten et inntrykk av at Olje- og energidepartementet ikke involverer Klima- og miljødepartementet og andre så godt som Stortinget forventer.

Komiteen viste til at undersøkelsen omfattet fem departementer og fant gjennomgående mangelfull samordning og samhandling. At alle departementer unntatt Olje- og energidepartementet i hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger, betyr imidlertid ikke at komiteen utelukkende er kritisk til Olje- og energidepartementet. Komiteen mener at en samlet regjering har ansvaret for god samhandling mellom departementene, og forventer at regjeringen tar grep som gjør at en samlet sett ivaretar miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene på en bedre måte.

Et enstemmig Storting sluttet seg til innstillingen fra komiteen under behandlingen av saken 17. juni 2019. Under behandlingen bekreftet den daværende statsråden at han vil følge opp anbefalingen fra Riksrevisjonen og innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om at miljømyndighetene må komme tidligere og tydeligere inn i prosessen.

3.13.2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. mars 2022 Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen gitt i Dokument 3:9 (2018–2019) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Vi ba også departementene redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området. Nærings- og fiskeridepartementet svarte i brev av 2. mai 2022, Klima- og Miljødepartementet svarte 4. mai 2022, og Olje- og energidepartementet svarte 11. mai 2022. Svaret fra Nærings- og fiskeridepartementet omfatter oppfølgingen av oljevernberedskap.

Da undersøkelsen ble gjennomført og behandlet av Stortinget, hadde Samferdselsdepartementet det statlige ansvaret for oljevernberedskapen og etatsstyringen av Kystverket. Dette ansvaret er nå overført til Nærings- og fiskeridepartementet.

Tildeling av utvinningstillatelser

Åpenhet om vurdering og håndtering av høringsinnspill i forslag til utlysninger av utvinningstillatelser

Olje- og energidepartementet viser til at konsesjonsrundene gjennomføres i tråd med forvaltningsplanene for de åpnede delene av havområdene. Det har i over ti år vært høringer ved alle konsesjonsrunder. I tråd med Meld. St. nr. 28 (2010–2011) ber departementet bare om innspill i høringen dersom det har kommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt.

Olje- og energidepartementet påpeker at høringsbrevet og alle høringsuttalelsene er offentlig tilgjengelig på departementets nettsider. Alle utlysninger av konsesjonsrunder blir behandlet av regjeringen. De konkrete

vurderingene som enkeltstatsråder og regjeringen gjør, offentliggjøres ikke, jf. offentlighetsloven § 14.

Departementet framhever videre at det ble fremmet et forslag om offentliggjøring av departementets miljøfaglige vurderinger i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 41 S (2018–2019) *Utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltets andre byggetrinn og anlegg og drift av områdeløsningen for kraft fra land til feltene Johan Sverdrup, Edvard Grieg, Ivar Aasen og Gina Krog* gjennom Innst. 240 S (2018–2019). Forslaget falt i votering.³⁶

Dialogen med Klima- og miljødepartementet om vilkår i utvinningstillatelser hvor det er særlige utfordringer

Olje- og energidepartementet viser til at det er etablert flere grundige prosesser for å vurdere og avveie miljøhensyn mot næringsaktivitet, og at miljømyndighetene er en sentral premisseleverandør for rammene for petroleumsvirksomheten:

- Miljøetatene er høringsparter, og gjerne også utredere, i prosessen med å åpne et område for petroleumsvirksomhet.
- Miljødirektoratet leder sekretariatet som utarbeider det faglige grunnlaget for forvaltningsplanene for havområdene. Klima- og miljødepartementet leder den interdepartementale styringsgruppen for arbeidet.
- Før en konsesjonsrunde utlyses, blir forslaget sendt på offentlig høring også til miljøetatene.
- Det er utviklet et omfattende HMS-regelverk som stiller strenge krav til selskapenes styring av virksomheten. Myndighetene setter vilkår for virksomheten gjennom HMS-forskriftene og forurensningsloven.

Gjennom forvaltningsplanene blir det vurdert om det er behov for særskilte rammer for næringsaktiviteten for å ivareta miljøhensyn. Olje- og energidepartementet tar utgangspunkt i miljø- og fiskerivilkårene fra den relevante forvaltningsplanen for nye utvinningstillatelser, jf. Meld. St. 28 (2010–2011). Det kommer fram i stortingsmeldingen at «[f]ram til oppdatering av en forvaltningsplan vil det ikke bli stilt ytterligere miljø- og fiskerikrav for petroleumsvirksomhet i området».

Olje- og energidepartementet mener at det foreligger vurderinger og avveiiinger forankret i Stortinget for alle åpnete områder, inkludert områder med «særskilte utfordringer» i Riksrevisjonens språkbruk.

Olje- og energidepartementet uttaler i sitt svarbrev at petroleumsvirksomheten skjer innenfor naturens tåleevne. Utfordringene i havområdene skyldes i all hovedsak langtransportert forurensing og klimaendringer. Den kunnskapsbaserte forvaltningen sikrer at naturverdiene blir hensyntatt samtidig som det foregår næringsvirksomhet som gir store

³⁶ Forslaget lyder som følger: «Stortinget ber regjeringen sørge for at Olje- og energidepartementets miljøfaglige vurderinger av høringsinnspillene i forbindelse med tildelinger av utvinningstillatelser til petroleumsvirksomhet, skal være offentlige.» Innstilling i saken ble avgitt 9. april 2019, Stortinget behandlet saken 29. april 2019.

verdier. Hvis miljøreguleringer ikke er målrettet og ikke løser konkrete utfordringer, kan de medføre økte kostnader og mindre forutsigbarhet.

På bakgrunn av dette har departementet vanskelig for å se at Riksrevisjonens anbefaling på dette området er forankret i stortingsflertallets politikk.

Grunnlaget for å vurdere risikoreduserende tiltak

Klima- og miljødepartementet viser til at miljørisikoanalysene er en viktig del av beslutningsgrunnlaget for Miljødirektoratets tillatelser. Miljødirektoratet har løpende dialog med næringen om utvikling av analysemetodene. Miljødirektoratet holder oversikt over hvordan analysene gjennomføres, fanger opp avvik og etterspør vurderinger der analysene har vært mangelfulle. Miljødirektoratet baserer i tillegg vedtakene sine på annen relevant kunnskap.

Miljødirektoratet har gjennomført følgende tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefaling på området:

- gjennomgått regulering av miljørisiko og beredskap når det gjelder spesifikke krav til analyser og beredskapsplanlegging og -løsninger
- tettere samarbeid med operatørene og Norsk olje og gass [nå Offshore Norge] for å diskutere utvikling av metoder for miljørisikoanalyser
- fortsatt tett dialog med Petroleumstilsynet i saker med høy beregnet utblåsningsrate³⁷ og sannsynlighet
- utvidet samarbeid med Oljedirektoratet i enkeltsaker, særlig beregning av utblåsningsrater og -varigheter
- tettere oppfølging av operatørenes gjennomgang av metoder for å beregne utblåsningsrater, med bistand fra Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet

Operatørene har i dialog med Miljødirektoratet tatt i bruk en videreutviklet analysemetodikk for miljørisiko. Den nye metodikken kan bidra til å forbedre beslutningsgrunnlaget. Det pågår en dialog om tolkning og presentasjon av resultater fra analysene.

Miljødirektoratet planlegger en grundig gjennomgang av sin regulering av miljørisiko og beredskap. Miljødirektoratet har felles HMS-regelverk med Petroleumstilsynet. Klima- og miljødepartementet framhever at det er nødvendig at de to direktoratene samarbeider tett om risikostyring.

Arbeidet med utbyggingsplaner

Involvering av miljømyndighetene i saksbehandlingen av utbyggingsplaner

Olje- og energidepartementet viser til at det er oljeselskapene som tar de kommersielle beslutningene og har ansvaret for at utbyggingsprosjektene er innenfor de rammene myndighetene har satt. Myndighetenes saksbehandling av plan for utbygging og drift (PUD) skjer i samarbeid med

³⁷ Utblåsning er en ukontrollert utstrømming av gass, olje, boreslam og vann fra en brønn på grunn av teknisk eller operasjonell svikt. Raten angir beregnet mengde per tidsenhet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Olje- og energidepartementet koordinerer saksbehandlingen.

Olje- og energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i fellesskap etablert en veiledning for utarbeidelsen av PUD. Veiledningen gir informasjon om hvordan myndighetene bør involveres i planleggingsfasen av et utbyggingsprosjekt, og om myndighetenes behandling av utbyggingsplaner. Olje- og energidepartementet gir uttrykk for at dokumentasjonskravene for PUD er tilpasset miljømyndighetenes behov.

Videre skal konsekvensutredningen sikre at de samlede virkningene av utbyggingen på miljø, annen næringsvirksomhet og samfunn blir tatt i betraktning under planleggingen. Både program for konsekvensutredning og konsekvensutredningen blir sendt på høring til blant annet miljømyndighetene.

Utbyggingsdelen av PUD vurderes av Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet. Konsekvensutredningen og uttalelser til konsekvensutredningen, herunder Miljødirektoratets vurderinger, er ifølge Olje- og energidepartementet en del av beslutningsgrunnlaget ved departementets godkjenning.

Olje- og energidepartementet mener at dagens regelverk og praktiseringen av dette gir en god samhandling mellom petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ved behandling av plan for utbygging og drift. Departementet mener det vil kreve en lovendring å inkludere miljømyndighetene tettere i saksbehandlingen, og det kan ikke se at en slik lovendring er hensiktsmessig.

Tidspunkt for behandling av søknader om tillatelse etter forurensningsloven for feltutbygginger i petroleumsvirksomheten

Klima- og miljødepartementet viser til at operatørene ikke har et tilstrekkelig grunnlag for å søke Miljødirektoratet om tillatelse etter forurensningsloven før utbyggingsløsningen er valgt. Dette begrenser direktoratets mulighet til å sette i gang behandlingen av saken på et tidligere tidspunkt. Miljømyndighetene har heller ingen formell rolle i prosessen med PUD fram mot beslutning om utbyggingsløsning, men i enkelte saker tar operatøren initiativ til å involvere Miljødirektoratet i forkant av konsekvensutredningen.

Olje- og energidepartementets har en klar forståelse av at rettighetshaverne følger PUD-veilederens anbefaling om å på et «tidlig tidspunkt avklare med miljømyndighetene (Miljødirektoratet) hvordan søknadsprosessen for utslippstillatelsen bør skje for den aktuelle utbyggingen». Departementet mener at miljømyndighetene gis anledning til å komme med sine innspill i god tid før rettighetshaverne tar investeringsbeslutning.

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet har ansvar for å følge opp om valgte løsninger er i tråd med beste tilgjengelige teknologi når de behandler søknader om tillatelse etter forurensningsloven. For å ta en mer aktiv rolle i tidlig fase, uten å ha en formell rolle i PUD-prosessen, har Miljødirektoratet iverksatt følgende tiltak:

- Direktoratet har gjennomført høring av forslag om endring av rammeforskriften § 26 til å omfatte krav om at Miljødirektoratet skal motta informasjon når det besluttes å starte planlegging av leteboringsaktivitet eller å utarbeide planer med sikte på utbygging av en petroleumsforekomst. Hensikten med dette er å legge til rette for tidlig dialog om utbyggingsløsninger og vurderinger av beste tilgjengelige teknologi.
- Det har prioritert å gi høringsinnspill til program for konsekvensutredning og konsekvensutredninger for nye utbygginger.
- Det følger opp operatøren tettere gjennom møter om problemstillinger i de ulike prosjektene og har påpekt behov for tilleggsutredninger der det er mangler.
- Det har hatt samarbeidsmøter med Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet, som er direkte koblet på PUD-behandlingen, for å belyse identifiserte miljøutfordringer med prosjektene.

Seismikkrådgivingen

Tiltak for å gjøre seismikkrådgivingen mer systematisk og kunnskapsbasert

Olje- og energidepartementet påpeker at myndighetene over mange år har gjennomført flere endringer i regelverket for å bedre sameksistensen på havet, blant annet innført krav om sporing av seismikkfartøy, krav om fiskerikyndig om bord på seismikkfartøy, og tids- og områdebegrensninger for innsamling av seismiske data. Videre har både regjeringen og Norsk olje og gass utgitt veiledere for god sameksistens. Direkte konflikter mellom fiskere og innsamlingsfartøy har ifølge departementet forekommet svært sjelden i den senere tid.

Oljedirektoratet, i samarbeid med Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet, har i 2021 innført et nytt meldesystem for seismikkundersøkelser. Systemet er en helhetlig løsning for innmelding og saksbehandling av planlagte undersøkelser. Systemet hvor rettighetshaverne melder inn planer, har bedre brukergrensesnitt og kartløsninger som gir et bedre bilde av forhold som det skal tas hensyn til. Fiskere har tilgang til data som meldes inn i systemet. Saksbehandlerne i Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Oljedirektoratet mottar meldinger fra systemet samtidig og kan starte saksbehandling umiddelbart og gi sine tilbakemeldinger i systemet. Brukerne av systemet kan følge med på saksbehandlingen.

For å tilrettelegge for god kommunikasjon før seismikkseasonen innledes, avholder Oljedirektoratet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet et fellesmøte med næringen.

Olje- og energidepartementet mener de nye rutinene for kommunikasjon og innmelding av undersøkelser har lagt til rette for til at konfliktnivået på havet kan bli enda lavere.

Sørge for at seismikkrådgivingen ivaretar hensyn til sjøpattedyr

Olje- og energidepartementet påpeker at hensynet til sjøpattedyr blir vurdert gjennom forvaltningsplanene. Sist gang dette ble gjort, var i Meld. St. 20

(2019–2020) *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene*. Det ble da vurdert at konkrete avbøtende tiltak ikke er nødvendig. Som et føre-var-tiltak ble det lagt vekt på å styrke kunnskapen om effekter av undervannsstøy på fisk og sjøpattedyr. Departementet viser også til at det fra 2018 ble krav om gradvis oppstart av lydilden for å gi fisk og marine pattedyr mulighet til å forlate nærområdet for undersøkelsen.

Oljevernberedskapen i nordområdene

Saksbehandlingen og kravene som stilles til operatørens oljevernberedskap

Klima- og miljødepartementet viser til at Miljødirektoratet får informasjon om planlagt beredskapsløsning gjennom operatørens søknader og videre dialog før det fatter vedtak. Miljødirektoratet ber bevisst ikke om beredskapsplanene i forbindelse med saksbehandlingen. Det er operatørens ansvar å ha en beredskap som er tilpasset deres aktivitet, og å kunne håndtere store og langvarige utslipp. Miljødirektoratets vurdering er at beredskapsplanene best følges opp gjennom tilsyn.

Riksrevisjonens anbefaling følges opp av Miljødirektoratet gjennom følgende tiltak:

- *Styrket tilsyn av operatørens beredskap*. Tilsynsaktiviteten har vært noe redusert de siste to årene på grunn av pandemien, men direktoratet har gjennomført en omfattende tilsynskampanje sammen med Petroleumstilsynet om systemer for å detektere lekkasjer fra undervannsinstallasjoner.
- Deltakelse på øvelser i regi av operatørene og Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO) sammen med Kystverket. Miljødirektoratet deltar sammen med Petroleumstilsynet og Equinor i planleggingen av en stor øvelse som skal gjennomføres høsten 2022.

Både Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet framhever at Miljødirektoratet og Kystverket samarbeider tett om krav til beredskap mot akutt forurensning. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at Kystverket de siste årene har gitt innspill til beredskapskrav. Det gjenstår fortsatt noe arbeid på dette området, og etatene tar sikte på å jobbe konkret med kravstilling senere i 2022. Etatene har videre det siste året gjennomført flere skrivebordsøvelser for å styrke samarbeidet og forståelsen av roller og ansvar under uønskede hendelser.

Klima- og miljødepartementet framhever at det er enighet om å

- ha jevnlig kontaktmøter om beredskap og miljørisiko
- arrangere og gjennomføre skrivebordsøvelser hvert annet år
- videreføre samarbeidet om forskning og utvikling innen oljevern

Oppfølging av den kommunale beredskapen

Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet viser til at forvaltningsansvaret for forurensningsloven § 44 og myndigheten til å stille krav til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning nå er delegert til Nærings- og fiskeridepartementet. Kystverket har fått myndigheten til å

stille nærmere krav til den kommunale beredskapen. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at Kystverket har inngående kunnskap om den kommunale beredskapen. Kystverket skal følge opp den kommunale beredskapen på en måte som bidrar til robust og effektiv beredskap og sikrer at den kommunale beredskapen sømløst er sydd sammen med den statlige beredskapen.

Videre har Miljødirektoratet, i samarbeid med Kystverket, utarbeidet en veiledning til dimensjonering av kommunal beredskap mot akutt forurensning, som ble publisert i oktober 2020.

Tiltak for å styrke forskningen på nye metoder for oljevern i is

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Kystverket har sørget for forskning på nye metoder for å løse opp olje ved hjelp av kjemikalier og brenning av ulike drivstofftyper i kalde og islagte farvann:

- Det er gjennomført kontrollerte tester i laboratorier og deretter feltforsøk i stor skala i 2019. Kystverket ønsker å gjennomføre feltforsøk med olje i arktiske isfylte farvann, men først er det behov for å gjennomføre ytterligere forsøk på land.
- Kystverket har gjennomført lignende forsøk med å løse opp ulike drivstofftyper i kaldt vann. Det er videre utviklet en helikopterbåren kjemikalietank spesielt tilpasset kaldt klima, og det er planer om å gjennomføre operativ testing ved bruk av Sysselmesterens tjenestehelikopter.
- Kystverket deltar i og støtter et pågående teknologiutviklingsprosjekt for å utvikle en metode for mekanisk oppløsning av olje uten bruk av kjemikalier i arktiske farvann.

Departementet viser til at utredninger har konkludert med at det særlig er behov for kuldetilpasset testbasseng for testing og videreutvikling av oljevernustyr, samt for trening av innsatsmannskaper under forhold med is og kulde. Videre er det behov for å få mer kunnskapen om rensing av strender under kalde forhold. Kystverket har testet ut metoder som er mer miljøvennlige for å rense strender på Svalbard.

Kystverket har i tillegg vurdert alle bekjempningsmetoder som benyttes i dagens oljevern, og har vurdert hvilke muligheter og begrensninger oljevernustyret har under ulike forhold.

Nærings- og fiskeridepartementet framhever flere andre tiltak:

- Kystverket deltar i, og gir innspill til, en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter om oljevern og beredskap i nordområdene.
- Miljødirektoratet og Kystverket har etablert et statlig samarbeidsforum for forskning og utvikling innen oljevern, og gjennomfører en årlig konferanse der myndigheter, industrien, produsenter av oljevernustyr og forskningsmiljøer møtes.
- Kystverket har overtatt arbeidet med å utvikle en database som skal inneholde forskningsrapporter og erfaringsrapporter innen oljevern.
- Gjennom internasjonalt samarbeid med myndigheter i USA og Canada har Kystverket utvekslet erfaringer med forsknings- og utviklingsarbeid

som pågår, og startet flere samarbeidsprosjekter, blant annet for å dele forskningsresultater.

Kjennskap til innholdet i operatørens beredskapsplaner

Nærings- og fiskeridepartementet framhever at Kystverket har etablert et godt samarbeid med NOFO, som er med på å styrke samordningen av beredskapen i Barentshavet. Kystverket deltar jevnlig på øvelser med de største operatørene sammen med NOFO. Dette gir god kjennskap til de ulike organisasjonene og deres planverk. I tillegg gir samarbeidet med Miljødirektoratet om beredskapskrav god innsikt i planene som behandles.

Vurdere det nasjonale beredskapssystemet i nordområdene ved å gjennomføre beredskapsanalyser og øvelser i samarbeid med næringen og andre myndigheter

Nærings- og fiskeridepartementet mener at et test- og treningssenter for beredskap mot akutt forurensning på Fiskebøl vil være helt sentralt for å følge opp denne anbefalingen.

Nærings- og fiskeridepartementet framhever en rekke tiltak for å styrke samarbeidet og bedre utnytte etatenes kompetanse i arbeidet med å stille krav til petroleumsindustriens oljevernberedskap:

- Kystverket deltar årlig i store øvelser med oljeselskapene. Minst en av disse inkluderer øving på statlig overtakelse av oljevernaksjonen.
- Kystverket er fast deltaker på øvelsen SAREX og har fram til i år sammen med Hovedredningssentralen gjennomført årlige øvelser med russiske myndigheter i Barentshavet. De siste årene har Kystverket også blant annet gjennomført strandrenseøvelser sammen med russiske samarbeidspartnere og interkommunalt utvalg mot akutt forurensning Øst-Finnmark.
- Kystverket er i ferd med å ferdigstille en ny beredskapsanalyse for norske havområder. Analysen er dynamisk og vil kunne gi årlige oppdateringer på om beredskapen er tilpasset miljørisikoen til enhver tid. Analysen vil føre fram til en rekke konkrete forslag til hvordan beredskapen i nordområdene kan styrkes ytterligere.
- Beredskapsanalysen for Svalbard og Jan Mayen har en rekke anbefalinger for å styrke beredskapen i nordområdene. Mange av disse er gjennomført, men en del er utsatt fordi Kystverket mangler lagerkapasitet på Svalbard. Planen for dette utvikles i samarbeid med Sysselmeisteren.

Statlig samarbeidsforum, som ble opprettet i samarbeid mellom Miljødirektoratet, tidligere Senter for oljevern og marint miljø og Kystverket i 2020, har vært en viktig samarbeidsarena. Det har blant annet bidratt til en felles utredning om effektiviteten av mekanisk oljevern basert på erfaringer fra reelle hendelser globalt.

Kystverkets samarbeidsavtaler med Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet, som blant annet regulerer samarbeidet mellom etatene ved akutte forurensningshendelser fra petroleumsindustrien på norsk sokkel, er revidert

i 2022. I år planlegger også de tre etatene å delta i en fullskaløvelse der samarbeidet mellom etatene vil bli et viktig tema.

3.13.3 Status og utvikling på området

Rammeforskriften § 26 om krav til dokumentasjon i tidlig fase er ikke endret i tråd med Miljødirektoratets forslag etter høringen som ble gjennomført i 2020. Klima- og miljødepartementet opplyser at det fortsatt pågår interne prosesser.

Kystverket har utredet etablering av et øvings- og testsenter for akutt forurensning på Fiskebøl. Forslag til investeringsbeslutning er ennå ikke lagt fram for Stortinget.

Havforskningsinstituttet har oppdatert sin rådgiving med polartorsk og bardehval.³⁸ Fra 2019 har Havforskningsinstituttet frarådet seismikk i områder med beitende bardehval. I tillegg anbefaler Havforskningsinstituttet sjøpattedyrobservatører dersom det skal foregå seismikk i områder med særlig sårbare arter hval.

3.13.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 398 S (2018–2019).

Miljødirektoratet har iverksatt flere tiltak for å ta en mer aktiv rolle i en tidlig fase av planlegginger av utbygginger i petroleumsvirksomheten. Miljødirektoratet har også forbedret sitt arbeid med vurdering av miljørisiko og beredskap og styrket samarbeidet med andre etater og næringen.

Riksrevisjonen mener at det er igangsatt mye viktig arbeid for å styrke oljevernberedskapen. Vi ser positivt på at Miljødirektoratet og Kystverket har styrket samarbeidet om beredskap mot akutt forurensning. Kystverket har også arbeidet med å få bedre kunnskap om oljevern i kalde og islagte farvann og har arbeidet med en beredskapsanalyse for norske havområder. Riksrevisjonen registrerer at ansvaret for å følge opp den kommunale beredskapen er overført fra Miljødirektoratet til Kystverket i 2021. Videre ble det overordnede statlige ansvaret for oljevernberedskapen overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet fra 2022. Riksrevisjonen merker seg at det fortsatt gjenstår beslutninger og arbeid for å sikre en mer robust oljevernberedskap i nordområdene. Vi vil følge dette arbeidet i de årlige risikovurderingene.

Riksrevisjonen mener det er positivt at myndighetene har innført et nytt meldesystem for seismikk. Dette systemet bidrar til mer samhandling, systematikk og deling av kunnskap. Riksrevisjonen merker seg at Havforskningsinstituttet inkluderer sjøpattedyr i sin rådgiving.

En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomite så det som kritikkverdige at de aktuelle departementene og underliggende virksomhetene ikke samarbeider bedre for å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i

³⁸ Havforskningsinstituttet (2022). *Havforskningsinstituttets rådgiving for menneskeskapt støy i havet – Kunnskapsgrunnlag, vurderinger og råd for 2022*. Rapport fra havforskningen 2022-1.

nordområdene bedre, jf. Innst 398 S (2018–2019). Riksrevisjonen konstaterer at Olje- og energidepartementet i sitt svarbrev ikke har gitt en orientering om hvordan departementet har fulgt opp merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Riksrevisjonen merker seg at departementet i sitt svarbrev viser til «særskilte utfordringer i Riksrevisjonens språkbruk». Riksrevisjonen viser til at uttrykket «særskilte utfordringer» også er brukt av en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomite.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Olje- og energidepartementet uttaler at det er vanskelig å se at Riksrevisjonens anbefaling om bedre faglig dialog med Klima- og miljødepartementet er forankret i stortingsflertallets politikk. Riksrevisjonen legger til grunn at stortingsflertallets syn kommer til uttrykk gjennom flertallsmerknader i Stortinget. Riksrevisjonen viser til at det var en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomite som støttet Riksrevisjonens anbefalinger, og et enstemmig Storting som sluttet seg til innstillingen fra komiteen. Den daværende statsråden bekreftet under behandlingen av saken at han vil følge opp anbefalingen fra Riksrevisjonen og innstillingen fra komiteen om at miljømyndighetene må komme tidligere inn i prosessen. Riksrevisjonen konstaterer at Olje- og energidepartementet ikke har fulgt opp de enstemmige merknadene fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det kommer klart fram i Riksrevisjonens undersøkelse at flere departementer og andre statlige instanser hver for seg har gode rutiner, men at de ikke har god nok samhandling seg imellom. Riksrevisjonen konstaterer at Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har styrket sin samhandling, mens Olje- og energidepartementet ikke har lagt til rette for bedre samhandling med Klima- og miljødepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen framhevet at det er regjeringen som må sikre god samordning mellom departementene for å ivareta helheten i utbyggingene. Riksrevisjonen forutsetter at regjeringen arbeider videre med å sikre en ytterligere samordning mellom departementene.

Saken er avsluttet.

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

-//

Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne, Dokument 3:13 (2015-2016)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen, datert 21. september 2022, med rapport om oppfølging av Dokument 3:13 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne. Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at det fortsatt er vesentlige utfordringer ved fregattvåpenets operative evne, og peker særlig på utfordringene med vedlikehold, reservedeler, ammunisjon og personell.

Forsvarsdepartementet har tatt Riksrevisjonens rapport fra 2016 på alvor. Forutsetningene for utviklingen av fregattvåpenet er endret siden Stortingets godkjenning av prosjektet ved behandlingen av Innst. S nr. 207 (1998–99), jf. St.prp. nr. 65 (1998–99). Stans i innfasing av NH90-helikoptre og tapet av fregatten KNM Helge Ingstad medfører at den operative kapasiteten til fregattvåpenet er redusert i forhold til det som var planlagt da Stortinget besluttet anskaffelsen. Fregattene er også et aldrende system.

Gjennom to langtidsproposisjoner, lagt frem av forrige regjering, er ambisjonsnivået for fregattvåpenet i etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse behandlet av Stortinget. Der har det vært oppmerksomhet på utfordringer knyttet til vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger for å øke fregattenes operative evne. Satsingen har også blitt synliggjort i de årlige budsjettproposisjonene.

Fregattene seiler nå mer enn tidligere forutsatt, og denne regjeringen har lagt til rette for ytterligere økt aktiviteten og styrket vedlikehold i 2022. I forbindelse med den økte operative aktiviteten som følge av situasjonen i Ukraina er det også økt vedlikehold av fregattene. Norge deltar rutinemessig i NATOs stående maritime grupper, og seiler internasjonalt med nære allierte, herunder i Cooperative Deployment med USA, og har fått gode tilbakemeldinger på dette.

Siden jeg ble kjent med saken gjennomføres det nå tiltak for å opprettholde og øke den operative evnen. Blant annet ble gjeldende versjon av Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) iverksatt 1. august 2022. Forsvarsmateriell har utlyst konkurranse for inngåelse av langsiktig kontrakt med strategisk partner for hovedvedlikehold og oppgraderingstiltak av fregattene. Regjeringen foreslår videre i Prop. 1 S (2022–2023) en bemanningsøkning i Sjøforsvaret, og i tillegg økes antall skoleplasser ved Sjøkrigsskolen. Dette vil kunne øke tilgangen på kvalifiserte offiserer til fregattvåpenet.

Forsvarsdepartementet vil arbeide videre for at Forsvarets operative evne forbedres ytterligere. Jeg ser i denne sammenheng Riksrevisjonens undersøkelser som viktige bidrag til Forsvarsdepartementets forbedringsarbeid.

I lys av dagens sikkerhetspolitiske situasjon etter Russlands angrep på Ukraina har det oppstått et tydelig behov for å gjøre prioriteringer og styrke forsvarsevnen på kortere sikt. Regjeringen vil fortsatt satse på oppbygging av kompetanse, vedlikehold, reservedeler og beredskap i forsvarssektoren. I Meld. St. 10 (2021–2022) har regjeringen lagt frem en rekke tiltak for å bedre den operative evnen til Forsvaret. Vi må styrke forsvarsevnen på kort sikt, og vi vil utvikle og styrke Forsvaret videre i det lengre perspektiv.

Med hilsen

Bjørn Arild Gram

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.