



## STORTINGET

# Innst. 126 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:1 (2021–2022)

---

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

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

Dokument 3:1 (2021–2022) omhandler oppfølgingen av elleve forvaltningsrevisjoner.

To av de elleve forvaltningsrevisjonene har vært fulgt opp tidligere. Undersøkelsen om barnefattigdom, Dokument 3:11 (2013–2014), ble gjennomført i 2014, og ble fulgt opp i 2018. Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering (Dokument 3:14 (2012–2013), ble gjennomført i 2012 og fulgt opp første gang i 2018.

En av oppfølgingene er gjennomført som en utvidet undersøkelse, hvor Riksrevisjonen har innhentet informasjon utover departementets svar. Det gjelder Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet, Dokument 3:11 (2016–2017).

Fire av sakene har Riksrevisjonen besluttet å følge videre, mens syv saker ikke følges videre. I disse syv sakene har forvaltningen iverksatt tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonene og

kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i sin behandling av disse.

Riksrevisjonen forutsetter at departementene følger opp videre at de iverksatte tiltakene gir resultater og får ønsket effekt.

### 1.2 Undersøkelser som følges videre

#### 1.2.1 RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV BARNEFATTIGDOM

##### 1.2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som er iverksatt i kommunene, bidrar til å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge.

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

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2018–2019) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget, som ble overlevert Stortinget den 18. oktober 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2018, jf. Innst. 63 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken den 4. desember 2018.

I oppfølgingen i 2018 merket Riksrevisjonen seg at Barne- og likestillingsdepartementet hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, jf. Innst. 32 S (2014–2015). I forbindelse med regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015–2017) var det blant annet satt i verk tiltak på tvers av departementsområder

for å bedre samarbeidet og samhandlingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet hadde samordnet tilskuddsordningene mot barnefattigdom, og det var utarbeidet felles retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og Navkontoret. Riksrevisjonen registrerte videre at det siden 2014 hadde vært en økning i antallet kommuner som mottar tilskuddsmidler fra nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, og at tilskuddet var styrket fra om lag 115 mill. kroner til om lag 270 mill. kroner i perioden 2014–2018. Ifølge departementet viste evalueringen av tiltaket at kommunene som søker tilskudd, vier barnefattigdom større oppmerksomhet, og at kommunene som har de høyeste andelene barn i lavinntektsfamilier, i snitt mottar de høyeste tilskuddene.

Samtidig merket Riksrevisjonen seg at andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, hadde økt fra 8,6 pst. i 2013 til 10,3 pst. i 2016. Videre merket Riksrevisjonen seg at Barne- og likestillingsdepartementet kun hadde evaluert effekten av noen av de iverksatte tiltakene. Riksrevisjonen vurderte derfor at det var for tidlig å vurdere hvilke effekter ytterligere tiltak hadde hatt for å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Det var heller ikke avklart i hvilken form arbeidet mot barnefattigdom skulle koordineres videre etter at perioden for strategien mot barnefattigdom utløp i 2017. Riksrevisjonens vurderte at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet fra Barne- og likestillingsdepartementet, og konkluderte med at saken skulle følges videre.

I sin innstilling til oppfølgingen av saken registrerte kontroll- og konstitusjonskomiteen at andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, hadde økt, og at bare en del av de iverksatte tiltakene var evaluert. Komiteen merket seg at regjeringens strategi mot fattigdom, Barn som lever i fattigdom (2015–2017), gikk ut i 2017, samtidig som stadig flere barn vokser opp i fattigdom i Norge. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering om at området fortsatt krevde stor oppmerksomhet, og var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge saken videre.

### 1.2.1.2 Barne- og familiedepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 12. april 2021 Barne- og familiedepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak og virkemidler som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Dokument 3:11 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom og Dokument 3:1 (2018–2019) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Departementet ble særlig bedt om å vurdere effektene av tiltakene og virkemidlene.

Departementet viser i sitt svarbrev av 20. mai 2021 til at koordineringsansvaret for innsatsen mot fattigdom er delt mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for fattigdomsområdet generelt og arbeidsmarkedspolitikken, mens Barne- og familiedepartementet har det overordnede sektorovergripende ansvaret for barnefattigdom. Sosial ulikhet og fattigdom er relevant for flere departementer. Dette gjelder eksempelvis

- Finansdepartementet; gjennom skattepolitikken og den overordnede økonomiske politikken
- Kunnskapsdepartementet; gjennom skole- og barnehagepolitikken og integreringspolitikken
- Kulturdepartementet; gjennom kultur- og frivillighetspolitikken
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet; gjennom den boligsosiale politikken
- Helse- og omsorgsdepartementet; gjennom helse- og omsorgspolitikken

Den statlige innsatsen på barnefattigdomsområdet handler ifølge departementet hovedsakelig om å sikre at barn og unge har gode levekår og muligheter til å delta på viktige arenaer i oppveksten. En stor del av virkemiddelbruken er rettet mot å legge til rette for økt deltakelse for målgruppen på arenaer som barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og fritidsaktiviteter. Den har også som mål å utjevne sosiale helseforskjeller og å sikre barn og unge gode boforhold. Innsatsen er i mindre grad rettet mot å gjøre noe med årsakene til økningen i barnefattigdom. Dersom man ønsker å redusere andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, må innsatsen rettet mot barna ses i sammenheng med øvrig politikk, sosial utjevning og tiltak på arbeidslivs- og velferdsområdet. I tillegg vil andelen påvirkes av innvandringspolitikken.

### Om lavinntektsmålet og økningen i antall og andel barn i vedvarende lavinntektsfamilier

Departementet påpeker at Norge ikke har en offisiell fattigdomsgrense. Det vanligste er å måle risikoen for fattigdom blant barn relativt opp mot utviklingen i det generelle inntektsnivået. Statistisk sentralbyrå (SSB) måler dette gjennom andel og antall barn som lever i vedvarende lavinntektsfamilier. Dette beregnes ut fra antall barn i husholdninger som har en samlet inntekt etter skatt over en treårsperiode på under 60 pst. av mediangjennomsnittet i samme periode.

Ifølge departementet er det flere svakheter ved å benytte lavinntektsmålet for å måle utviklingen av barnefattigdom. En svakhet er at det ikke fanger opp endringer i forbruksbehovet hos barnefamilier eller verdien av offentlige tjenester. Lavinntektsmålet sier videre ikke noe om hva som er gode tiltak for å motvirke fattigdom

eller hvilke utfordringer familiene har. Det fanger heller ikke opp virkningen av kompensierende tiltak, for eksempel tiltak som skal bidra til at barn kan delta i sosiale aktiviteter eller moderasjonsordninger i barnehage og skolefritidsordning.

I svarbrevet viser departementet til at utfordringene med barnefattigdom ofte henger sammen med lav inntekt og lav levestandard, noe som begrenser barn og unges mulighet til å delta i samfunnet på samme måte som de fleste andre barn. Barn og unge i lavinntektsfamilier har dårligere boforhold, færre venner og deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter sammenlignet med andre barn. Videre viser departementet til forskning som dokumenterer at denne gruppen har dårligere fysisk og psykisk helse, svakere skoleprestasjoner og større risiko for å ikke fullføre videregående opplæring.

Departementet viser videre til tall fra SSB som dokumenterer at den økende forekomsten av barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, hovedsakelig skyldes en økning i antall barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn, og hvor foreldrene ofte har svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. En viktig årsak til dette er at mange har ankommet Norge som flyktninger, hvor risikoen for fattigdom tradisjonelt har vært høy. Av alle barn med innvandrerbakgrunn, tilhørte 39,1 pst. en familie med vedvarende lavinntekt i 2019. Dette er vesentlig høyere enn barn uten innvandrerbakgrunn, der 5,7 pst. tilhørte en familie med vedvarende lavinntekt. I 2019 var andelen barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn 58,8 pst.

### **Effekten av strategien Barn som lever i fattigdom (2015–2017)**

Departementet opplyser at strategien ble lansert i 2015, med mål om å dempe negative konsekvenser av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt og å forebygge at barnefattigdom skulle gå i arv. Strategien var et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet. Det var ikke en målsetting med strategien å redusere andelen barn som, etter definisjonen, lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Strategien inneholdt 64 tiltak på 7 innsatsområder.

Etter departementets vurdering har tiltakene i strategien bidratt til å kompensere for de negative konsekvensene av å vokse opp i en familie med lavinntekt. Departementet viser til at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2018 la fram rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*. Rapporten oppsummerte kunnskap og erfaringer fra arbeidet. 33 av de 64 tiltakene i strategien ble vurdert innenfor de ulike innsatsområdene. Tiltakene ble valgt ut fordi de hadde gode resultater,

var viktige for målgruppen og/eller det var særlige utfordringer ved dem. En hovedkonklusjon fra rapporten var at barns medvirkning ble stadig bedre ivaretatt innenfor fattigdomsfeltet. Videre ble det konkludert med at strategien har ført til større oppmerksomhet på fattigdom som levekårsproblem og mer kunnskap om konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

I svarbrevet gir departementet en nærmere vurdering av hvorvidt tiltakene under seks av sju innsatsområder i strategien har bidratt til å dempe de negative konsekvensene av å vokse opp i en vedvarende lavinntektsfamilie og forebygge at barnefattigdom går i arv. Under følger en oversikt over de mest relevante innsatsområdene.

### **Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole**

Gode barnehager og skoler er grunnleggende for å sikre like muligheter og gode levekår for alle. Skolen skal gi alle barn gode læringsmuligheter, men barn fra lavinntektsfamilier skårer dårligere på skolerestater og har større risiko for å ikke fullføre videregående utdanning.

Departementet opplyser at tiltakene under dette innsatsområdet var tiltenkt å ha en kompensierende og en forebyggende effekt. Noen av de sentrale tiltakene var gratis kjernetid i barnehager og forsøk med gratis deltids plass i SFO. Tiltakene er vurdert som viktige for å sikre at barn og unge i lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på viktige oppvekstarenaer som barnehage og SFO.

Departementet viser til at flere av tiltakene har hatt positiv effekt. Et eksempel på dette er nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage for barn fra lavinntektsfamilier. En evaluering av ordningen tyder på at tiltaket har bidratt til å gi barna bedre språkkunnskaper og har vært positivt for barnas senere skoleprestasjoner. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav familieinntekt og lav yrkesdeltakelse blant mødrene. Et annet eksempel på tiltak med positiv effekt er øremerket tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage.

### **Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett**

Departementet viser til at dette innsatsområdet først og fremst vurderes som kompensierende, ved at tiltakene er rettet mot å sikre at barn og unge fra lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på kultur- og fritidsaktiviteter og andre sosial aktiviteter. Dette innsatsområdet inkluderer tiltak som blant annet nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet og fritidsaktiviteter for alle.

Departementet opplyser at evalueringer av flere av tiltakene viser at innsatsene har bidratt til at flere barn og unge har fått mulighet til å delta i sosiale aktiviteter.

Blant tiltakene trekker departementet fram fritidserklæringen, som har vært viktig for å styrke samarbeidet mellom staten, KS og frivillige organisasjoner. Det er innvilget 307 tiltak gjennom nasjonal tilskuddsordning i 2021. Tiltakene bidrar til at målene i regjeringens fritidserklæring nås, og har stimulert til ulike satsinger som retter seg mot kommuner, lokale lag og foreninger.

### ***Et godt helsetilbud til alle barn og unge***

Departementet oppgir at tiltakene under dette innsatsområdet har vært viktige for å kompensere for de negative konsekvensene av å vokse opp i en lavinntektsfamilie for barnets fysiske og psykiske helse, men også for å forebygge at lavinntekt og utenforskap går i arv. Eksempler på tiltak er styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten og styrke kommunale psykiske helse- og rustjenester.

Videre opplyser departementet at arbeidet med å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten er viktig i et folkehelseperspektiv og for å motvirke ulikheter i helse blant barn og unge. Departementet viser også til tiltak knyttet til rekruttering av psykologer. I 2013 hadde 95 kommuner og bydeler rekruttert psykolog. Ved utgangen av 2019 hadde 381 kommuner og bydeler denne kompetansen. Antallet psykologer i norske kommuner økte fra 130 til over 617 i løpet av seks år. Fra 2020 ble det innført et krav om at alle kommuner skal ha psykologkompetanse.

### ***Ansvars- og kompetansedeling – stat, kommune og frivillig sektor***

Departementet viser i svarbrevet til at barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, ofte i kombinasjon med andre utfordringer, har behov for en offentlig sektor som kan samarbeide på tvers av sektorgrensene og forvaltningsnivåer. Tiltak som skal bidra til sterkere samarbeid og bedre koordinering av innsatsen på tvers av sektorene, vurderes derfor som viktige for både den kompenserende og den forebyggende innsatsen på barnefattigdomsområdet. Dette innsatsområdet omfatter tiltak som å stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap på fattigdomsfeltet og å forenkle tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Departementet opplyser at i 2016 gikk Bufdir og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tilskuddsordningene mot barnefattigdom for å se på mulighetene for å samordne disse. Resultatet var at det ble identifisert støtte til kompenserende tiltak, og 10 mill. kroner ble overført fra Arbeids- og velferdsdirektoratets daværende ordning til nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom fra og med 2017.

Videre skriver departementet at siden strategiperioden utløp, har det blitt gjort flere grep for å styrke samarbeidet og samordne innsatsen for å motvirke barnefattigdom på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette

inkluderer sammenslåing av ulike tilskudds- og støtteordninger, med mål om å øke ressurseffektiviteten, forenkle og øke mulighetene for en helhetlig tilnærming til målgruppen. Etter departementets vurdering kan dette styrke den samlede måloppnåelsen for ordningene.

Departementet opplyser at i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er det fremmet en proposisjon med forslag om endring i til sammen 14 lover. Proposisjonen inneholder forslag om blant annet å harmonisere og styrke reglene om samarbeid og individuell plan, innføre en samordningsplikt for kommunen ved ytelse av velferdstjenester, innføre en rett til barnekoordinator i kommunene og utvide helse- og omsorgstjenestens ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom mer samarbeid mellom velferdstjenestene.

### **1.2.1.3 Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier**

Strategien Barn som lever i fattigdom utløp i 2017. I etterkant av strategiperioden vurderte departementet at det fortsatt var behov for en styrket innsats rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier. I 2020 la regjeringen derfor fram Like muligheter i oppveksten – regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier (2020–2023). Departementet opplyser at det kortsiktige målet for samarbeidsstrategien er å øke deltakelsen blant barn og foreldre på alle viktige arenaer i barnas oppvekst og å dempe levekårsulempene forbundet med en oppvekst i lav inntekt. Det langsiktige målet er å forebygge at fattigdom går i arv fra foreldre til barn. Det er også et mål å samordne innsatsen i offentlig sektor bedre, samt å utvide samarbeidet med frivillighet, næringsliv og sosiale entreprenører på fattigdomsfeltet.

I strategien kommer det fram at Barne- og familiedepartementet skal ha det overordnede ansvaret for koordineringen og oppfølgingen av strategien, i samarbeid med de øvrige departementene.

### **1.2.1.4 Vurdering av tiltak iverksatt for å motvirke konsekvensene av barnefattigdom blant innvandrere**

Departementet opplyser at det er sammensatte årsaker til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Men en gjennomgående faktor er foreldre som mangler den formelle kompetansen som trengs for å få arbeid. Videre er sosialt og kulturelt utenforskap, kort botid og språklige utfordringer forhold som kan bidra til lavinntekt. Innvandrerforeldre kan også møte på ulike barrierer knyttet til barnas deltakelse i det norske samfunnet.

Departementet skiller mellom innsats og tiltak rettet mot foreldre med innvandrerbakgrunn og innsats og tiltak rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn. Departementet viser til at innsats rettet mot å øke voksne innvandreres tilknytning til og deltakelse i arbeidslivet har stor betydning for barns livssituasjon. Selv om mange av disse tiltakene kan vise til gode resultater, er det etter departementets vurdering fortsatt behov for å styrke innsatsen for å øke arbeidstilknytningen til foreldre med innvandrerbakgrunn, og særlig blant mødre. Videre viser departementet til regjeringens integreringsstrategi Integrering gjennom kunnskap (2019–2022) og integreringsreformen. Begge skal bidra til at personer med innvandrerbakgrunn kvalifiserer seg for arbeidslivet, og gjennom dette motvirke fattigdom blant barnefamilier med innvandrerbakgrunn.

Når det gjelder innsats rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn, så opplyser departementet at det siden 2013 er iverksatt en rekke tiltak som vurderes å bidra, enten direkte eller indirekte, til å motvirke konsekvensene av barnefattigdom blant innvandrere. Eksempler på dette er nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge og øremerket tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn. Evalueringer fra Fafo og SSB viser at gratis kjernetid har positiv effekt på både bruk av barnehage og resultater i skolen blant barn med innvandrerbakgrunn. Mange av disse tiltakene bidrar også til å forebygge framtidig lavinntekt og utenforskap blant barn og unge med innvandrerbakgrunn. Ettersom barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barn i lavinntektsfamilier, vil disse barna være en viktig målgruppe når tiltakene retter seg mot barn fra familier med lav inntekt.

#### **1.2.1.5 Vurdering av Navs arbeid med kartlegging og individuell vurdering av barn i familier som trenger sosialhjelp**

Riksrevisjonens undersøkelse viste at barns behov ikke ble kartlagt godt nok av Nav-kontorene ved søknader om økonomisk stønad. Departementet viser til at det er kommunene som utmåler og tildeler økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Statsforvalterne har tilsynsansvaret med de kommunale tjenestene i Nav-kontorene og skal også veilede kommunene i å etablere internkontrolltiltak og gi opplæring til kommunene og Nav-kontorene i lov, forskrifter og god forvaltningsskikk.

Departementet viser til at det er satt i verk en rekke tiltak på området. Nav-kontorene som fikk påvist avvik av tilsynsmyndighetene, ble fulgt opp, og Statsforvalterne gjennomførte, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, landsomfattende opplæring og kompetansehevende tiltak for kommunene. I tillegg ble det gen-

nomført en systematisk gjennomgang av rundskriv knyttet til sosialtjenesteloven.

#### **1.2.1.6 Hvordan departementet sikrer at kommunene har iverksatt tiltak som treffer målgruppen**

Departementet opplyser at tilskuddsordninger, veiledningsmaterieell og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kommunemonitor er de viktigste virkemidlene for å sikre at kommunene iverksetter tiltak som treffer målgruppen. Ifølge departementet handler en stor del av dette om kommunenes innsats for å inkludere barn og unge i lavinntektsfamilier i sosiale aktiviteter på fritiden. I tillegg er samarbeidsgruppen for fritidserklæringen, hvor KS deltar, en viktig arena for informasjonsutveksling, diskusjon og stimulering til nye inkluderings-tiltak.

På bakgrunn av funn i Riksrevisjonens undersøkelse om barnefattigdom fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2014 i oppdrag fra departementet å utvikle indikatorer på barnefattigdom i kommunene. Indikatorene skulle hjelpe kommunene med å identifisere barn som er rammet av fattigdomsproblematikk, og utvikle mer effektive tiltak. Departementet opplyser at dette resulterte i nettstedet barnefattigdom.no. Dette nettstedet presenterer årlig oppdatert statistikk på ulike indikatorer knyttet til barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Indikatorene viser omfanget av barn som bor i husholdninger med lavinntekt, og hvilke husholdningstyper som er særlig utsatt i kommunene. Departementet oppgir at nettstedet videreutvikles kontinuerlig, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet oppgir at nettsiden jevnt over har hatt gode besøkstall siden lanseringen i 2016.

#### **1.2.1.7 Status og utvikling på området**

I undersøkelsesperioden har det blitt mer barnefattigdom i Norge. I 2013 var det 84 000 barn som levde i en familie med vedvarende lavinntekt. Dette tallet økte til 115 000 barn i 2019, noe som tilsvarte 11,7 pst. av alle barn mellom 0–17 år.

Blant barna som lever i familier med vedvarende lavinntekt, er barn med innvandrerbakgrunn overrepresentert. I 2019 hadde 58,8 pst. av barna i familier med vedvarende lavinntekt enten innvandret selv eller var barn av foreldre som hadde innvandret. Tilsvarende andel for barn uten innvandrerbakgrunn var 5,8 pst.

#### **1.2.1.8 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt tiltak for å følge opp Riksrevisjonens vurderinger i treårsoppfølgingen av Dokument 3:11 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom.

Riksrevisjonen merker seg at strategien Barn som lever i fattigdom er etterfulgt av strategien Like mulighe-

ter i oppveksten – regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier (2020–2023). Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for koordineringen og oppfølgingen av strategien, i samarbeid med de øvrige departementene. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at koordineringsansvaret mellom departementene er avklart i den nye strategien.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er iverksatt tiltak for å bidra til bedre kartlegging og individuell vurdering av barns behov i familier som søker om sosialhjelp. Tiltakene inkluderer blant annet kompetanseheving for kommunene og gjennomgang av rundskriv knyttet til sosialtjenesteloven.

Videre registrerer Riksrevisjonen at strategien Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi (2015–2017) i 2018 ble evaluert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Rapporten oppsummerte kunnskap og erfaringer fra arbeidet. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at strategien er evaluert i sin helhet.

Det vurderes som positivt at iverksatte tiltak bidrar til å kompensere for konsekvensene av lavinntekt for barna det gjelder, slik evalueringer viser. Utviklingen innen barnefattigdom medfører at innsatsen for å begrense konsekvensene av lavinntekt blir desto viktigere. Riksrevisjonen vurderer at tiltakene som har gitt økte muligheter for deltakelse i barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, er spesielt viktige.

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

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at iverksatte tiltak bidrar til å kompensere for konsekvensene av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. Samtidig er det bekymringsfullt at 115 000 barn i 2019 (tilsvarende 11,7 pst. av alle barn) lever i familier med vedvarende lavinntekt. Utviklingen innen barnefattigdom gjør at området fortsatt krever stor oppmerksomhet.

## 1.2.2 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV EFFEKTEN STORE INVESTERINGER I JERNBANEN HAR PÅ TOGTILBUDET

### 1.2.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Økt bruk av jernbanetransport er viktig for å nå målet om et mer effektivt og miljøvennlig transportsystem. For at toget skal benyttes, må togtilbudet være attraktivt sammenlignet med alternative transportformer. I perioden 2005–2016 ble sju store investeringsprosjekter på til sammen over 20 mrd. kroner ferdigstilt. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan de store investeringene i jernbanen bidrar til et attraktivt togtilbud, særlig i form av reduserte reisetider, bedret forutsigbarhet og økt antall avganger for de reisende, jf. Dokument 3:11 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet.

Dokument 3:11 (2016–2017) ble oversendt Stortinget 8. juni 2017 og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 28. november 2017, jf. Innst. 39 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 18. januar 2018.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Betydelige effekter av investeringene oppnås først gjennom større endringer i ruteplanen, og slike endringer gjennomføres sjelden.
- Endringene i togtilbudet har ikke medført at antall reisende med tog har økt mer enn antall reisende med bil.
- Arbeidet med signalanlegg og andre nødvendige tiltak for å ta ut effekt, har ikke vært en integrert del av investeringsprosjektene.
- Styringen har i liten grad vært innrettet mot å ta ut effekter av investeringene.

I Dokument 3:11 ga Riksrevisjonen følgende anbefalinger til Samferdselsdepartementet:

- sørge for at ruteplanleggingen forbedrer togtilbudet i takt med at infrastrukturens kapasitet blir utvidet
- sikre at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF er godt koordinert slik at forhold som påvirker mulighetene for å ta ut effekter av investeringene, er en integrert del av prosjektene
- sørge for at de store investeringsprosjektene har klare, tidsfaste og etterprøvbare mål for hvordan togtilbudet kan forbedres

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga en enstemmig innstilling i saken der den støttet Riksrevisjonens anbefalinger, jf. Innst. 39 S (2017–2018). Komiteen merket seg at statsråden i hovedsak sa seg enig med Riksrevisjonens anbefalinger, og at anbefalingene ville bli fulgt opp i etatsstyringsdialogen med Jernbanedi-

rektoratet, i eierstyringen av Bane NOR SF og ved langtidspanlegging av sektoren.

I sin innstilling viste komiteen til Riksrevisjonens hovedfunn om at betydelige effekter av investeringene først blir oppnådd gjennom større endringer i ruteplanene, og at slike endringer gjennomføres sjelden. Komiteen understreket i den forbindelse at det er viktig at disse større endringene i ruteplanene (grunnruteendringer) blir gjennomført hyppigere. Den neste grunnruteendringen er planlagt i 2027, noe komiteen mente er altfor langt fram i tid.

Komiteen viste også til de øvrige funnene i undersøkelsen og sa seg enig i at det er viktig at investeringene i jernbanen fører til en merkbar forbedring i togtilbudet til de reisende så raskt som mulig. Komiteen viste til at Stortinget, gjennom klimameldingen og klimaforliket, har vedtatt at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport. Komiteen mente at det derfor er helt nødvendig at investeringene fører til at jernbanen blir mer attraktiv, slik at flere velger å reise med tog.

Komiteen understreket at arbeidet med å få på plass velfungerende signalanlegg er svært viktig, og sa seg enig med Riksrevisjonen i at dette burde følges opp slik at det samlede togtilbudet blir bedre.

### 1.2.2.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba departementet gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen gitt i Dokument 3:11 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Riksrevisjonens brev av 9. juni 2021. Departementet svarte i brev av 17. august 2021.

Departementet viser til at undersøkelsen i Dokument 3:11 (2016–2017) ble gjennomført før jernbanereformen trådte i kraft, og at store utbyggingsprosjekter i dag er regulert gjennom avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF.

Samferdselsdepartementet redegjør i svarbrevet for at Jernbanedirektoratet bruker effektpakker i utviklingen av togtilbudet. En effektpakke inneholder alle tiltak som må til for å realisere en effekt på togtilbudet for de reisende og/eller vareeier. De viktigste tiltakene er infrastruktur, rutemodellen, togmateriell og offentlig kjøp av transporttilbudet. Målet med denne tilnærmingen er å gi det togtilbudet kundene er opptatt av, uavhengig av hva slags type tiltak som skal til for å oppnå tilbudsforbedringen, eller hvor disse tiltakene ligger geografisk.

For å få en bedre oversikt over mulighetene for å forbedre togtilbudet trinnvis har direktoratet utarbeidet en tilbudsbok. Tilbudsboken beskriver mulige tilbudsforbedringer som følge av enkeltvis infrastrukturtiltak. Samferdselsdepartementet opplyser at ingen av disse er av et omfang som gir grunnlag for en grunnruteendring, slik Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité etter-

lyser i Innst. 39 S (2017–2018). Departementet opplyser at det likevel er identifisert noen gevinster som kan tas ut, blant annet i form av hyppigere avganger.

Tilbudsboken er også gjort kjent for togoperatørene for å gjøre dem bedre rustet til å se hvilke tilbudsforbedringer som kan la seg realisere, og for at de kan foreslå endringer dersom de ser seg tjent med å kjøre et togtilbud ut over det avtalefestede tilbudet.

Samferdselsdepartementet redegjør i svarbrevet for at det i Nasjonal transportplan og Stortingets behandling av denne legges opp til en modell der Bane NOR SF gis større frihet til å styre driften innenfor rammene av sin portefølje. Dette innebærer at Bane NOR SF får større ansvar for å levere de bestilte effektene og for trinnvise utbedringer. Ifølge departementet må det utvikles nye systemer for å oppnå effekter. Innretningen på disse systemene ikke vil være klar før detaljene i det nye avtalesystemet er klart.

### 1.2.2.3 Status og utvikling på området

Riksrevisjonen har fulgt opp denne saken med å gjøre nye analyser av reisetid, frekvens og forutsigbarhet for årene 2017, 2018 og 2019. Forutsigbarheten og frekvensen for 2020 er i stor grad påvirket av koronapandemien, og 2020 er derfor ikke analysert.

### Nye analyser for 2017, 2018 og 2019

I Dokument 3:11 (2016–2017) ble de store jernbaneinvesteringenes bidrag til et attraktivt togtilbud undersøkt. Med attraktivt togtilbud menes særlig i hvilken grad investeringene har bidratt til kortere reisetider, bedre forutsigbarhet og flere avganger (høyere frekvens) for de reisende.

Forutsigbarhet for de reisende er et mål på i hvilken grad togene går i samsvar med oppsatt rutetabell, og er i undersøkelsen brukt som et mål på jernbanens driftsstabilitet sett fra passasjerenes ståsted. Et tog anses å ikke være forutsigbart (forsinket) dersom det kommer til stasjonen mer enn fire minutter etter tiden i rutetabellen. I denne undersøkelsen regnes også innstilte tog som forsinket. Unntaket er tog som er innstilt på grunn av planlagte arbeider i sporet. En økning i forutsigbarheten for de reisende innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Minste reisetid er målt som den raskeste tiden et tog i vanlig rute bruker mellom stasjonene. En reduksjon i denne parameteren innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Antall avganger/frekvens er målt som antall tog som ankommer nærmeste by fra angitt sted i morgenrushet mellom kl. 7 og 9. En økning i antall avganger innebærer et mer attraktivt togtilbud.

Kildene for analysene er registreringene i Tids- og årsaksregistreringssystemet (TIOS) og ruteplaner. TIOS-data har Bane NOR SF levert til Riksrevisjonen, og disse

er brukt til å beregne forutsigbarheten. Ruteplaner i pdf-format har Riksrevisjonen fått fra Jernbanedirektoratet.

Analysene av frekvens og minste reisetid baserer seg i på manuell gjennomgang av ruteplanene for 2017, 2018 og 2019. For øvrig er metoden som er brukt i analysene for 2017, 2018 og 2019, lik metoden som ble brukt i Dokument 3:11 (2016–2017).

Resultatene av Riksrevisjonens analyser av forutsigbarhet er diskutert med Bane NOR SF i møte 9. juni 2021.

### **Resultater av analysene for 2017, 2018 og 2019**

Analysene er gjennomført for de samme strekningene/relasjonene som ble analysert i Dokument 3:11. Resultatene av de nye analysene for 2017, 2018 og 2019 er satt sammen med resultatene som ble presentert i Dokument 3:11 (2016–2017). Analysene viser følgende hovedtrekk i utviklingen fra 2016–2019 for frekvens, reisetid og forutsigbarhet:

- Frekvensen er høyere og reisetiden kortere for strekningen Tønsberg–Oslo S.
- Frekvensen har økt for strekningen Asker–Oslo S.
- Reisetiden er redusert for strekningen Sandnes–Stavanger og Voss–Bergen, men er likevel høyere enn den var i 2005.
- Forutsigbarheten har en nedadgående trend for alle de undersøkte strekningene bortsett fra Sandnes–Stavanger der forutsigbarheten er omtrent den samme i 2016 og i 2019. Se figur 1.

Selv om forutsigbarheten er dårligere der det ikke var gjennomført store investeringer i 2005–2016, er utviklingen i forutsigbarheten etter 2016 også negativ på strekninger der store investeringer er gjennomført. Dette innebærer at toget i 2019 i mindre grad går som oppsatt i rutetabellen enn det gjorde i 2016.

### **Samferdselsdepartementets kommentarer til Riksrevisjonens nye analyser**

Riksrevisjonen ba Samferdselsdepartementet om å kommentere nye analyser av forutsigbarhet, reisetider og frekvens for 2017, 2018 og 2019.

I sitt svarbrev av 17. august 2021 viser departementet til analysene og peker på at kundeopplevelsen med hensyn til reisetid og frekvens enten er forbedret eller har forblitt uforandret i perioden fra framleggelsen av Dokument 3:11 (2016–2017) til 2019 på de undersøkte strekningene.

Samferdselsdepartementet viser samtidig til at Riksrevisjonen i Dokument 3:11 (2016–2017) skriver at

«det ikke kan dokumenteres at forutsigbarheten har blitt relativt bedre der det har vært gjennomført store investeringer, enn der det ikke har vært tilsvarende investeringer.»

Departementet viser til at de oppdaterte analysene bekrefter at dette ikke har endret seg til det bedre siden 2016.

Departementet opplyser at det ikke er tatt i bruk ny infrastruktur siden 2016 på de fleste strekningene som er undersøkt. Departementet viser til at det meste av de økte bevilgningene de siste ti årene har gått til ny infrastruktur, og at vedlikeholdsetterslepet for eksisterende infrastruktur har blitt større, noe som har gitt redusert forutsigbarhet.

Samferdselsdepartementet viser til at eksisterende infrastruktur i årene framover vil erstattes ved at flere større prosjekter vil bli ferdigstilt og tatt i bruk. Dette gjelder blant annet sammenhengende dobbeltspor mellom Oslo og henholdsvis Moss, Tønsberg og Hamar. Flere større tiltak på Vossebanen og Trønderbanen vil også bli ferdigstilt og tatt i bruk. Det forventes at disse prosjektene vil gi bedre forutsigbarhet.

#### **1.2.2.4 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at togtilbudet har blitt forbedret i perioden fra 2016–2019 når det gjelder antall avganger og reisetid på noen strekninger der det har vært gjennomført store jernbaneinvesteringer i perioden 2005–2016.

Til tross for enkelte forbedringer i togtilbudet viser de oppdaterte analysene at utviklingen i forutsigbarheten for de reisende i perioden fra 2016 til 2019 er negativ på alle strekninger unntatt Sandnes–Stavanger. Dårligere forutsigbarhet medfører at togene oftere er forsinket eller blir brått innstilt.

Samferdselsdepartementet viser til at det meste av de økte bevilgningene de siste ti årene har gått til ny infrastruktur. Vedlikeholdsetterslepet for eksisterende infrastruktur har blitt større, noe som har ført til redusert forutsigbarhet. Samtidig viser departementet til at flere større prosjekter bli ferdigstilt og tatt i bruk i årene framover. Riksrevisjonen merker seg at departementet forventer at disse prosjektene vil gjøre forutsigbarheten bedre for de reisende når de blir ferdigstilt.

Riksrevisjonen er positiv til at Jernbanedirektoratet bruker effektpakker i utviklingen av togtilbudet. En effektpakke består av alle brikkene som må på plass for å realisere en forbedring i togtilbudet. Dette er for eksempel infrastruktur, rutemodellen, togmateriell og offentlig kjøp av transporttilbudet.

Riksrevisjonen merker seg at Jernbanedirektoratet har utarbeidet en tilbudsbok for å få en bedre oversikt over mulighetene for å forbedre togtilbudet. Riksrevisjonen merker seg at tilbudsboken kan bidra til trinnvise forbedringer i togtilbudet gjennom at togoperatørene kan foreslå endringer dersom de ser seg tjent med å kjøre et togtilbud ut over det avtalefestede tilbudet.

Oppdatert analyse av togtilbudet viser forbedringer på enkelte strekninger, men viser også at forutsigbarhe-



ten for de aller fleste reisende i perioden fra 2016 til 2019 har blitt dårligere. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette en utvikling som gjør toget mindre attraktivt for de reisende.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

### **1.2.3 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV MYNDIGHETENES ARBEID MED Å SIKRE GOD HENVISNINGSPRAKSIS FRA FASTLEGENE TIL SPESIALISTHELSETJENESTEN**

#### **1.2.3.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om myndighetene legger til rette for en god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten, slik at ressursene på området utnyttes godt, jf. Dokument 3:4 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Fastleger og sykehusleger samarbeider ikke godt nok om henvisningene, som ofte mangler nødvendig informasjon.
- Det er store variasjoner i antall henvisninger mellom kommuner og mellom fastleger.
- Unødvendige henvisninger og henvisninger med dårlig kvalitet fører til at ressursene i helsetjenesten ikke utnyttes på en måte som gir best nytte for pasientene.
- Uklare ansvarsforhold mellom primær- og spesialisthelsetjenesten gjør at pasienter med behov for psykisk helsehjelp ikke får et godt nok tilbud.
- Det er usikkert om fastlegeforskriften og henvisningsveilederen virker som forutsatt.

Dokument 3:4 (2017–2018) ble oversendt Stortinget 16. januar 2018, og kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. Innst. 276 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 15. mai 2018.

Nesten alle planlagte utredninger og behandlinger som gjennomføres i spesialisthelsetjenesten, starter med en henvisning fra primærhelsetjenesten, i all hovedsak fra fastlegene. Det betyr at fastlegenes henvisningspraksis påvirker sykehusenes aktivitet i betydelig grad.

I sin innstilling viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at norsk helsetjeneste er organisert etter LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå-prinsippet). Samhandlingsreformen, som ble innført i 2012, la opp til at en større del av pasienters utredning, behandling og oppfølging skal skje i primærhelsetjenesten. Pasienter skal ikke henvises til spesialisthelsetjenesten hvis de kan få helsehjelp på en forsvarlig og god måte i primærhelsetjenesten.

Komiteen understreket at selv om primærhelsetjenesten har ansvar for en større del av utredning og behandling, så skal pasienter som har behov for videre utredning og behandling i spesialisthelsetjenesten, raskt komme til spesialisthelsetjenesten. Komiteen mente det derfor er viktig med gode henvisninger, hvor det tydelig kommer frem hvorfor pasientene må behandles på et høyere nivå.

Komiteen viste til at mange av henvisningene fra fastlegene manglet tilstrekkelig informasjon, forhåndsundersøkelser og prøvetaking, noe som førte til at mange sykehusleger opplevde at feil pasienter ble prioritert i spesialisthelsetjenesten. Hver tredje sykehuslege erkjente at de jevnlig tok inn pasienter til utredning selv om det fremgikk av henvisningen at pasienten ikke burde vært henvist. Ifølge komiteen gir en slik unødvendig ressursbruk risiko for at pasienter som trenger spesialisthelsetjenester, ikke alltid kommer raskt nok inn til nødvendig utredning og behandling. Videre viste komiteen til at fastleger og sykehusleger ofte ikke samarbeidet godt nok om henvisningene, og at de i mange tilfeller hadde ulik forståelse av hva som er nødvendig informasjon i en henvisning. Fastlegene og sykehuslegene savnet verktøy for elektronisk dialog med den andre parten.

Komiteen registrerte at statsråden var enig med Riksrevisjonen i at helseforetakene må bidra til å sette fastlegene bedre i stand til å forbedre sin henvisningspraksis, og merket seg at dette var noe statsråden ville følge opp gjennom eierstyringen av de regionale helseforetakene.

Komiteen forutsatte ellers at statsråden og departementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger til Helse- og omsorgsdepartementet:

- Departementet bør vurdere hvordan statlige myndigheter bedre kan støtte kommunene i deres arbeid med å forbedre fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonen anbefaler at departementet
  - formidler til kommunene hva som ligger i deres sørge-for-ansvar i fastlegeforskriften
  - undersøker hvordan det bedre kan legges til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar på en god måte
  - tydeliggjør hvilke virkemidler kommunene kan ta i bruk i sin oppfølging av fastlegene
  - vurderer om kommunene har tilstrekkelige insentiver til å følge opp henvisningspraksisen
- Departementet bør tydeliggjøre overfor helseforetakene at de har et ansvar for å gjøre sin kunnskap om fastlegenes henvisningspraksis tilgjengelig. Det innebærer for eksempel at helseforetakene må
  - systematisere informasjon om kvaliteten på henvisningene fra fastlegene slik at den kan viderefremmes til kommunene/fastlegene

- utarbeide systemer for regelmessige tilbakemeldinger til fastlegen om egen og andres henvisningspraksis
- Departementet bør sørge for at ansvaret for pasienter innen psykisk helsevern avklares, og i den forbindelse
  - undersøke hvordan spesialisthelsetjenesten best kan gi opplæring og veiledning slik at kommunehelsetjenesten blir bedre i stand til å gi et godt tilbud til denne pasientgruppen
  - sikre at helseforetakene og kommunen avklarer hvilke tilstander som faktisk gir rett til spesialisthelsetjenester for denne pasientgruppen

### 1.2.3.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:4 (2017–2018), og for hvilke resultater som er oppnådd på området, jf. Riksrevisjonens brev av 23. mars 2021. Departementet svarte i brev av 29. april 2021.

#### Fastlegeordningen og henvisningspraksis

Helse- og omsorgsdepartementet mener at dyktige og stabile leger er den grunnleggende forutsetningen for en fastlegeordning som leverer gode tjenester, og som har en faglig riktig henvisningspraksis. Departementet viser til at det har vært store utfordringer med rekruttering og fallende stabilitet i fastlegeordningen de siste årene. I mai 2021 la departementet fram en handlingsplan for allmennlegetjenesten for perioden 2020–2024, som styrker allmennlegetjenesten med 1,6 mrd. kroner i perioden. Departementet opplyser at dette er det viktigste grepet som er tatt for å sikre god henvisningspraksis.

Handlingsplanen har 17 tiltak fordelt på tre målområder. Det første målområdet handler om at fastlegeyrket skal være en attraktiv og trygg karrierevei. Her viser departementet til at

- basisfinansieringen for fastlegene er endret og styrket fra 1. mai 2021
- det i løpet av 2020 ble etablert fem ALIS-kontor rundt om i landet som skal bistå kommunene i å tilrettelegge for og følge opp leger i spesialisering
- Stortinget har bevilget midler til ALIS-avtaler, som er avtaler mellom kommuner med rekrutteringsutfordringer og leger i spesialisering i allmennmedisin om særskilte tiltak som skal bidra til økt trygghet i tiden spesialistutdanningen pågår
- Arbeids- og velferdsetaten gjennomgår attester og erklæringer med tanke på å forenkle, eller fjerne

attester og erklæringer for å dempe fastlegenes arbeidsbelastning

- det er nedsatt en ekspertgruppe som skal kartlegge arbeidsbelastning på tvers av kommuner av ulik størrelse og sentralitet for å dempe vaktbelastningen som følger med legevakt for mange fastleger, og det er også etablert legevaktpiloter som prøver ut nye måter å organisere legevakt på

Det neste målområdet sikter seg mot at fastlegetjenestene skal ha god kvalitet. Her viser departementet til at

- Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utrede hvordan det systematiske arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet i allmennlegetjenesten kan styrkes
- det er satt i gang et omfattende arbeid med å utvikle det kommunale pasient- og brukerregisteret (KPR) med bedre data fra allmennlegetjenesten og å utvikle kvalitetsindikatorer
- kravet om spesialitet i allmennmedisin ble innført 1. mars 2017, og siden innføringen har andelen fastleger med spesialitet i allmennmedisin økt fra 61 pst. til 63 pst. i 2020
- det er satt i verk tiltak med tanke på å bedre kvaliteten på legetjenester til brukere med omfattende behov

Det siste målområdet dreier seg om teambaserte tjenester, det vil si at fastlegen samarbeider med annet helsepersonell om å følge opp brukerne. Departementet opplyser at resultatene av forsøkene som nå gjennomføres, er lovende. Videre tiltak vil bli vurdert på bakgrunn av sluttevalueringen høsten 2021.

Departementet mener at det alt i alt er igangsatt et omfattende arbeid på allmennlegeområdet det siste året, med et stort oppfølgingsapparat i Helsedirektoratet og en ekstern følgeevaluering. Resultatene fra følgeevalueringen skal rapporteres årlig, og en sluttrapport skal leveres i mai 2025. Dette arbeidet vil ifølge departementet gi bedre styringsdata og et forsterket følge-medapparat for departementet.

#### Samarbeidet mellom spesialisthelsetjenesten og allmennlegetjenesten om henvisningspraksis

I svaret viser departementet til et overordnet grep i Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 (Meld. St. 7 (2019–2020) som departementet mener er relevant for oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger. Det gjelder etablering av helsefellesskap mellom helseforetak og kommuner i hvert av de 19 helseforetaksområdene. Ifølge departementet er hensikten med helsefellesskapene at kommuner og sykehus, sammen med representanter for brukere og fastleger, skal planlegge og utvikle tjenester til pasienter med behov for tjenester fra begge nivåer. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å utvikle

kvalitetsindikatorer og styringsinformasjon for å understøtte helsefelleskapene. Departementet opplyser at det har lagt fram forslag om et nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak, som innebærer at kommuner og helseforetak må avtale hvordan de sammen skal planlegge og utvikle tjenester, jf. Prop. 102 L (2020–2021).

Departementet opplyser også at det flere steder i landet er etablert arenaer hvor leger fra sykehus og kommunal helse- og omsorgstjeneste kan møtes og drøfte blant annet forventninger til utredning, behandling og oppfølging av pasienter. Eksempler på dette er Møteplass Møre og Romsdal og Møteplass Oslo.

Departementet peker på følgende tiltak som blant annet skal bidra til å heve kvaliteten på henvisningene:

- De regionale helseforetakene har på oppdrag fra departementet utviklet en nasjonal indikator for andelen henviste pasienter i spesialisthelsetjenesten, innenfor fagområdene psykisk helsevern og ortopedi. Indikatoren gir informasjon om hvorvidt det er ulik henvisningspraksis i ulike områder, og gir grunnlag for å analysere variasjon nærmere og eventuelt følge opp de enhetene som har en praksis som avviker mye fra gjennomsnittet. Indikatoren publiseres av Helsedirektoratet og kan filtreres på helseforetak eller behandlingssted i spesialisthelsetjenesten, samt fylke og kommune.
- Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF koordinerer arbeidet med å innføre en meldingsstandard for dialog i helse- og omsorgstjenesten. Denne standarden understøtter blant annet elektronisk kommunikasjon mellom henvisende instans og spesialisthelsetjenesten – både før en eventuell henvisning og ved behov for tilleggsinformasjon ved vurdering av henvisning.
- I regi av Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF pågår det et arbeid med å innføre nye tekniske standarder for henvisning.
- Det pågår et arbeid i regi av EPJ-løftet, som er et samarbeid mellom staten og Legeforeningen, for å forbedre funksjonaliteter i fastlegenes elektroniske pasientjournaler.
- I 2019 ble det innført en ny samhandlingstakst for nødvendig dialog mellom fastlege og lege i spesialisthelsetjenesten.

Departementet viser ellers til at Helse Førde HF, kommunene i opptaksområdet og Høgskolen på Vestlandet etablerte «Samhandlingsbarometeret» i 2012. Dette er et nettsted gir kommuner og helseforetak tilgang på relevant styringsinformasjon om blant annet fastlegenes henvisningspraksis. Informasjonen er på kommunenivå, og løsningen er tilgjengelig for helseforetakene og kommunene i Helseregionene Nord og Vest.

## Pasienter innen psykisk helsevern

Departementet viser til at behovet for en tydeligere ansvars- og oppgavedeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene er omtalt i Nasjonal helse- og sykehusplan (2020–2023), og at flere av tiltakene i planen vil bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavedelingen. Som eksempel på et slikt tiltak nevner departementet en analyse av befolkningens fremtidige behov for psykiske helse- og rustjenester som grunnlag for å planlegge og framskrive tjenestene.

Departementet opplyser videre at Helsedirektoratet arbeider med to veiledere som vil bidra til å avklare ansvarsforholdet mellom tjenestene. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å

- revidere veilederen Sammen om mestring – lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne
- utarbeide en nasjonal veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge

Departementet nevner i denne sammenhengen at Helsedirektoratet høsten 2019 fikk i oppdrag å beskrive modeller for dialog mellom kommune og spesialisthelsetjeneste (BUP). Målet er å avklare behovet for helsehjelp på et tidlig tidspunkt i forløpet, det vil si enten før henvisning eller som ledd i henvisningsprosessen. Departementet opplyser at direktoratet leverte rapporten våren 2020, og at videre oppfølging av denne er planlagt tatt inn i arbeidet med nasjonal veileder for psykisk helsearbeid for barn og unge.

Departementet viser videre til at det ble etablert flere pakkeforløp innenfor psykisk helse- og rusarbeid i perioden 2018–2020. Ifølge departementet legger pakkeforløpene blant annet til rette for god logistikk i tjenesten og samhandling om henvisninger. Det framgår av pakkeforløpene at det ved avslag på en henvisning bør gis en faglig begrunnelse for avslaget og det bør gis anbefalinger/råd om annen aktuell behandling eller oppfølging. Spesialisthelsetjenesten bør ifølge departementet også vurdere om tilbud om veiledning til kommunal helsetjeneste kan bidra til å ivareta pasientens behov for behandling og oppfølging.

I oppdragsdokumentet for 2020 til de regionale helseforetakene var den overordnede målsettingen at psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), avhengig av pasientens behov, skal tilby sine tjenester i samhandling med kommunen. Departementet understreker i oppdragsdokumentet at dette er spesielt viktig når det gjelder barn og unge og også pasienter med alvorlige psykiske lidelser og rusmiddelproblemer.

Videre opplyser departementet at de regionale helseforetakene skal gi helseforetakene i oppdrag å innføre bedre rutiner for å avklare hjelpebehov hos barn og unge i samarbeid med kommunene. Disse rutineene skal ifølge departementet innrettes i tråd med anbefalinger fra Helsedirektoratet. Departementet opplyser at erfa-

ringer som er gjort fra samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og kommunale tjenester flere steder i landet, tyder på at et slikt samarbeid kan gjøre at barna og familiene får raskere hjelp på riktig sted, og at andel avslag i BUP går ned. I tillegg bidrar samarbeidet til kompetanseoverføring mellom tjenestene.

Departementet opplyser at de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene viser at det varierer hvor langt helseforetakene har kommet i arbeidet med å utvikle dialog og samarbeid med kommunene, og at koronapandemien har forsinket dette utviklingsarbeidet:

- Helse Vest har gjort et omfattende arbeid for å utvikle dialog og samarbeid i alle helseforetak i 2020.
- I Helse Midt-Norge og Helse Sør-Øst er oppdraget delvis gjennomført eller påbegynt.
- Helse Nord har ikke rapportert.

Departementet opplyser at Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst og Helse Nord har blitt bedt om tilleggsrapportering på dette punktet.

### 1.2.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Enkel og god kommunikasjon mellom henvisende instans og spesialisthelsetjenesten er viktig for å sikre god kvalitet på henvisningene og bidrar til at pasienter med behov for spesialisthelsetjenester får god behandling til riktig tid. God henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til beste for pasientene. Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet har satt i gang tiltak som skal styrke samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegene, og som departementet mener sikrer god henvisningspraksis. Flere av tiltakene er imidlertid ennå ikke iverksatt eller har virket i for kort tid til at resultatene kan vurderes. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at tiltakene får ønsket effekt for fastlegenes henvisningspraksis.

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at det viktigste virkemidlet for å bedre kvaliteten på fastlegenes henvisninger til spesialisthelsetjenesten er dyktige og stabile leger i fastlegeordningen. Samtidig understreker Riksrevisjonen kommunenes ansvar for å følge opp fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonens undersøkelse viste at mange kommuner ikke hadde oversikt over verken kvaliteten på henvisningene eller omfanget av dem, til tross for at de mente at en slik oversikt er viktig. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i den forbindelse at departementet bør vurdere hvordan statlige myndigheter bedre kan støtte kommunene i deres arbeid med å forbedre fastlegenes henvisningspraksis. Riksrevisjonen registrerer at det er utviklet én indikator og et nettsted som gir informasjon om blant annet henvisningspraksis, men indikatoren

gjelder foreløpig kun for to fagområder, og nettstedet er kun tilgjengelig i deler av landet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis, slik at de kan utøve sitt ansvar på en god måte.

Riksrevisjonen vil følge med på om samhandlingen styrkes og kvaliteten i henvisningene blir bedre.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

## 1.2.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV OVERFØRING AV GODSTRANSPORT FRA VEI TIL SJØ OG BANE

### 1.2.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane der det var konkurranse mellom transportformene, og årsakene til at det hadde vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Undersøkelsen omfattet hovedsakelig perioden fra 2010 til 2016.

Dokument 3:7 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane ble sendt til Stortinget 27. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga Innst. 313 S (2017–2018) 22. mai 2018, og Stortinget behandlet saken 29. mai 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste følgende:

- Målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane er ikke nådd.
- Myndighetene har ikke klart å styrke konkurransevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport:
  - Veitransporten er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.
  - Det er gjennomført få tiltak for å styrke konkurransevnen til godstransport på jernbanen.
  - Sjøtransport koster mindre enn veitransport, men tar lengre tid og er mindre fleksibelt.
  - Det har vært bedre tilrettelegging av arealer til tilbydere og brukere av transport langs hovedveinettet enn ved havner og jernbaneterminaler.
- Det er svakheter i Samferdselsdepartementets oppfølging av målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane:
  - Departementet har ikke hatt god nok styringsinformasjon.
  - Departementet har iverksatt få tiltak for å nå målet.

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet

- å sørge for en felles strategi for å følge opp det vedtatte målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og bane
- å vurdere å styrke de økonomiske virkemidlene, gjennomføre planlagte tiltak og sørge for å utrede nye tiltak for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei
- å ivareta godstransportens interesser i prosesser for arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler for å fremme overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- å sørge for sterkere styring og oppfølging av
  - om målet om å overføre gods fra vei til sjø og jernbane nås
  - effekter av tiltak for godsoverføring

I Innst. 313 S (2017–2018) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til anbefalingene, og komiteen bemerket blant annet at Riksrevisjonens rapport viser at målet om å overføre mer av godstransporten fra vei til sjø og bane ikke er nådd. Videre påpekte komiteen at myndighetene ikke har klart å styrke konkurranseevnen til godstransport verken på sjø eller bane sammenlignet med veitransport, til tross for at Stortinget i flere tiår har hatt et tydelig uttalt mål om at godstransport over lange avstander skal overføres fra vei til sjø og jernbane. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at dette er kritikkverdig.

Ifølge komiteen er det manglende innsats fra myndighetene som er årsaken til at målet ikke er nådd, til tross for at Stortinget i mange år tydelig har uttalt at det er viktig å legge forholdene til rette for godstransport på jernbanen, blant annet ved å modernisere terminaler og bygge flere kryssingsspor. Komiteen viste også til Riksrevisjonens påpekning av at det mangler en felles, enhetlig strategi for godsoverføring som omfatter alle transportetatene, at det er lite samarbeid på tvers av etatene, og at det er iverksatt for få tiltak for å nå målet om økt godstransport på sjø og jernbane.

Videre i innstillingen viste komiteen til at Riksrevisjonen har synliggjort målkonflikter i transportpolitikken: De mest effektive virkemidlene for å få til godsoverføring vil være å innføre mer restriktive tiltak for veitransporten, men det vil kunne være i konflikt med mål om å redusere transportkostnadene for næringslivet. Komiteen støttet at Samferdselsdepartementet intensi-

verer arbeidet med å finne et handlingsrom for å overføre gods fra vei til sjø og jernbane der de vedtatte målene innfris, og målkonfliktene ivaretas på en formålstjenlig måte.

#### 1.2.4.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev 25. januar 2021 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. I tillegg ba vi departementet om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd når det gjelder godsoverføring fra vei til sjø og jernbane, om det er utarbeidet statistikk som kan brukes til å vurdere utviklingen i omfanget av de ulike transportformene, og om statistikken viser om tiltakene har hatt effekt i form av godsoverføring mellom transportformene.

Samferdselsdepartementet svarte i et brev 11. mars 2021.

#### Utviklingen i fordelingen av godstransporten

Departementet viser til at det i Nasjonal transportplan 2018–2029 (NTP) er en ambisjon om å overføre 30 pst. av godset over 300 kilometer fra vei til sjø og bane innen planperioden utløper. Denne ambisjonen er videreført i Nasjonal transportplan 2022–2033, som ble lagt fram for Stortinget 19. mars 2021. Til tross for en langvarig ambisjon om å overføre gods har fordelingen mellom transportformene vært tilnærmet uendret siden 1970. Departementet viser til en rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI), Transportytelser i Norge 1946–2019, der jernbanetransporten er den godstransportformen som økte mest fra 2018 til 2019 sammenlignet med de andre godstransportmidlene. Rapporten viser at den gjennomsnittlige årlige veksten for innenlands godstransportarbeid i perioden 2011 til 2019 har vært som følgende for de ulike transportformene:

- jernbane: 3,4 pst.
- vei: 1,7 pst.
- sjø: 0,4 pst.

TØI-rapporten viser samtidig at markedsandelene til de tre godstransportformene i innenlands transportarbeid har vært tilnærmet uendret gjennom perioden, jf. Tabell 1.

Tabell 1 Markedsandeler i innenlands godstransportarbeid, i prosent

Transportform	2011	2015	2019
Sjø	18,9	18,2	17,1
Bane	7,0	7,1	7,9
Vei	74,0	74,7	75,0

I NTP 2018–2029 står det at det vil være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som ble foreslått i denne planen, for å kunne oppnå ambisjonen om 30 pst. godsoverføring. Dette er gjentatt i NTP 2022–2033. Overføringspotensialet fra vei til sjø og bane ble vurdert av transportetatene i det samlede underlagsmaterialet til NTP 2018–2029. Materialet viste at det vil være realistisk å oppnå maksimalt 2,6 pst. godsoverføring fra vei til sjø og bane, og at det vil kreve svært sterk virkemiddelbruk. Samferdselsdepartementet viser til at potensialet vurderes som lavere dersom kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet legges til grunn. Rapporten Klimatiltak innen gods-transport fra 2019 viste at potensialet for godsoverføring er vesentlig mindre enn tidligere antatt: Konkurransesflatene mellom vei-, sjø-, bane- og lufttransport er begrenset på grunn av den høye spesialiseringen av transportformene, og kun 2 pst. av godstransporten på vei kan potensielt overføres til bane og sjø. I en rapport som ble utarbeidet som grunnlag til NTP 2022–2033, viste framskrivninger mot 2050 at sjøtransportens andel av transportomfanget forventes å synke med 7 pst., mens veitransportens andel forventes å øke tilsvarende. Jernbanetransportens andel forventes å være stabil.

### Felles strategi for godsoverføring

Samferdselsdepartementet viser til at NTP er en plan for hvordan det de neste tolv årene skal arbeides i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken, og at planen er regjeringens strategidokument for transportsektoren som helhet. I 2018, i forbindelse med arbeidet med NTP 2022–2033, ga departementet transportvirksomhetene i oppdrag å utvikle et oppdatert kunnskapsgrunnlag for godstransport. Rapporten fra prosjektgruppen, Godstransport – et oppdatert kunnskapsgrunnlag, ble ferdigstilt våren 2020, og departementet har brukt faglige anbefalinger fra denne i arbeidet med NTP 2022–2033.

Det framgår i NTP 2022–2033 at det fremdeles er en ambisjon å overføre 30 pst. gods fra vei til sjø og bane. Regjeringen vil blant annet

- styrke godstransporten på sjø gjennom en egen nærskipfartsstrategi og nasjonal havneplan
- styrke godstransporten på vei ved å bedre framkommeligheten, regulariteten, tilgjengeligheten og reisetiden, blant annet gjennom å videreføre arbeidet med å tilrettelegge riksveinettet for inntil 25,25 meter lange modulvogntog i planperioden
- styrke godstransporten på jernbane ved å øke kapasiteten, redusere kostnadene og bedre regulariteten og lønnsomheten, blant annet gjennom å innføre kapasitetsøkende tiltak på de viktigste godsstrekningene og effektivisere tømmertransporten

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

#### *Tilskuddsordninger for sjøtransport*

Det er iverksatt tre tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø:

- tilskuddsordningen for godsoverføring fra vei til sjø (insentivordningen)
- tilskuddsordningen for investering i effektive og miljøvennlige havner
- tilskuddsordningen for havnesamarbeid

Tilskuddsordningen for godsoverføring fra vei til sjø (insentivordningen) ble opprettet i 2017 og skal bidra til å bedre tilgangen på sjøtransport for næringslivet. Tilskuddene går til å dekke deler av driftskostnadene eller investeringen i omlastningsutstyr når det etableres nye, samfunnsøkonomisk lønnsomme sjøtransporttilbud som ellers ikke ville blitt etablert. I perioden 2018–2021 har det blitt bevilget 234,2 mill. kroner til ordningen over statsbudsjettet. Kystverkets årsregnskap for 2018–2020 viser imidlertid at om lag 82 pst. av bevilgningene ikke ble brukt i det året de ble bevilget. Ifølge Kystverkets årsmeldinger utbetales tilskuddene på grunnlag av den dokumenterte mengden gods som er overført. Fordi noen av prosjektene ikke oppnådde den estimerte godsoverføringen i støtteperioden, er det utbetalt mindre enn det som ble bevilget. Tilskuddsordningen ble evaluert av Kystverket i 2018, som konkluderte med at ordningen så langt kunne vise til god måloppnåelse. Ordningen har imidlertid hatt liten innvirkning på de aggregerte markedsandelene så langt.

Tilskuddsordningen for investering i effektive og miljøvennlige havner ble etablert i 2019 som en treårig prøveordning. Målet med ordningen er å effektivisere logistikkjeden gjennom ulike tiltak i havner. Tilskuddene kan benyttes til å investere i havneinfrastruktur, tilgangsinfrastruktur fra vei og sjøsida samt mudring. I perioden 2019–2021 er det bevilget 154,2 mill. kroner til ordningen. Kystverkets årsregnskap for 2019 og 2020 viser at det i disse årene var et mindreforbruk på om lag 46 pst. av tildelingen. Tilskuddsordningen ble evaluert av Kystverket i 2020, og evalueringen viste at ordningen har utløst prosjekter som har god måloppnåelse, og som har gitt god tilskuddseffektivitet. Evalueringen viste samtidig at det er vanskelig å måle omfanget av hvilken effekt tilskuddsordningen har hatt for godsoverføring fra vei til sjø.

Tilskuddsordningen for havnesamarbeid skal bidra til å styrke havnenes konkurransevne ved at havnene etablerer samarbeidsløsninger som gir bedre transportkvalitet og reduserte kostnader for brukerne. I perioden 2018–2021 er det bevilget 33,6 mill. kroner til ordningen. Kystverkets årsregnskap for 2018–2020 viser at det i

disse årene var et mindreforbruk på om lag 26 pst. Tilskuddsordningen ble evaluert av Oxford Research og Vista Analyse i 2018. I evalueringen framgår det at effektene av tilskuddsordningen for godsoverføring er indirekte gjennom stimulering av samarbeid mellom havner og mellom havner og andre aktører for å bidra til økt konkurransevne. Evalueringen konkluderer med at tilskuddsordningens effekter for godsoverføring var begrenset.

#### *Andre tiltak innenfor sjøtransport*

Samferdselsdepartementet viser til at de siste årene har vært satset på å fornye og modernisere navigasjonsinstallasjonene langs kysten. Resultatet av satsingen er at vedlikeholdsetterslepet på navigasjonsinnretningene er redusert fra mer enn 2 mrd. kroner i 2010 til under 800 mill. kroner ved utløpet av 2020. For eksempel legger farledstiltak til rette for en konkurransedyktig sjøtransport, blant annet ved at utbedring av farleder bidrar til økt kapasitet, gir større manøvreringsrom og reduserer seilingstiden.

Departementet viser også til at regjeringen i tilknytning til Nasjonal transportplan 2022–2033 vil legge fram en nærskipfartsstrategi for å styrke godstransporten på sjø. Denne strategien ble imidlertid ikke lagt fram samtidig med Nasjonal transportplan 2022–2033. Kystverket har levert et kunnskapsgrunnlag for å utarbeide nærskipfartsstrategien og den nasjonale havneplanen, og dette grunnlaget omfatter en utredning av konkurranseflatene og godsoverføringspotensialet. Av regulatoriske virkemidler er det lagt fram en ny lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2020 og skal bidra til å bedre rammebetingelsene for sjøtransport.

Når det gjelder ivaretagelsen av godstransportens interesser i arealplanlegging rundt havner, gir lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) virkemidler for å sikre nødvendig havneareal. Staten ved Kystverket har rett og plikt til å uttale seg når et planforslag etter plan- og bygningsloven sendes på høring. I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Kystverket for 2020 er det framhevet at Kystverket skal komme tidlig inn og delta i lokale og regionale planprosesser for å bidra til gode løsninger for sjøtransporten.

#### *Tilskuddsordning for godstransport på jernbane*

Jernbanedirektoratet forvalter en tilskuddsordning, en treårig kompensasjonsordning, for den delen av godstransporten på jernbane som er i direkte konkurranse med veitransport. Ordningen ble opprettet i 2018, og i perioden 2019–2021 er det bevilget 238 mill. kroner til den. Jernbanedirektoratets årsregnskap viser at bevilgningene i hovedsak ble benyttet i 2019 og 2020. Direktoratet evaluerer tilskuddsordningen, men resultatene

er foreløpig ikke klare. Samferdselsdepartementet mener likevel at ordningen kan ha bidratt til en sunnere økonomi for de aktuelle godsoperatørene som opererer i dette markedet, og at godsoperatørene kan ta noe større risiko i forbindelse med opprettelsen av nye tilbud.

#### *Andre tiltak innenfor jernbanetransport*

Den gjeldende godsstrategien for jernbane fra 2016 ble utarbeidet som en del av arbeidet med Nasjonal transportplan 2018–2029. Strategien er bygget rundt fire hovedelementer av tiltak:

- en pålitelig og punktlig jernbane
- kapasitet og effektivitet i framføringen
- tilgjengelige og effektive terminaler
- et utvidet og sammenkoblet nettverk

Jernbanen er utfordret i konkurransen med andre transportformer, og i strategien fra 2016 ble det anbefalt å gjennomføre en rekke tiltak som på kort sikt var ventet å kunne gi effekt for godstransportene. Disse tiltakene er ifølge Samferdselsdepartementet i all hovedsak enten tatt i bruk eller under bygging, og flertallet av de øvrige tiltakene som ble anbefalt, er enten under planlegging eller videre utredning.

Når det gjelder regulatoriske virkemidler, viser departementet til at jernbanelovgivningen skal legge til rette for effektive jernbanetjenester. Statens jernbanetilsyn, som er et markedsovervåkingsorgan, skal overvåke konkurransesituasjonen i markedene for jernbanetjenester og arbeide for et effektivt jernbanemarked med en sunn konkurranse og likeverdige vilkår, jf. forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) § 11-1. Videre finnes det flere særordninger som er ment å styrke rammevilkårene for godstransporten på jernbane, særlig ordningen med godskorridorer, som Norge er en del av. Denne ordningen har blitt evaluert, og det er varslet at det vil legges fram nye regelverksforslag i 2021 som skal styrke vilkårene for godstransport på jernbane ytterligere.

Departementet viser til at det i perioden 2018–2020 har blitt ferdigstilt og igangsatt flere infrastrukturtiltak som skal gi mer effektive terminaler og økte tog lengder, for eksempel avlastningsterminaler, planfrie kryssinger, en ny sporplan, nye kryssingsspor, forlengelse av eksisterende kryssingsspor, elektrifisering og ombygging av stasjoner og godsterminaler. Det har de siste årene vært gjennomført en rekke konseptvalgutredninger for ulike godsterminaler i og rundt flere av de store byene for å avklare strategiske spørsmål, for eksempel hvordan fastsatte samfunns mål kan nås, og hvilke alternativer som foreligger. I tillegg har det vært gjennomført planarbeid for mindre godstiltak i god dialog med godsoperatørene. Jernbaneinfrastrukturen i Norge har en del kapasitetsbegrensninger, særlig på de enkeltsporede streknin-

gene. Her kan det oppstå interessekonflikter mellom person- og godstrafikken, noe som igjen kan gi begrensninger i vekstmulighetene for godstrafikken.

### **Informasjonsgrunnlaget for styring og oppfølging av om målet nås**

Samferdselsdepartementet viser til det ikke er mulig å lese resultater om godsoverføring ut fra aggregert statistikk. Det er mange faktorer som påvirker transportarbeidet fra år til år, og som har større betydning enn tiltakene som er gjennomført for godsoverføring. Det er vanskelig å finne definitive sammenhenger mellom årsak og virkning med hensyn til hvordan tiltak virker i et uoversiktlig transportmarked med mange aktører og skiftende behov. For sjøtransportens del kan utviklingen fra et år til et annet også forklares av konjunkturer, svingninger i råvaremarkeder og hvem Norge handler med. Dette gjør det vanskelig å vurdere tiltak og virkemidlenes effekter på godsoverføringen.

Kystverket bruker to indikatorer for å følge konkurransesituasjonen mellom sjø- og veitransport. Ifølge departementet viser den ene av dem, indikatoren «importvolum i sjøcontainer vs. import med lastebil», at importvolumene i sjøcontainere har økt gjennom planperioden 2018–2029, mens importvolumene på lastebil har vært svakt avtakende. Ambisjonen for den andre indikatoren, «kostnadsutvikling i innenriks sjøtransport vs. langtransport på vei», var ifølge departementet å måle fraktprisene direkte. Fordi det ikke finnes slike data for innenriks godstransport på sjø, benytter Kystverket SSBs statistikker for kostnadsutviklingen i de to transportformene som en tilnærming til dette. Så langt i planperioden 2018–2029 har kostnadsveksten i innenriks godstransport på sjø vært lavere enn for langtransport på vei. Kystverket rapporterer også på følgende indikatorer som kan være relevante for sjøtransportens konkurranseevne: «pålitelighet for containerskip i faste ruter», «ventetid på los» og «endring av seilingstid som følge av farledstiltak». Kunnskapsgrunnlaget for den nye nærskipfartstrategien som Kystverket utførte for Samferdselsdepartementet i 2019/2020, vil også på sikt kunne bidra til å utvikle bedre indikatorer for å måle effekter og resultater av iverksatte tiltak.

Departementet viser til at det er utviklet tre indikatorer for jernbanetransport.

Disse inneholder imidlertid ingen informasjon om veitransport og måler dermed ikke godsoverføring fra vei til jernbane. Jernbanedirektoratet har satt i gang et arbeid med å lage nye indikatorer for blant annet godstransport.

#### **1.2.4.3 Riksrevisjonens vurdering**

Det har siden 1990-årene vært et tydelig uttalt transportpolitisk mål at godstransport over lange avstander i størst mulig grad skal overføres fra vei til sjø og

bane, noe Stortinget har sluttet opp om. I Nasjonal transportplan 2018–2029 var ambisjonen å overføre 30 pst. av gods over 300 kilometer fra vei til sjø og bane innen planens utløp, noe som er videreført i Nasjonal transportplan 2022–2033.

Statistikk viser imidlertid at fordelingen av transportvolum mellom transportformene har vært tilnærmet uendret siden 1970. Fordelingen har vært stabil siden 2011, og Samferdselsdepartementet forventer ikke vesentlig endring med dagens virkemiddelbruk. Utviklingen i godstransporten viser altså at målet om godsoverføring ikke er nådd.

Departementet har iverksatt flere tilskuddsordninger for å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane sammenlignet med vei, men det er gjennomgående vanskelig å måle omfanget av bidraget til godsoverføring på bakgrunn av ordningene som er evaluert. Når det gjelder tilskuddsordningene for godsoverføring til sjøtransport, viser regnskapsdata at vesentlige deler av de tildelte bevilgningene ikke er blitt brukt. Departementet oppgir at de også har arbeidet videre med andre tiltak som skal bidra til godsoverføring: regulatoriske virkemidler, infrastrukturtiltak, og videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget og teknologi som skal bidra til å øke konkurranseevnen til sjø og jernbane. Departementet viser også til at de arbeider for å ivareta godstransportens interesser i arealplanlegging rundt havner og jernbaneterminaler. Riksrevisjonen merker seg arbeidet med de ulike tiltakene, men konstaterer at de iverksatte tiltakene ikke har hatt noen målbar effekt i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane. Riksrevisjonen merker seg også at det er målkonflikter på området som er med på å gjøre det vanskelig å nå målet om godsoverføring.

Departementet viser til at NTP er regjeringens strategidokument for transportsektoren som helhet, og at underlagsdokumenter inneholder analyser av trender og utviklingstrekk innenfor godstransport. Riksrevisjonen merker seg at NTP inneholder mål om godsoverføring, og at det er vist til ulike tiltak innenfor de ulike transportformene, men etter det vi kan se, er det ikke helhetlig vurdert hvordan tiltakene og utviklingen innenfor henholdsvis vei-, sjø- og jernbanetransport vil påvirke hverandre når det gjelder godsoverføring. Etter Riksrevisjonens syn har ikke Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad utarbeidet en felles strategi for å følge opp målet om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane.

Departementet gir uttrykk for at det er vanskelig å finne sammenhenger mellom årsak og virkning i et uoversiktlig transportmarked med mange aktører og skiftende behov, slik at det gjennomgående er vanskelig å vurdere resultatene av tilskuddsordningene. I svarbrevet viser departementet til at det ikke er mulig å lese resultater om godsoverføring ut fra aggregert statistikk.



Departementet har utviklet to indikatorer for å måle godsoverføring fra vei til sjø, men det er ingen som direkte måler godsoverføring fra vei til jernbane. Departementet arbeider fortsatt for å utvikle nye og bedre indikatorer for å følge opp godsoverføring til sjø og jernbanetransport. Samlet sett mener Riksrevisjonen at departementet fremdeles har for lite styringsinformasjon for å styre og følge opp målet og effekten av tiltak for godsoverføring fra sjø til vei og bane.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

### 1.3 Undersøkelser som ikke følges videre

#### 1.3.1 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV STATENS ARBEID MED CO<sub>2</sub>-HÅNDTERING

##### 1.3.1.1 Opprinnelig undersøkelse og oppfølgingsundersøkelser

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere hvordan Olje- og energidepartementet sikrer at Stortingets mål om CO<sub>2</sub>-håndtering blir realisert, og å belyse årsaker til utviklingen i ressursbruk og framdrift i CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektene.

Dokument 3:14 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering ble levert til Stortinget 17. september 2013. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 27. mars 2014, jf. Innst. 161 S (2013–2014), etter en åpen høring 20. og 23. januar og 4. februar 2014. Stortinget behandlet saken 3. april 2014. Riksrevisjonens arbeid ble avsluttet før Stortinget 16. desember 2013 behandlet og vedtok regjeringens forslag om å skrinlegge fullskalaprojektet på Mongstad, jf. Innst. 92 S (2013–2014) og Prop. 20 S (2013–2014).

Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2017–2018) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Riksrevisjonen merket seg at Olje- og energidepartementet hadde satt i verk flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Riksrevisjonen registrerte at departementet i 2017 fortsatt arbeidet med å finne en finansieringsmodell for å sikre en fullskalakjede fra fangst til lagring med kommersielle aktører. Riksrevisjonen besluttet å følge saken videre. Ved behandlingen av Dokument 3:1 (2017–2018) var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig med Riksrevisjonen i at undersøkelsen av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering krever ytterligere oppfølging, jf. Innst. 99 S (2017–2018).

Riksrevisjonen fulgte opp saken på nytt i Dokument 3:1 (2019–2020) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Riksrevisjonens vurdering var at Olje- og energidepartementet hadde fått på plass mange sentrale elementer i arbeidet

med CO<sub>2</sub>-håndtering. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg ved behandlingen av Dokument 3:1 (2019–2020) at mye av arbeidet med å sikre gode prosesser for CO<sub>2</sub>-håndtering er på et forberedende stadium, og var enig med Riksrevisjonen i at saken bør følges videre, jf. Innst. 44 S (2019–2020). På grunn av departementets pågående arbeid besluttet Riksrevisjonen å utsette neste oppfølging av saken til 2021, jf. Dokument 3:1 (2020–2021) og Innst. 387 S (2020–2021).

Olje- og energidepartementet la i september 2020 fram Meld. St. 33 (2019–2020) Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub>, med forslag om å gjennomføre et prosjekt med fullskala CO<sub>2</sub>-håndtering som omfatter fangst, transport og lagring. Stortinget behandlet meldingen 21. januar 2021, jf. Innst. 143 S (2020–2021).

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2021 Olje- og energidepartementet om å redegjøre for arbeid og resultater i fangst-, transport- og lagringsprosjektet etter at Meld. St. 33 (2019–2020) Langskip – fangst og lagring av CO<sub>2</sub> ble lagt fram for Stortinget. Departementet svarte i brev av 23. april 2021.

##### 1.3.1.2 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har Olje- og energidepartementet gjennom lanseringen av Langskip for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i 2020 lagt et godt grunnlag for å kunne realisere fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> i Norge, og for å kunne tilby lagring av CO<sub>2</sub> fra andre land. Departementet har i 2021 inngått flere avtaler om statsstøtte med private aktører og planen er at fangst av CO<sub>2</sub> fra Norcem med transport og lagring vil være i drift i løpet av 2024.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. 143 S (2020–2021) til at CO<sub>2</sub>-håndtering er avgjørende for å begrense de menneskeskapte klimaendringene og nå målene i Parisavtalen om å begrense temperaturutviklingen på jorda til under 2 C. Fangst- og lagringsprosjektene innebærer samtidig en høy økonomisk kostnad for staten. Derfor mener Riksrevisjonen det er viktig at Olje- og energidepartementet og Gassnova tett følger opp utbyggingskostnadene. Langskip-prosjektet har som mål å bidra til utvikling av CO<sub>2</sub>-håndtering, slik at de langsiktige klimamålene i Norge og EU kan nås til lavest mulig kostnad. Riksrevisjonen understreker betydningen av statens arbeid med gevinstrealisering for å kunne nå dette målet.

Riksrevisjonens undersøkelse av statens arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering som ble offentliggjort i 2013 (Dokument 3:14 (2012–2013) omfattet planleggingen av fullskala fangst med løsninger for transport og lagring på Kårstø og Mongstad. Riksrevisjonen vurderer at Olje- og energidepartementet har tatt med seg erfaringene fra det tidligere prosjektet i arbeidet med Langskip-prosjektet. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig å fortsette oppfølgingen av Do-

kument 3:14 (2012–2013), men Riksrevisjonen vil følge Olje- og energidepartementets og Gassnovas arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering i de årlige risikovurderingene.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.2 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV MYNDIGHETENES INNSATS MOT ARBEIDSMILJØKRIMINALITET**

#### **1.3.2.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet var i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Undersøkelsen omfattet perioden 2009–2015 og hadde hovedvekt på årene 2014 og 2015.

Dokument 3:15 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet ble oversendt Stortinget 21. juni 2016. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 29. november 2016, jf. Innst. 105 S (2016–2017). Saken ble behandlet av Stortinget 13. mars 2017.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Arbeidstilsynet i liten grad brukte reaksjoner som virker avskrekende. Tilsynet hadde for eksempel ikke en god nok oppfølging av vedtak om stans, og overtredelsesgebyr og anmeldelse ble lite brukt som virkemidler. Videre framgikk det av undersøkelsen at tilsyn mot sosial dumping ofte ble gjennomført som enklere formalkontroller. Undersøkelsen viste også at det var lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet. Det ble i tillegg påpekt at det tverrfaglige samarbeidet var styrket, men at det var krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

Ved behandlingen av Dokument 3:15 (2015–2016), jf. Innst. 105 S (2016–2017), sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen ba i et brev av 5. mai 2021 Arbeids- og sosialdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak de har iverksatt når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader. Departementet ble bedt om å innhente informasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet der dette var nødvendig. Departementet svarte i et brev av 1. juli 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i sitt tilsvarende at de har utarbeidet redegjørelsen sin i samråd med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet.

#### **Politiets saksbehandlingstid, anmeldelser og kompetanse**

##### *Saksbehandlingstid og anmeldelser*

Justis- og beredskapsdepartementet viser i svarbrevet til framlagt statistikk for kriminalitetstypen arbeids-

miljølovbrudd i perioden 2016–2020. Antall registrerte anmeldelser har variert mellom 860 i 2018 og 763 i 2020. Antallet påtaleavgjorte saker har vært på 800–900 årlig, hvorav 830 i 2020. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte saker var 321 dager i 2020, noe som er ganske stabilt siden 2017.

#### **1.3.2.2 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen registrerer at Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet de senere årene har iverksatt en rekke tiltak for å styrke myndighetenes oppfølging av arbeidsmiljøkriminalitet.

Riksrevisjonen har merket seg Arbeids- og sosialdepartementets føring til Arbeidstilsynet om at det er de virkemidlene som samlet gir best effekt, som skal brukes i arbeidet mot arbeidsmiljøkriminalitet. Riksrevisjonen ser det som positivt at Arbeidstilsynet i større grad har begynt å målrette virkemidlene og typen reaksjoner.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Arbeidstilsynet i etterkant av Riksrevisjonens rapport har innført egne føringer for å følge opp vedtak om stans som pressmiddel og stans ved overhengende fare. Riksrevisjonen registrerer også at tvangsmulkt vurderes å ha god effekt i a-krimarbeidet, og at Arbeidstilsynet derfor har hatt en liten dreining fra stans til tvangsmulkt som pressmiddel. Det er i tråd med departementets føring om å benytte de virkemidlene som gir best effekt. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet har gjennomført mange tiltak for å bygge opp inspektørens kompetanse innenfor useriøsitet og a-krim, blant annet gjennom omfattende opplæringsvirksomhet. Riksrevisjonen har i den forbindelse merket seg at Arbeidstilsynet også har opparbeidet seg kompetanse på fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltpersonforetak.

Når det gjelder politiets saksbehandlingstid og anmeldelser av arbeidsmiljølovbrudd, registrerer Riksrevisjonen, i likhet med Riksadvokatembetet, at det ut fra tallmaterialet kan se ut som det er en relativt stabil utvikling i antall anmeldte saker og tall knyttet til straffesaksbehandlingen. Videre har Riksrevisjonen merket seg Riksadvokatembetets uttalelse om at det dreier seg om få saker der enkelttilfeller kan få store utslag, og at det på bakgrunn av tallmaterialet ikke er mulig å si noe om kvaliteten eller effektiviteten i straffesaksbehandlingen. Riksrevisjonen vil i den forbindelse påpeke viktigheten av at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp arbeidet med å få ned politiets saksbehandlingstid i disse sakene.

Undersøkelsen viser videre at Justis- og beredskapsdepartementet gjennom reformarbeidet i politiet har gjennomført en rekke nasjonale tiltak som skal heve kompetansen i politidistriktene, heve kvaliteten på et-

terforskning og påtalearbeid og bidra til en mer enhetlig oppgaveløsning. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det har blitt en økt bruk av spesialiserte fellesfunksjoner i politidistriktene, og bistand fra Kripos og Økokrim til politidistriktene i behandlingen av straffesaker innenfor arbeidslivskriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling som vil kunne bidra til å heve kompetansen og kvaliteten på behandlingen av disse sakene.

Riksrevisjonen registrerer at de komplekse problemstillingene som useriøsitet og arbeidslivskriminalitet innebærer, krever en bred tilnærming og en sterk og koordinert innsats. Når det gjelder å følge opp og styrke det tverretatlige samarbeidet, viser oppfølgingen at det er iverksatt en rekke tiltak som skal legges til rette for dette, blant annet gjennom hjemler for informasjonssdeling mellom ulike etater og myndigheter og felles føringer i akrimssamarbeidet. Riksrevisjonen vurderer dette som viktige faktorer i det tverretatlige samarbeidet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har både Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet iverksatt flere viktige tiltak for å heve kompetansen i sine underliggende virksomheter og sørget for bedre samarbeid og koordinert virkemiddelbruk i a-krimarbeidet. Samlet sett innebærer dette viktige forbedringer. Riksrevisjonen vil likevel understreke departementenes ansvar for å følge opp og videreutvikle det arbeidet som er igangsatt.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.3 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV KONSULENTBRUK I STATEN**

#### **1.3.3.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere statens bruk av konsulenter og å peke på årsaker til at staten eventuelt ikke bruker konsulenter på en målrettet og hensiktsmessig måte. I tillegg var det et mål å gi en oversikt over omfanget av konsulentkjøp i staten og hvilke behov som ligger til grunn for konsulentbruken.

Dokument 3:6 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten ble overlevert Stortinget 23. mars 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 19. desember 2017, jf. Innst. 96 S (2017–2018). Saken ble behandlet i Stortinget 18. januar 2018.

Undersøkelsen viste at bruken av konsulentttjenester i statlige virksomheter var omfattende, og at den i stor grad hadde sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) å være en mer aktiv pådriver for å få statlige virksomheter til å bruke veiledere, pro-

sjektmetodikk og annen støtte når det kjøper og bruker konsulentttjenester.

Ved behandling av Dokument 3:6 (2016–2017), jf. Innst. 96 S (2017–2018), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det i rapporten kom fram at staten bruker store ressurser på konsulentttjenester. Komiteen pekte på at Stortinget, gjennom vedtak, har lagt til rette for at forvaltningen skal kunne velge private leverandører av varer og tjenester på fritt grunnlag, jf. blant annet innføringen av nettoordningen for merverdiavgift i staten fra 2015.

Riksrevisjonen ba i brev av 26. mars 2021 Kommunal- og moderniseringsdepartementet redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, samt hvilke resultater som er oppnådd. Departementet ble også bedt om å gi en oversikt over utviklingen i konsulentbruken i staten for årene 2017–2020 fordelt på departementsområder og ulike typer konsulentttjenester. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble også bedt om å innhente og samordne eventuelle innspill fra Finansdepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen. Departementet svarte i brev av 30. april 2021.

#### **1.3.3.2 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen har merket seg at det i tiden etter slutføringen av undersøkelsen er iverksatt tiltak for å gjøre kjøp og bruk av konsulentttjenester mer effektiv. Blant annet er statlige virksomheter gjennom digitaliseringsrundskrivet pålagt å utarbeide en strategi ved digitalisering av sin virksomhet. Strategien skal beskrive hva virksomheten skal utføre selv gjennom intern organisering og ansettelser, og hva som helt eller delvis skal overlates til eksterne aktører. Riksrevisjonen understreker i den forbindelse viktigheten av at departementene i styringsdialogen med underliggende virksomheter følger opp at en slik strategi blir utarbeidet, og at den brukes aktivt av virksomheten.

Det er iverksatt et arbeid for å utarbeide retningslinjer for bruk av konsulentttjenester i staten. Retningslinjene skal inneholde anbefalinger for hvordan konsulentbruk bør forankres strategisk, hvordan ulike typer konsulentkjøp bør gjennomføres i praksis, og hvordan kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet skal sikres, og de skal belyse fallgruver ved kjøp og bruk av konsulentttjenester. Riksrevisjonen ser positivt på at det utarbeides retningslinjer som dekker flere sider av kjøp og bruk av konsulentttjenester, men merker seg at retningslinjene fortsatt ikke er gjort gjeldende for statlige virksomheter.

Statens kontoplan ble endret fra og med 2019, slik at konsulentttjenester er samlet i fire artskonti, i tråd med standard kontoplan for statlige virksomheter. Riksrevisjonen ser positivt på denne endringen og me-

ner at dette vil kunne gjøre det enklere å få oversikt over konsulentbruken i statsregnskapet. Riksrevisjonen har likevel merket seg at én av de fire nye artskontoene som benyttes, «673 Andre konsulenttenester», beløpsmessig utgjør nesten halvparten av den totale konsulentbruken i staten. Dette gjør at det fortsatt vil kunne være vanskelig å se hva kjøp av konsulenttenester i staten er brukt til.

Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt enkelte tiltak for å bedre bruken av konsulenttenester i staten, men at felles retningslinjer for konsulentbruk i staten fortsatt ikke er ferdigstilt. Dette tilsier etter Riksrevisjonens vurdering at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og DFØ fortsatt må ha stor oppmerksomhet på bruken av konsulenttenester i staten. Samtidig mener Riksrevisjonen at Finansdepartementet må vurdere om den nye kontoplanen gir god nok oversikt over konsulentbruken i staten, eller om den må spesifiseres ytterligere.

Riksrevisjonen avslutter saken, men vil følge opp konsulentbruken i staten gjennom revisjoner av områder og virksomheter der kjøp av konsulenttenester er viktig for å gjennomføre statlige oppgaver og investeringer.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV FISKERIFORVALTNINGEN I NORDSJØEN OG SKAGERRAK**

#### **1.3.4.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om reguleringene, kontrollen og samarbeidet med EU bidrar til å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak.

Dokument 3:9 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak ble sendt til Stortinget 2. mai 2017. Som ledd i behandlingen av saken sendte komiteen 21. november 2017 brev til fiskeriministeren med spørsmål om fiskeriforvaltningen i andre norske havområder og anmodning om en oppdatert oversikt over hvilke konkrete tiltak statsråden har gjennomført og/eller planlegger å gjennomføre for å rette opp i svakhetene. Fiskeriministeren svarte i brev av 28. november 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga en enstemmig innstilling 12. desember 2017, jf. Innst. 89 S (2017-2018), hvor den støttet Riksrevisjonens anbefalinger. Stortinget behandlet saken 1. februar 2018.

Riksrevisjonen ba i brev av 19. mars 2021 Nærings- og fiskeridepartementet om å gjøre rede for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 3:9 (2016–2017) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resul-

tater som er oppnådd på området. Nærings- og fiskeridepartementet svarte i brev av 30. april 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i sitt svarbrev til at oppfølgingen er prosesser som pågår over lengre tid, og det er for tidlig å måle effektene av de ulike tiltakene. Resultater kan heller ikke nødvendigvis tilskrives et spesifikt tiltak alene. Departementet mener likevel at tiltakene er avgjørende for å bedre forholdene som Riksrevisjonen har pekt på, og som komiteen har merket seg.

#### **1.3.4.2 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at det fortsatt er utfordringer ved forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen. Fagmiljøet er fortsatt særlig bekymret for forvaltningen av torskebestanden, og det er ikke enighet om forvaltningen av flere felles bestander. Framdriften i forhandlingene mellom Norge, EU og Storbritannia om forvaltning og kontroll av felles fiskebestander i Nordsjøen har blitt negativt påvirket både av at Storbritannia er kommet inn som en selvstendig part i fiskeriatvaten, og av pandemisituasjonen. Selv om samarbeidet om nye avtaler er i gang, gjenstår det mye arbeid før partene kan enes om en felles forvaltning. Kontrollsamarbeidet om pelagiske fisk er styrket gjennom at Norge, EU og Færøyene har inngått en kontrollavtale. Norge og EU har også etablert en egen kontrollarbeidsgruppe for hvitfisk i Nordsjøen og Skagerrak, men arbeidet i gruppen er forsinket, og det gjenstår mye før den vil kunne resultere i et operativt kontrollsamarbeid.

Riksrevisjonen registrerer at fagmiljøet fortsatt er bekymret for forvaltningen av blant annet kysttorsk. Nærings- og fiskeridepartementet har iverksatt strengere reguleringer for å verne kysttorsk. Også reguleringene av kystbrisling og leppefisk er endret etter at Riksrevisjonen gjennomførte undersøkelsen. Kunnskapsgrunnlaget om kystbestandene er blitt bedre.

Riksrevisjonen merker seg også at Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang et grundig og bredt arbeid for å styrke fiskerikontrollen. Departementet nedsatte et offentlig utvalg som har kommet med anbefalinger om hvordan fiskerikontrollen bør innrettes. Fiskeridirektoratet har utarbeidet en helhetlig handlingsplan for sitt arbeid med å få på plass en mer effektiv fiskerikontroll. Det er strengere krav til rapportering av bevegelsene til fiskefartøy og fangst, og direktoratets samarbeid med og oppfølging av fiskesalgslagene er styrket. Det gjenstår likevel en del arbeid for å kunne nå målene som departementet har fastsatt for fiskerikontrollen. Dette omfatter utvikling av registre, dokumentasjon av produksjons- og lagerdata, klargjøring av salgslagenes rolle i fiskerikontrollen og organiseringen av kontrollarbeidet i Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet har utarbeidet et forslag til et forenklet fiskeriregelverk som er mer oversiktlig for fis-

kerne og enklere for myndighetene å kontrollere og håndheve. Forslaget er nå til behandling i departementet, som har opplyst at det nye regelverket trolig vil bli iverksatt innen 1. januar 2022.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og fiskeridepartementet i at oppfølgingen er prosesser som pågår over lengre tid, og at det er for tidlig å måle effektene av de ulike tiltakene som Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang. Vi vurderer likevel at tiltakene er avgjørende for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at myndighetene fortsatt har stor oppmerksomhet på å gjennomføre og videreutvikle det viktige arbeidet som er igangsatt for å forbedre fiskeriforvaltningen. Dette er et komplekst og langsiktig arbeid, og det vil ta tid å se effektene av tiltakene som er iverksatt. Derfor mener Riksrevisjonen at det ikke er hensiktsmessig å fortsette oppfølgingen av Dokument 3:9 (2016–2017). Riksrevisjonen vil løpende i risikoarbeidet følge med på myndighetenes arbeid og hvilke resultater det fører til og ut fra dette arbeidet vurdere om det er grunnlag for nye undersøkelser.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.5 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV HELSEREGISTRE SOM VIRKEMIDDEL FOR Å NÅ HELSEPOLITISKE MÅL**

#### **1.3.5.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad data fra de nasjonale helseregistrene brukes til å nå helsepolitiske mål, jf. Dokument 3:3 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål.

Riksrevisjonens undersøkelse hadde følgende hovedfunn:

- Mange helseregistre har data som er lite brukt.
- Mange helseregistre har ikke den ønskede kvaliteten.
- Norge mangler helseregistre for flere store sykdomsområder.
- De regionale helseforetakene ivaretar ikke de nasjonale behovene for registre.
- Helse- og omsorgsdepartementets virkemiddelbruk har ikke vært tilpasset mål og utfordringer på helseregisterfeltet.

Dokument 3:3 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av helseregistre som virkemiddel for å nå helsepolitiske mål ble oversendt Stortinget 18. januar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. Innst. 277 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 15. mai 2018.

Komiteen anbefalte at statsråden og departementet tok tak i funnene som ble avdekket, og følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen ba Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:3 (2017–2018), og for hvilke resultater som er oppnådd på området, jf. Riksrevisjonens brev av 19. mars 2021. Departementet svarte i brev av 30. april 2021.

#### **1.3.5.2 Riksrevisjonens vurdering**

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at departementet har fulgt opp feltet gjennom flere og mer samordnede styringssignaler til helseregisteraktørene. Riksrevisjonen merker seg at departementet har satt i gang en rekke tiltak for å forbedre rammebetingelsene for de nasjonale helseregistrene slik at de i større grad kan brukes til å nå helsepolitiske mål.

Riksrevisjonen synes videre det er positivt at flere nasjonale medisinske kvalitetsregistre enn tidligere leverer data til det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet, at det publiseres flere vitenskapelige artikler basert på data fra medisinske kvalitetsregistre, og at det er en økning i pasientrapporterte data.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt mangler nasjonale medisinske kvalitetsregistre for store pasientgrupper som for eksempel muskel- og skjelettområdet og barne- og ungdomspsykiatri. Mangelen på registre betyr at det for mange pasienter ikke samles systematisk informasjon om hvilke behandlingsresultater som oppnås, og som igjen kan gi grunnlag for kvalitetsforbedring av helsetjenestene som blir gitt. Riksrevisjonen erkjenner at arbeidet med å etablere nasjonale medisinske kvalitetsregistre tar tid, men understreker betydningen av å utvikle nye medisinske kvalitetsregistre på de prioriterte fagområdene. Riksrevisjonen synes Helse- og omsorgsdepartementet bør interessere seg i hvorfor de regionale helseforetakene ikke sender flere registerinitiativ til godkjenning til Helsedirektoratet, og vurdere om det kan iverksettes tiltak på området.

Både de regionale helseforetakenes og Helse- og omsorgsdepartementets styring og oppfølging av helseregisterfeltet er styrket, og Riksrevisjonen konstaterer at bruken av helseregistrene har økt. Til tross for dette mangler det nasjonale medisinske kvalitetsregistre for mange store pasientgrupper, og det er for eksempel bare ett nasjonalt medisinsk kvalitetsregister for psykiske lidelser. Riksrevisjonen vil følge opp arbeidet med å etablere nasjonale medisinske kvalitetsregistre innen psykisk helse gjennom oppfølgingen av Dokument 3:13 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.6 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV FORVALTNING OG BRUK AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK I NAV**

#### **1.3.6.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad arbeids- og velferdsetaten (Nav) forvalter arbeidsmarkedstiltakene på en målrettet måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfattet perioden 2010–2016.

Dokument 3:5 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i Nav ble oversendt Stortinget 27. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 22. mai 2018, jf. Innst. 311 S (2017–2018). Saken ble behandlet av Stortinget 29. mai 2018.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at mange tiltaksdeltakere ikke kom i arbeid etter at de hadde avsluttet arbeidsmarkedstiltakene. Videre framgikk det at arbeids- og velferdsetaten i varierende grad dokumenterer om arbeidsmarkedstiltaket er nødvendig og hensiktsmessig.

Riksrevisjonen ba i et brev av 29. april 2021 Arbeids- og sosialdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å få ned ventetiden på arbeidsmarkedstiltakene og sikre bedre oppfølging av brukerne, skriftlig dokumentasjon i saksbehandlingen og bedre styringsinformasjon.

Arbeids- og sosialdepartementet svarte i et brev av 9. juni 2021.

#### **1.3.6.2 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonens registrerer at Arbeids- og sosialdepartementet de siste årene har iverksatt flere tiltak for å styrke Navs oppfølging av deltakere på arbeidsmarkedstiltak, blant annet gjennom å gi arbeids- og velferdsetaten et økt handlingsrom når de setter sammen tiltak, målrette tiltak overfor prioriterte brukergrupper og forbedre Navs digitale oppfølgingsverktøy.

Riksrevisjonen har merket seg at standarden fra 2016 om den obligatoriske bruken av en aktivitetsplan i Nav-kontorenes oppfølgingsarbeid, er fulgt opp ved at elektroniske aktivitetsplaner i dag blir opprettet automatisk. Fra og med 2018 har bruken av arbeidsmarkedstiltak også inngått som en egen aktivitet i planen, slik at alle som deltar på et tiltak, er sikret en aktivitetsplan, ifølge departementet. Riksrevisjonen registrerer at direktoratet derfor ikke lenger utarbeider statistikk over andelen brukere med en aktivitetsplan. Videre har Riksrevisjonen merket seg at all brukerrettet oppfølging, deriblant vedtak, skal dokumenteres i planen, og at innføringen av en elektronisk aktivitetsplan ifølge departementet sikrer skriftlighet og dokumentasjon i Navs saksbehandling. Riksrevisjonen understreker viktigheten av å sikre at ikke bare det formelle er på plass, men

også at selve innholdet i planen er tilpasset den enkelte bruker, og at vedtak er godt begrunnet.

Undersøkelsen viser også forbedringer når det gjelder oppfølgingen av brukere i arbeidstrening. Tett og god oppfølging av brukerne er avgjørende for at tiltaket skal fungere, og Riksrevisjonen har merket seg at det i 2019 ble innført en digital trepartsavtale mellom deltakeren, arbeidsgiveren og Nav som skal sikre en skriftlig, avtalefestet oppfølging. Departementet viser til at arbeidsgiverne gir gode tilbakemeldinger på den digitale avtalen. Riksrevisjonen påpeker i forbindelse med dette viktigheten av å ivareta det helhetlige brukerperspektivet, og at departementet sikrer at tiltaksdeltakerne selv opplever det nye digitale verktøyet som nyttig i oppfølgingen.

Riksrevisjonen registrerer at ventetiden på tiltak ikke har endret seg i vesentlig grad de siste årene, og at departementet mener at seks måneders ventetid ikke er unødig lenge. Videre har Riksrevisjonen merket seg at det viktigste tiltaket for å få ned ventetiden ifølge departementet er innsatsen som er iverksatt for ungdom under 30 år. Her er fristen for å komme i aktivitet satt til åtte uker. Departementet opplyser at det er tildelt ekstra ressurser til innsats rettet mot denne gruppen. Riksrevisjonen understreker at ventetiden for mange brukere fortsatt er for lang, og at det derfor er viktig at departementet fortsetter arbeidet med å få ned ventetiden både for ungdom og øvrige grupper. Riksrevisjonen påpeker at tidlig innsats er vesentlig for å lykkes med å få personer i arbeid.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er flere svakheter ved den eksisterende styringsinformasjonen. Det er også behov for å videreutvikle statistikk og informasjon om effekter av arbeidsmarkedstiltakene. Riksrevisjonen registrerer samtidig at departementet har iverksatt flere konkrete tiltak for å skaffe mer kunnskap og bedre styringsinformasjon på dette området. Dette vurderer Riksrevisjonen som en positiv utvikling.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det skjedd flere viktige endringer innenfor forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i Nav. Riksrevisjonen understreker til slutt departementets ansvar for å følge opp de tiltakene som er iverksatt, og vil følge området videre i sine årlige risikovurderinger.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **1.3.7 RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV KORLEIS VERJEMÅLSREFORMA ER SETT I VERK**

#### **1.3.7.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med undersøkelsen var å vurdere innføringen av vergemålsreformen ut fra Stortingets mål om økt rettslikhet og rettstrygghet for mennesker som ikke er i

stand til å sørge for sine egne interesser, og å vurdere årsaker til eventuelle mangler på området.

Dokument 3:6 (2017–2018) Riksrevisjonen undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk ble overlevert Stortinget 27. februar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 22. mai 2018, jf. Innst. 312 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 29. mai 2018.

Undersøkelsen viste blant annet at IKT-problemer har forsinket gjennomføringen av vergemålsreformen. Mandatene (rammene) for vergemålene var ikke tilstrekkelig tilpasset individuelle behov hos den vergetrengende.

Ved behandlingen av Dokument 3:6 (2017–2018), jf. Innst. 312 S (2017–2018), framhevet kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er svært viktig at rettssikkerheten til de som er under vergemål, blir ivaretatt. Alle mennesker har rett til å bestemme over sitt eget liv, også de med nedsatt funksjonsevne. Komiteen viste til at vergemålet derfor ikke må gjøres mer inngripende enn det som er nødvendig. Bakgrunnen for at ansvaret ble flyttet over til fylkesmennene, var at det skulle sikre økt likebehandling og bedre rettssikkerhet for den enkelte vergetrengende.

Riksrevisjonen ba i et brev av 22. mars 2021 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:6 (2017–2018), og å opplyse om hvilke resultater som er oppnådd på området.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte i et brev av 26. april 2021. Departementet skriver at de prioriterer styringen og utviklingen av vergemålsområdet høyt, og at de i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning har arbeidet systematisk med Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:6 (2017–2018). Departementet påpeker at de har sett behovet for å gjøre en rekke endringer, og mener at situasjonen er ganske annerledes i dag enn da Riksrevisjonen gjorde sin undersøkelse.

### 1.3.7.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning har iverksatt en rekke tiltak på vergemålsområdet etter at Riksrevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Riksrevisjonen merker seg videre at saksbehandlingssystemet – som departementet har pekt på som en viktig grunn til at gjennomføringen av vergemålsreformen var utfordrende – nå er blitt mer stabilt. Riksrevisjonen merker seg også at både statsforvalteren og Statens sivilrettsforvaltning har fått større kapasitet til å bygge kompetanse, og at selvbestemmelse og individtilpasning, som tidligere var blitt nedprioritert, nå har blitt prioritert sammen med tilsyn.

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært en del usikkerhet rundt tolkningen av regelverket om vergemål og selvbestemmelse, og at departementet er i ferd med å ferdigstille en lovproposisjon for blant annet å tydeliggjøre dette.

Riksrevisjonen registrerer at Statens sivilrettsforvaltning gjennom rundskriv og i tildelingsbrev til statsforvalterne har utdypet både hva som ligger i begrepet samtykkekompetanse, og hvilke krav det er til individtilpasning. Videre merker Riksrevisjonen seg at det er gitt føringer om at vergemålet skal tilpasses den enkeltes ønsker og behov, og at det ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Riksrevisjonen merker seg også at det nå skal framgå av vedtakene hvilke vurderinger som er gjort rundt omfanget av vergemålet, og at det er gitt føringer om å gjennomføre samtaler med vergehaveren med mindre det er umulig eller formålsløst. I tillegg er det utarbeidet en ny mal for legeerklæringer for få mer relevant informasjon om personens tilstand og hjelpebehov. Riksrevisjonen ser det som positivt at Statens sivilrettsforvaltning har oppdatert og utgitt en rekke retningslinjer og veiledere på sentrale områder i etterkant av Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen merker seg samtidig at Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med statsforvalteren og klagesaksbehandlingen viser at vergemålets omfang fremdeles kan tilpasses bedre til individet i en del tilfeller.

Riksrevisjonen merker seg at det i løpet av 2021 vil komme en digital tilgangsløsning for verger som en del av en helhetlig løsning for digital fullmaktsrepresentasjon, og at dette vil innebære at samtlige vergemål blir gjennomgått.

Riksrevisjonen merker seg at Statens sivilrettsforvaltning siden 2018 har gjennomført årlige, systematiske tilsyn med statsforvalterne hvor de undersøker om og hvordan embetene gjennomfører sine oppgaver etter vergemålsloven, forskriften og overordnede føringer. Riksrevisjonen merker seg videre at Sivilrettsforvaltningen også løpende gjennomfører hendelsesbaserte tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg at det sentrale uttrekket for vergemål med regnskapsplikt som statsforvalterne skal kontrollere, har økt fra 15 til 20 pst. – med virkning fra og med regnskapet for 2018. Det sentrale uttrekket er i tillegg blitt mer målrettet og delvis risikobasert. Riksrevisjonen merker seg videre at et prosjekt med en automatisert regnskapskontroll som er basert på informasjon fra blant annet Skatteetaten og finansnæringen, er forsinket. Riksrevisjonen merker seg også at Statens sivilrettsforvaltning har utarbeidet en tilsynsfunksjon i saksbehandlingsløsningen VERA og gitt føringer i tilsynsveilederen for hvordan tilsyn og resultater skal registreres, og at hensikten med dette er å få mer informasjon og bedre rapportering om statsforvalterens tilsyn.

Riksrevisjonen registrerer at det er forventet at det i tillegg vil bidra til et bedre statistikkgrunnlag på området.

Riksrevisjonen merker seg at grunnlaget for at en verge fratas oppdraget, skal dokumenteres i hver enkelt sak og bli arkivert. Riksrevisjonen merker seg videre at statsforvalterne i flere år har rapportert om hvor mange verger som er fratatt oppdrag etter gjennomført verge-regnskapskontroll, og at statsforvalterne siden 2019 også er bedt om å rapportere om hvor mange verger som er fratatt vergeoppdrag etter andre tilsyn, og hva som er begrunnelsen for vedtakene. Dette skal bidra til å styrke den vergetrengendes rettssikkerhet.

Riksrevisjonen slutter seg til departementets vurdering om at forbedrings- og utviklingsarbeidet på verge-målsområdet er en kontinuerlig prosess, og registrerer at departementet på bakgrunn av Stortingets vedtak har startet en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at Riksrevisjonen normalt foretar undersøkelser av oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Årets melding omhandler elleve rapporter. To av de elleve forvaltningsrevisjonene har vært fulgt opp tidligere. Syv av sakene ansees som avsluttet, mens fire av sakene videreføres i påvente av ytterligere tiltak.

### 2.1 Undersøkelser som følges videre

#### DOKUMENT 3:11 (2013–2014) RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV BARNEFATTIGDOM

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som er iverksatt i kommunene, bidrar til å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Saken ble fulgt opp gjennom Innst. 32 S (2014–2015). Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2018–2019). Riksrevisjonen viser til at regjeringen Solbergs strategi mot barnefattigdom (2015–2017) styrket samhandlingen og samlet tilskuddsordningene på tvers av departementsområder. Riksrevisjonen registrerte at det siden 2014 hadde vært en økning i antallet kommuner som mottar tilskuddsmidler i kam-

pen mot barnefattigdom, og at tilskuddet ble mer enn doblet i perioden 2014–2018. Komiteen merker seg samtidig at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets evaluering viste at kommunene som søker tilskudd, vier barnefattigdom større oppmerksomhet, og at det er kommunene med de høyeste andelene barn i lavinntektsfamilier som i snitt mottar de høyeste tilskuddene. Samtidig peker Riksrevisjonen på at andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, øker. Alle iverksatte tiltak er heller ikke evaluert.

Komiteen merker seg departementets svar om at den statlige innsatsen på barnefattigdomsområdet i hovedsak handler om at barn og unge har gode levekår og muligheter til å delta på viktige arenaer i oppveksten, sikre gode boforhold og utjevne sosiale helseforskjeller. Ettersom barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant barn i lavinntektsfamilier, er disse en viktig målgruppe for flere av tiltakene innført siden 2013. Gratis kjernetid har hatt positiv effekt på både bruk av barnehage og resultater i skolen blant barn med innvandrerbakgrunn. Disse tiltakene bidrar også til å forebygge framtidig utenforskap.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at den negative utviklingen i antallet barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, gjør at saken bør få stor oppmerksomhet også fremover, og at Riksrevisjonen bør følge saken videre. Dersom det skal bli færre og ikke flere barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt fremover, må innsatsen sees i sammenheng med skole- og utdanningspolitikk, sosial og økonomisk utjevning og tiltak på arbeidslivs- og velferdsområdet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at til tross for politiske tiltak iverksatt av regjeringen Solberg, økte andelen barn som vokser opp i vedvarende fattigdom, dramatisk under alle åtte årene. I 2013 levde 84 000 barn i en familie med vedvarende lavinntekt. Tallet økte til 115 000 barn i 2019, noe som tilsvarte 11,7 pst. av alle barn mellom 0 og 17 år. Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i statistikken. Flertallet peker på at forskjellene mellom de som har høy og de som har lav inntekt, har økt i samme periode. Flertallet deler Riksrevisjonens vurdering av at det er bekymringsfullt at så mange barn lever i familier med vedvarende lavinntekt. I bekjempelse av fattigdom er det viktig å ta i bruk et bredt spekter av virkemidler, slik departementet selv fremhever, for å snu den uheldige utviklingen. Flertallet støtter Riksrevisjonens vurdering av at utviklingen innen barnefattigdom gjør at området fortsatt krever stor oppmerksomhet, og understreker betydningen av at Riksrevisjonen følger saken videre.



**DOKUMENT 3:11 (2016–2017)**  
**RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV EFFEKTE**  
**STORE INVESTERINGER I JERNBANEN HAR PÅ**  
**TOGTILBUDET**

Komiteen viser til at økt bruk av jernbanetransport er viktig for å nå målet om mer effektiv og miljøvennlig person- og varetransport. Riksrevisjonens undersøkelse vurderer hvordan syv store investeringsprosjekter i perioden 2005–2016 bidrar til et attraktivt togtilbud for reisende, med tanke på redusert reisetid, økt forutsigbarhet og flere avganger. Saken ble behandlet av komiteen gjennom Innst. 39 S (2017–2018).

Komiteen registrerer at undersøkelsen i Dokument 3:11 (2016–2017) ble gjennomført før jernbanereformen trådte i kraft, og at Samferdselsdepartementet viser til Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. I denne legges det opp til en modell der Bane NOR SF gis større ansvar for å levere de bestilte effektene og for trinnvise utbedringer.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har foretatt nye analyser av togtilbudets attraktivitet for årene 2017, 2018 og 2019. Fordi 2020 i så stor grad er påvirket av pandemien, er dette året ikke analysert. Riksrevisjonens undersøkelse viser at togtilbudet har blitt forbedret i perioden 2016–2019 når det gjelder antall avganger og reisetid på noen strekninger der det har vært gjennomført jernbaneinvesteringer i perioden 2005–2016, men at utviklingen i forutsigbarheten for de reisende har vært negativ på alle strekninger unntatt Sandnes–Stavanger. Dette medfører at togene oftere er forsinket eller innstilt.

Komiteen merker seg at Samferdselsdepartementet påpeker at det meste av de økte bevilgningene de siste ti årene har gått til infrastruktur.

Komiteen merker seg også Riksrevisjonens påpekning av at vedlikeholdsetterslepet for eksisterende infrastruktur har blitt større, noe som har ført til redusert forutsigbarhet.

Komiteen merker seg at departementet samtidig viser til at flere større prosjekter ferdigstilles og tas i bruk i årene fremover. Det forventes at disse prosjektene vil gjøre forutsigbarheten bedre for de reisende ved ferdigstilling.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

**DOKUMENT 3:4 (2017–2018) RIKSREVISJONENS**  
**UNDERSØKELSE AV MYNDIGHETENES ARBEID MED Å**  
**SIKRE GOD HENVISNINGSPRAKSIS FRA FASTLEGENE**  
**TIL SPESIALISTHELSETJENESTEN**

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om myndighetene tilrettelegger for en god henvisningspraksis fra fastlegene til

spesialisthelsetjenesten, slik at ressursene på området utnyttes godt. Saken ble fulgt opp gjennom Innst. 276 S (2017–2018).

Komiteen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det har vært store utfordringer med rekruttering og fallende stabilitet i fastlegeordningen. I mai 2021 la departementet fram en handlingsplan for allmennlegetjenesten for perioden 2020–2024 som styrker tjenesten med 1,6 mrd. kroner i perioden. Departementet oppgir dette som det viktigste grepet som er tatt for å sikre god henvisningspraksis. Komiteen merker seg også at departementet peker på helsefelleskap mellom helseforetak og kommuner i hvert av de 19 helseforetaksområdene som et overordnet grep for å bedre samhandlingen. Helsefelleskapene beskrives i Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at god henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til pasientenes beste.

Komiteen merker seg at det er behov for at flere av de iverksatte tiltakene får virke lenger, og at det også er tiltak som ennå ikke har trådt i kraft. Komiteen viser også til Riksrevisjonens funn om at for mange kommuner mangler oversikt over kvaliteten på henvisningene og omfanget av dem. Det er derfor viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

**DOKUMENT 3:7 (2017–2018) RIKSREVISJONENS**  
**UNDERSØKELSE AV OVERFØRING AV**  
**GODSTRANSPORT FRA VEI TIL SJØ OG BANE**

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere utviklingen for godstransport på vei, sjø og bane der det var konkurranse mellom transportformene, og årsakene til at det hadde vært en eventuell manglende overføring av gods fra vei til sjø og bane. Saken ble fulgt opp gjennom Innst. 313 S (2017–2018).

Komiteen viser videre til at kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger i sin innstilling, og bemerket at myndighetene ikke har klart å styrke konkurranseevnen til godstransport verken på sjø eller bane sammenlignet med veitransport, til tross for at Stortinget i flere tiår har hatt dette som et tydelig uttalt mål. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at dette var kritikkverdigg.

Komiteen registrerer at Samferdselsdepartementet viser til at det i Nasjonal transportplan (NTP) er en plan for hvordan det skal arbeides i retning av det langsiktige målet i transportpolitikken. Det fremgår i NTP 2022–2033 at det fremdeles er en ambisjon å overføre 30 pst. gods fra vei til sjø og bane. Det er iverksatt tre til-

skuddsordninger for å øke godstransporten på sjø og en treårig kompensasjonsordning for godstransport på jernbane i tillegg til andre tiltak innenfor sjø- og jernbanetransport.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at Riksrevisjonen konstaterer at de iverksatte tiltakene ikke har hatt noen målbar effekt i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane, og at vesentlige deler av de tildelte bevilgningene for gods-overføring til sjøtransport ikke er blitt brukt.

Komiteen merker seg at departementet gir uttrykk for at det er vanskelig å vurdere resultatene av tilskuddsordningene. Komiteen støtter Riksrevisjonens vurdering om at det er behov for bedre styringsinformasjon for å følge opp målet og effekten av tiltakene for godsoverføring til sjø og jernbanetransport.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

## 2.2 Undersøkelser som ikke følges videre

De syv avsluttede rapportene spenner over flere saksområder. Komiteen har generelt merket seg at Riksrevisjonens forvaltningrevisjoner har gitt nyttige innspill til departementenes arbeid som har resultert i viktige forbedringer. Komiteen har følgende kommentarer til rapportene:

### **DOKUMENT 3:14 (2012–2013) OG DOKUMENT 3:1 (2017–2018) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV STATENS ARBEID MED CO<sub>2</sub>-HÅNTERING**

Komiteen viser til tiltakene Olje- og energidepartementet har satt i verk, herunder lanseringen av Langskip for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> i 2020. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at dette har lagt et godt grunnlag for å kunne realisere fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Langskip-prosjektets mål er å bidra til å nå de langsiktige klimamålene i Norge og EU til lavest mulig kostnad.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:15 (2015–2016) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV MYNDIGHETENES INNSATS MOT ARBEIDSMILJØKRIMINALITET**

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen har registrert at Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt en rekke tiltak

for å styrke myndighetenes oppfølging av arbeidsmiljøkriminalitet de senere årene. Komiteen er positiv til departementets føring om å benytte virkemidlene som gir best effekt, og Riksrevisjonens funn om at reformarbeidet i politiet har bidratt til å heve kvaliteten og kompetansen på saker som omhandler arbeidsmiljøkriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Komiteen deler Riksrevisjonens syn om at det er viktige forbedringer som er igangsatt, og understreker departementets ansvar for å følge opp og videreutvikle disse.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:6 (2016–2017) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV KONSULENTBRUK I STATEN**

Komiteen viser til at det er iverksatt et arbeid for å utarbeide retningslinjer for bruk av konsulenttjenester i staten, og at Riksrevisjonen vil følge opp konsulentbruken i staten gjennom revisjoner av områder og virksomheter også fremover.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:9 (2016–2017) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV FISKERIFORVALTNINGEN I NORDSJØEN OG SKAGERRAK**

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen fremhever løpende utfordringer ved forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen, spesielt med tanke på torskebestanden. Nærings- og fiskeridepartementet har iverksatt strengere reguleringer for å verne kysttorsken. Også reguleringene av kystbrisling og leppefisk er endret etter Riksrevisjonens rapport, og kunnskapsgrunnlaget om kystbestandene har blitt bedre.

Komiteen viser til at departementet nedsatte et offentlig utvalg som har kommet med anbefalinger om hvordan fiskerikontrollen bør innrettes, og at Riksrevisjonen mener det er for tidlig å vurdere effektene av de ulike tiltakene som er satt i gang. Komiteen er enig med Riksrevisjonen om at dette er et komplekst og langsiktig arbeid.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:3 (2017–2018) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV HELSEREGISTRE SOM VIRKEMIDDEL FOR Å NÅ HELSEPOLITISKE MÅL**

Komiteen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet har satt i verk en rekke tiltak for å forbedre rammebetingelsene for de nasjonale helseregistrene slik at de i større grad kan brukes til å nå helsepolitiske mål. Komiteen deler Riksrevisjonens syn om at det er positivt at flere nasjonale medisinske kvalitetsregistre leverer data til det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet, men vil samtidig fremheve behovet for nasjonale medisinske kvalitetsregistre for de av de store pasientgruppe-

ne som mangler. Spesielt vil komiteen fremheve behovet for flere nasjonale medisinske kvalitetsregistre for psykiske lidelser.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:5 (2017–2018) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV FORVALTNING OG BRUK AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK I NAV**

Komiteen viser til at Arbeids- og sosialdepartementet de siste årene har iverksatt flere tiltak for å styrke Navs oppfølging av deltagere på arbeidsmarkedstiltak. Komiteen deler Riksrevisjonens understrekning om at ventetiden for mange brukere fortsatt er for lang, og at det er viktig at departementet fortsetter arbeidet med å redusere denne, både for ungdom under 30 år og øvrige grupper. Tidlig innsats er vesentlig for å lykkes med å få personer i arbeid. Komiteen merker seg at det etter Riksrevisjonens vurdering har skjedd flere viktige endringer innenfor forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i Nav, og understreker departementets ansvar for å følge opp de iverksatte tiltakene.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å følge opp de tiltakene som er iverksatt, og at Riksrevisjonen vil følge området videre i sine årlige risikovurderinger.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

### **DOKUMENT 3:6 (2017–2018) RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV KORLEIS VERJEMÅLSREFORMA ER SETT I VERK**

Komiteen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning har iverksatt en rekke tiltak på vergemålsområdet, og at Riksrevisjonen konstaterer at det har vært en del usikkerhet rundt tolkningen av regelverket om vergemål og selvbestemmelse. Departementet er i ferd med å ferdigstille en lovproposisjon for å tydeliggjøre dette.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at det er positivt at Statens sivilrettsforvaltning har oppdatert og utgitt retningslinjer og veiledere på sentrale områder i kjølvannet av rapporten. Komiteen merker seg departementets vurdering om at forbedrings- og utviklingsarbeidet på vergemålsområdet er en kontinuerlig prosess, og registrerer at Riksrevisjonen slutter seg til dette. Departementet har på bakgrunn av vedtak fra Stortinget startet en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen.

Komiteen tar til etterretning at saken er avsluttet.

## **3. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:1 (2021–2022) – Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. februar 2022

**Peter Frølich**

leder og ordfører

