



## STORTINGET

# Innst. 177 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:1 (2023–2024)

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

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Konklusjoner

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

Dokument 3:1 (2023–2024) omhandler oppfølgingen av 10 forvaltningsrevisjoner.

Følgende tre undersøkelser følges videre:

- Dokument 1 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av dyrevelferd i landbruket:  
Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet har samlet sett iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet flere nye retningslinjer for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven og er i gang med å forbedre systemet for risikobasering. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i tilsynsarbeidet, og Riksrevisjonen vil derfor følge saken videre.
- Dokument 3:3 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene:

Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre saksbehandlingstiden og effektiviteten i tingrettene og lagmannsrettene. Saksbehandlingstidene er redusert for mange sakstyper, men det er fortsatt tingretter og lagmannsretter som ikke når kravene til saksbehandlingstid som er fastsatt av Stortinget. Riksrevisjonen merker seg at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år og/eller varetektsfengslet når saken berammes. Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at ikke alle tiltak for å forbedre saksbehandlingstidene har hatt full effekt ennå. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

- Dokument 3:4 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Dette omfatter blant annet innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i Navs arbeidsmarkedstiltak. Det er for tidlig å si noe om resultatene av de nye tiltakene. Per august 2023 er det kommet om lag 55 000 flyktninger fra Ukraina til Norge. Disse får et kortere introduksjonsprogram, og det er usikkert

om det er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid. Riksrevisjonen følger saken videre.

Følgende syv undersøkelser følges ikke videre:

- Dokument 3:4 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten
- Dokument 3:7 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane
- Dokument 3:10 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning
- Dokument 3:12 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet
- Dokument 3:13 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen
- Dokument 3:5 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk
- Dokument 3:3 (2020–2021) – Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av FNS bærekraftsmål.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen (Dokument 3:5 (2018–2019)) ble fulgt opp i 2023.

Det ble besluttet at den vil følges opp på nytt i 2024.

En undersøkelse fra 2017 blir fulgt opp gjennom en ny undersøkelse:

- Dokument 3:11 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av effekten på store investeringer i jernbanen har på togtilbudet.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten, Dokument 3:4 (2017–2018), følges opp for andre gang i årets dokument 3:1.

Riksrevisjonen retter i denne saken kritikk – ikke tilfredsstillende – til departementets kunnskap om hvorvidt iverksatte tiltak har bidratt til bedre henvisningspraksis. Riksrevisjonen starter en undersøkelse av fastlegeordningen høsten 2023.

En undersøkelse er fulgt opp og blir rapport i et eget Dokument 3:

- Undersøkelse av forutsetninger for kampflyenes operative evne i overgangen til F-35 til Dokument 3:11 (2018–2019).

## 1.2 Undersøkelser som følges videre

### 1.2.1 MYNDIGHETENES INNSATS MOT ALVORLIGE BRUDD PÅ DYREVELFERDSLOVEN I LANDBRUKET

#### 1.2.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket.

Dokument 1 (2019–2020) og «Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket» ble levert til Stortinget 8. oktober 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 14. november 2019, jf. Innst. 46 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 3. desember 2019.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at Mattilsynet manglet gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn. Selv om dyrevelferd var vektlagt i styringsdialogen, manglet Mattilsynets systemer funksjonalitet som kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon på en effektiv måte. Videre viste undersøkelsen at gjentatte alvorlige brudd på regelverket ikke ble avdekket. Grunnene var sen oppfølging fra Mattilsynet, at den opptrappende virkemiddelbruken ikke var tilstrekkelig for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven, og at det tok for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

Riksrevisjonen anbefalte Landbruks- og matdepartementet å følge opp at:

- Mattilsynet utarbeider felles verktøy, systemer og rutiner for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven.
- Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.
- Mattilsynet har en tett og systematisk oppfølging av kronisk dårlige dyrehold.
- Mattilsynet har systemer som gjør det mulig å rapportere nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

#### 1.2.1.2 Landbruks- og matdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 27. mars 2023 Landbruks- og matdepartementet om å redegjøre for tiltak og forbedringer som er iverksatt basert på Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader. Departementet ble bedt om å hente inn opplysninger fra Mattilsynet i den grad det var nødvendig for å besvare spørsmålene.

I sitt svar av 10. mai 2023 viser Landbruks- og matdepartementet til at departementet i styringsdialogen med Mattilsynet har lagt stor vekt på forvaltningskvalitet og oppfølging av dyrevelferdsområdet. For øvrig viser departementet til en redegjørelse fra Mattilsynet, som er gitt i vedlegg til svarbrevet.

Som en del av oppfølgingen har Riksrevisjonen også innhentet en liste over samtlige vedtak om aktivitetsforbud i dyrehold som ble fattet i 2022, jf. e-post fra Mattilsynet av 19. april 2023. I tillegg har Mattilsynet oversendt elleve vedtaksbrev som omhandler aktivitetsforbud, en internrevisjonsrapport om dyrevelferd fra 2022 og annen bakgrunnsdokumentasjon. Riksrevisjonen har brukt dokumentasjonen fra Mattilsynet som grunnlag for en saksgjennomgang. Se nærmere omtale av dette nedenfor.

Mattilsynet viser til at Stortinget høsten 2019 ba regjeringen om å foreta en uavhengig granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet innenfor både grønn og blå sektor. KPMG leverte i desember 2019 en granskningsrapport.

Mattilsynet opplyser at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport og KPMG-rapporten er sett i sammenheng og har vært høyt prioritert. Tiltak innen dyrevelferdsområdet har ifølge Mattilsynet vært en sentral del av arbeidet med oppfølgingen.

### **Generelt om tilsynsaktivitet med dyrevelferd**

Mattilsynet opplyser at antall tilsyn med dyrevelferd har gått ned de siste årene, fra nesten 10 000 tilsynsbesøk i 2015 til i underkant av 2 000 i 2022. Tallene inkluderer tilsyn med dyrevelferd hos både produksjonsdyr og kjæledyr.

### **Årsaker til nedgang i antall tilsyn med dyrevelferd**

Mattilsynet opplyser at nedgangen i antall tilsyn skyldes ulike forhold, blant annet nødvendig kvalitets- og forbedringsarbeid internt i virksomheten og hendelser Mattilsynet som beredskapsstat må følge opp.

Videre opplyser Mattilsynet at oppfølgingsarbeidet etter KPMG-rapporten og Riksrevisjonens rapport har vært ressurskrevende. Mattilsynet mener tiltakene har bidratt til at det legges mer vekt på kvalitet og mindre vekt på antall tilsyn. Mattilsynet arbeider for en mer enhetlig planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene. For eksempel legges det nå opp til at inspektørene oppsummerer tilsynet skriftlig i en digital tilsynskvittering og en fotoløsning. Fotoløsningen vil gi en sikrere håndtering av bilder fra tilsynet, mens den digitale tilsynskvitteringen ivaretar rettssikkerheten, åpenheten og personvernet. Oppsettet til inspeksjonsrapportene er revidert, og det er opprettet et kontrollteam i hver region for å sikre at Mattilsynets inspeksjonsrapporter har tilstrekkelig kvalitet, og at budskapet er enkelt å forstå

for mottakeren. I 2020 ble det opprettet team som siler ut de viktigste bekymringsmeldingene.

Mattilsynet ønsker å utnytte ressursene best mulig ved å spisse innsatsen og i hovedsak føre flest tilsyn der risikoen for dårlig dyrevelferd er størst. Dette har ført til færre inspeksjoner, men samtidig har antall inspeksjoner med regelverksbrudd økt. I 2020 ble det avdekket brudd på regelverket ved 39 prosent av inspeksjonene, mens andelen hadde økt til 51 prosent i 2022. Inspeksjoner med regelbrudd tar lengre tid og er mer ressurskrevende når det gjelder gjennomføring, rapportering og oppfølging, enn inspeksjoner uten regelbrudd.

Gjennom arbeidet med kronisk dårlige dyrehold viser Mattilsynet til at det har vært en tydelig prioritering av de mer alvorlige og langvarige sakene. Mattilsynet arbeider med å få til en varig forbedring eller avvikling av de kronisk dårlige dyreholdene. Dette innebærer at det er færre, men tyngre og mer arbeidskrevende saker som følges opp. Mattilsynet mener det er bedre ressursbruk å prioritere tilsyn og saksbehandling i de tunge sakene til de er avsluttet, framfor å følge opp mange lovlydige, kompetente produsenter og mindre alvorlige lovbrudd. Mattilsynet understreker at antall inspeksjoner alene ikke gir et mål på effekten på dyrevelferden, da arbeidet knyttet til kronisk dårlige dyrehold og andre alvorlige saker fører til større ressursbruk per inspeksjon/sak.

I 2020 ble det besluttet at dyrevernemndene ikke lenger skal gjennomføre selvstendige tilsyn, men kun delta på tilsyn sammen med Mattilsynet ved behov. Også dette er en endring som har resultert i at det utføres færre tilsyn.

Som beredskapsstat må Mattilsynet håndtere hendelser som blant annet utbrudd av dyresykdommer, noe som legger beslag på personell og ressurser på bekostning av ordinær aktivitet. I de siste årene har det vært en økende mengde uforutsette hendelser på dyrehelseområdet. I 2020 og 2021 har Mattilsynet også vært preget av den globale koronapandemien. I denne perioden har Mattilsynet måttet ivareta ulike samfunnskritiske oppgaver og andre tilsynsoppgaver. På grunn av restriksjoner under pandemien har blant annet tilsynet med dyrevelferd blitt skadelidende. Mattilsynet har også brukt store ressurser på å håndtere mottak av kjæledyr som flyktninger fra Ukraina har tatt med seg til Norge. Disse oppgavene har hatt høy prioritet og tatt ressurser fra andre tilsynsoppgaver.

På spørsmålet om nedgang i antall tilsyn med dyrevelferd kan ha betydning for dyrevelferden understreker Mattilsynet at det er dyreholderne selv som har ansvaret for å overholde dyrevelferdsloven. Mattilsynet kan ikke gjennom kontroll sikre at alle dyreholdere følger loven. Færre tilsyn kan over tid føre til flere brudd på lovverket og en forverring av dyrevelferden.

Mattilsynet forsøker imidlertid å kompensere for færre tilsyn ved å bli mer treffsikre gjennom arbeidet

med risikovurderinger og bekymringsmeldinger. Etter Mattilsynets mening følges dyreholdene som kontrolleres, nå opp på en bedre måte, særlig de kronisk dårlige dyreholdene. Mattilsynet forsøker også å bidra til best mulig samhandling med andre aktører i verdikjeden, for eksempel kjøttkontrollen på slakteriene, for at produsentene skal følge dyrevelferdslovgivningen. Mattilsynet forsøker imidlertid å kompensere for færre tilsyn ved å bli mer treffsikre gjennom arbeidet med risikovurderinger og bekymringsmeldinger. Etter Mattilsynets mening følges dyreholdene som kontrolleres, nå opp på en bedre måte, særlig de kronisk dårlige dyreholdene. Mattilsynet forsøker også å bidra til best mulig samhandling med andre aktører i verdikjeden, for eksempel kjøttkontrollen på slakteriene, for at produsentene skal følge dyrevelferdslovgivningen.

### **Om opptrappende virkemiddelbruk for de alvorligste sakene med brudd på dyrevelferdsloven og oppfølging av kronisk dårlige dyrehold**

Mattilsynet viser til følgende tiltak som er gjennomført for å følge opp de alvorligste sakene med brudd på dyrevelferdsloven og kronisk dårlige dyrehold:

#### ***Pri 1-retningslinjen***

I 2020 fastsatte Mattilsynet en retningslinje for vurdering av bruk av inngripende virkemidler, såkalte pri 1-saker. Formålet med retningslinjen er at slike saker skal få høy prioritet og behandles effektivt av regionene på en enhetlig måte. Hovedtyngden av sakene som skal behandles som pri 1-saker, gjelder dyrevelferd. Ifølge retningslinjen skal disse sakene følges opp tett fra leder, og jurister og fagrådgivere skal involveres i vurderingene. Det stilles krav til framdrift i saker der det er aktuelt å bruke inngripende virkemidler eller anmeldelse til politiet.

Ifølge internrevisjonen for 2022 er pri 1-retningslinjen iverksatt, men alle detaljer gjennomføres ikke. Videre heter det at oppfølging av besluttede tiltak og framdrift skjer i ulik grad og på ulike måter. Mattilsynet opplyser at iverksettingen av retningslinjen gir inspektørene faglig og juridisk trygghet i saksbehandlingen. Funnene fra internrevisjonen vil følges opp i det videre arbeidet med forvaltningskvalitet og tilsynsutvikling som ett av fire særlig prioriterte forbedringsområder for Mattilsynet i 2023.

#### ***Retningslinje for å følge opp «kronisk dårlige dyrehold»***

Mattilsynet utarbeidet i 2020 en retningslinje for å følge opp kronisk dårlige dyrehold. Retningslinjen skal sikre en enhetlig og effektiv oppfølging av kronisk dårlige dyrehold med mål om varig bedring eller avvikling av dyreholdet innen forsvarlig tid. Retningslinjen har vært tema på nasjonale fagdager for inspektører og ledere i Mattilsynet.

Retningslinjen definerer hva et kronisk dårlig dyrehold er, beskriver forhold som kjennetegner slike dyrehold, og gir inspektørene et verktøy for å holde oversikt, prioritere og gjennomføre arbeidet på en måte som ivaretar hensynet til god dyrevelferd, forvaltningspraksis og HMS for inspektørene.

Retningslinjen beskriver hvordan inspektøren skal bygge en god sak, sikre en effektiv oppfølging av dyreholdet og når og hvordan inspektørene skal fatte vedtak om avvikling og aktivitetsforbud. Målet om varig bedring eller avvikling skal i den enkelte saken nås relativt raskt, det vil si innen ett til to år. Mange saker ender ifølge Mattilsynet med at dyreholderen får et totalt eller begrenset aktivitetsforbud, og at dyreholdet avvikles eller reduseres.

Hver region i Mattilsynet skal koordinere arbeidet i sin region. Regionene skal identifisere og kategorisere de kronisk dårlige dyreholdene på prioriteringslister, sette opp tidslinjer, lage oppfølgingsplaner og sette tidsbestemte mål for varig bedring eller avslutning av det aktuelle dyreholdet. Dyreholdene plasseres i fire ulike kategorier (røde, oransje, gule, grønne) ut fra risiko for dyrelidelse og prioriteringer.

Tidslinjen regionene skal utarbeide, viser historikk i hver enkelt sak, jf. utarbeidet mal for tidslinje som er vedlagt den nevnte retningslinjen.

Tidslinjen ses på som et viktig virkemiddel for å bygge en god sak, og den skal journalføres som et dokument på saken.

I 2021 var kronisk dårlige dyrehold én av tre hovedprioriteringer i Mattilsynet innen tilsynet med dyrevelferd hos landdyr. I Mattilsynets internrevisjonsrapport fra 2022 pekes det imidlertid på at styring og ledelse ikke er tydelig nok når det gjelder prioriteringen av arbeidsoppgaver. Det oppfattes ulikt hvordan «MÅ-oppgaver» og prioriterte områder skal balanseres innenfor de disponible ressursene.

#### ***Retningslinje for samarbeidet mellom politiet og Mattilsynet***

I mars 2022 utarbeidet politiet, Økokrim og Mattilsynet i fellesskap en retningslinje for samarbeidet mellom Mattilsynet og politiet. Det ble arrangert en samling med felles opplæring av alle dyrekrimenhetene i politiet.

Retningslinjen skal sikre et godt og effektivt samarbeid mellom politiet og Mattilsynet for å forebygge, avdekke og straffefølge mishandling, vanstell og andre alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. Retningslinjen ble utformet i forbindelse med at det skulle etableres dyrekrimenheter i alle politidistrikter.

Retningslinjen legger til rette for et systematisk samarbeid lokalt, og for at det tidlig etableres kontakt mellom etatene lokalt når det avdekkes lovbrudd. Retningslinjen angir arbeidsfordelingen mellom politiet og

Mattilsynet, både umiddelbart etter at et forhold er avdekket, og under en eventuell etterforskning. Retningslinjen vil ifølge Mattilsynet bidra til en rask avklaring av om saken skal følges opp med forvaltningsmessige virkemidler, eller om forholdet bør straffefølges.

### ***Pågående revisjon av virkemiddelveilederen***

For å sikre korrekt, enhetlig og effektiv virkemiddelbruk utformet Mattilsynet i 2007 en retningslinje for virkemiddelbruk («virkemiddelveilederen»). Blant annet basert på sluttrapporten fra det såkalte ANIWEL-prosjektet har Mattilsynet satt i gang en helhetlig revisjon av virkemiddelveilederen. Ifølge den ovennevnte sluttrapporten kan Mattilsynets inspektører oppleve opptrapping av virkemiddelbruk overfor dyreholdere som vanskelig, med den følge at retningslinjen i praksis ikke følges.

I virkemiddelveilederen som er under revisjon, ønsker Mattilsynet å innføre et klarere skille mellom ikke-bestemmende veiledning og bestemmende vedtak som virkemidler, og et klarere skille mellom pålegg, press (tvangsmulkt) og avvikling (salg, omplassering, avlivning, aktivitetsforbud osv.). Avgjørende for valget av virkemiddel skal være en helhetsvurdering, der årsaken til og omfanget av avviket samt dyreholders evne og vilje til å rette opp avviket på egen hånd inngår som momenter. Dersom regelverksbruddet representerer stor risiko for dyrevelferden, må det imidlertid alltid fattes vedtak med forholdsmessig og opptrappende virkemiddelbruk, uavhengig av dyreholders evne og vilje til å rette opp regelverksbruddet på egen hånd.

Mattilsynet framhever også betydningen av kontrollforordningen (EU) 2017/625 når det gjelder virkemiddelbruken. Artikkel 138 (1) bokstav a og b krever at Mattilsynet sørger for at avvik opphører og forhindrer at avviket oppstår igjen. Forordningen gir sånn sett langt klarere føringer for virkemiddelbruken enn hva dyrevelferdsloven § 30 gjør alene.

### ***Rekruttering av fagpersonell på grunnlag av ekstrabevilgning***

Mattilsynet fikk en ekstrabevilgning på 20 mill. kroner for 2022, der halvparten av midlene var øremerket dyrevelferd og tilsyn. Mattilsynet opplyser at bevilgningen i all hovedsak er blitt benyttet til å rekruttere og beholde kvalifiserte fagpersoner både på hovedkontoret og i regionene.

Mattilsynet lanserte i 2022 en handlingsplan for dyrevelferd som omfatter faglige satsinger, kommunikasjon, digitalisering og rekruttering av nye medarbeidere. I 2022 ble de øremerkede midlene også benyttet til digitalisering generelt og datadrevet risikobasering av dyrevelferdsområdet spesielt. Mattilsynet skriver i første tertialrapport for 2023 at det med dagens ressurser ikke er mulig å leve opp til de forventninger ulike deler av sam-

funnet har til høy tilsynsaktivitet og oppfølging ved mistanke eller kunnskap om dyrehold med dårlig dyrevelferd.

### **Mattilsynets arbeid med å utvikle systemer for å sikre et risikobasert tilsyn og bedre styringsinformasjon**

Mattilsynet arbeider med å utvikle systemer for å sikre et mer risikobasert tilsyn og bedre styringsinformasjon. Det arbeides blant annet med å samle og organisere data fra ulike kilder, noe som vil gi mer pålitelig informasjon og gjøre det mulig å se på historiske data.

#### ***Data fra kjøttkontrollen***

Mattilsynet opplyser at det er utviklet flere digitale verktøy som skal bidra til å identifisere og holde oversikt over tilstanden i dyreholdene. I hovedsak er dette verktøy for å samle og systematisere funn i forbindelse med kjøttkontrollarbeidet. Gjennom kjøttkontrollen utføres systematisk kontroll av slaktedyr. Da forrige undersøkelse ble gjennomført, ble det avdekket problemer med informasjonsflyten fra kjøttkontrollen til inspektørene på dyrevelferdsområdet, og det var også risiko for feilregistrering av dataene på grunn av manuelle registreringer. I forbindelse med oppfølgingen av forrige undersøkelse viser Mattilsynet til forbedringer gjennom Prosjekt systemstøtte for kjøttkontroll. Følgende elementer ble ferdigstilt i 2021:

- Data fra den utvidete sykdomsregistreringen i kjøttkontrollarbeidet (USR): I slakteriene registreres utvalgte diagnoser hos storfe, småfe og svin, og det legges inn koder med informasjon som også er relevante parametere for dyrevelferden. USR gir en screening som kan fortelle om tilstanden i besetningene og danne grunnlag for risikobaserte tilsyn. I 2019 ble det utviklet et dataverktøy for mer effektiv bruk av USR, og i 2020 ble det gjennomført opplæring, og verktøyet ble tatt i bruk.
- Mattilsynets kjøttkontrollsystem (MAKKS): Mattilsynet har utviklet et nytt kjøttkontrollsystem – MAKKS. Alle digitale verktøy knyttet til MAKKS er utviklet og tatt i bruk fra 2021. Løsningene og datafangsten bidrar ifølge Mattilsynet til bedre kvalitet og større effektivitet. Ulik informasjon om dyr som skal slaktes, hentes inn fra mange kilder og overføres digitalt fra slakteriene før dyrene kommer til slakteriet. Systemet har stor nytteverdi for slakteriene og resulterer i mer risikobasert og effektiv kjøttkontroll.
- «Produktteam Inspektørhverdag» har datadrevet risikobasering som en del av sitt mandat og skal i 2023 bygge datamodeller for optimalisering av ressursene for dyrevelferdsområdet. Det arbeides med å utvikle nye løsninger basert på data fra kjøttkontrollen som kan bidra til at tilsynene blir mer risiko-

basert. Svinehold er det første området som skal prioriteres.

Mattilsynet opplyser at nye digitale løsninger i senere år i hovedsak er utviklet utenfor saksbehandlings-systemet MATS. Helt konkret er det imidlertid lagt inn to nye lenker i MATS som vil gjøre det enklere for regionene til å få tilgang til data fra kjøttkontrollen.

### **Nye rutiner for rapportering om tilstanden i dyreholdene og nye rutiner for bekymringsmeldinger**

Mattilsynet opplyser at regionene gjennom en ny rutine skal rapportere om antall dyrehold som befinner seg i henholdsvis rød, oransje eller gul kategori, jf. retningslinjen for kronisk dårlige dyrehold. I tillegg skal regionene rapportere om tidslinjer og oppfølgingsplaner for to tilfeldig valgte «røde dyrehold» i hver region. Tidslinjen utarbeides imidlertid manuelt, da det ikke er utviklet noen digital løsning for dette.

Videre har Mattilsynet arbeidet med å utvikle et bedre system for håndtering av bekymringsmeldinger. Det ble i 2020 besluttet å opprette team som daglig siler ut de viktigste bekymringsmeldingene fra de mindre viktige. Det arbeides også med å endre kodeverket i saksbehandlingssystemet MATS for å sikre informasjon om og oversikt over hvordan bekymringsmeldingene blir håndtert internt, og hvorfor meldinger eventuelt ikke blir fulgt opp.

Til tross for de gjennomførte tiltakene opplyser Mattilsynet at det gjenstår en del arbeid før de kan få fullt utbytte av de nye digitale verktøyene. Spørsmål som fortsatt må avklares, er hvordan verktøyene skal brukes, og hvilken vekt som skal legges på de ulike elementene sett opp mot annen tilgjengelig informasjon, for eksempel bekymringsmeldinger eller når dyrehold skal prioriteres for oppfølging.

Det gjenstår også arbeid med å lage rapportverktøy som bidrar til å identifisere hvilke produsenter som skiller seg ut, for eksempel i form av et høyt antall meldinger eller mange registrerte koder, og som dermed kan være i kategorien kronisk dårlige dyrehold.

I internerisjonen av 2022 framgår det at de digitale støttesystemene oppleves som kompliserte og komplekse, og at de i for liten grad snakker med hverandre. Videre heter det at manglende framdrift i utviklingsarbeidet og mangel på gode verktøy hemmer effektiv oppgaveløsning.

### **Mattilsynets oppfølging i saker som har endt med vedtak om aktivitetsforbud i 2022**

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019 ble det gjennomgått 39 saker fra 2017 og 2018 med vedtak om aktivitetsforbud for dyrehold. Hensikten var å undersøke Mattilsynets oppfølging i saker der det forelå alvorlige brudd på regelverket om dyrevelferd.

Riksrevisjonen har innhentet informasjon fra Mattilsynet om samtlige saker fra 2022 der dyreholder har fått totalt aktivitetsforbud for produksjonsdyr. Dette omfatter i alt elleve saker, men to saker er tatt ut av undersøkelsen fordi aktivitetsforbudet kun gjaldt røktere som deltok i dyrestellet. I to av de andre sakene var det vanskelig å få oversikt over hele tilsynshistorikken, men Riksrevisjonen har likevel valgt å inkludere dem i undersøkelsen. Det er mye som tyder på at disse to sakene gikk lenger tilbake i tid enn det som framgikk av dokumentasjonen det var tilgang til. Totalt har Riksrevisjonen gjennomgått ni saker.

Ut fra tilgjengelig informasjon har Riksrevisjonen gjort en forenklet kartlegging av de ni sakene med aktivitetsforbud for å se om det har skjedd en endring i håndteringen av de alvorligste sakene siden undersøkelsen i 2019. Det er imidlertid for få saker og for kort tid til at det konkluderes med om det har skjedd en endring. Kartleggingen gir likevel et inntrykk av omfanget og varigheten av alle sakene som fikk totalt aktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022.

### **Tidsbruk fra første inspeksjon som førte til vedtak, og til aktivitetsforbudet ble gjeldende**

Gjennomføringstiden for de ni undersøkte sakene er beregnet fra det tidspunktet Mattilsynet gjennomførte den første inspeksjonen som førte til vedtak om utbedring, til tidspunktet da dyreholdet skulle avvikles. Eventuell tid til klage- og domstolsbehandling inngår ikke i den totale saksbehandlingstiden.

Tabell 1 i Dokument 3:1 (2023–2024) viser at det for fire av de ni sakene tok mer enn syv år fra første inspeksjon som førte til et vedtak, og fram til aktivitetsforbudet ble gjeldende. I løpet av denne tiden har Mattilsynet hatt flere inspeksjoner og fattet flere vedtak med pålegg om utbedringer. I undersøkelsen fra 2019 var gjennomsnittet sju år i de 39 undersøkte sakene. Oppfølgingen viser at det fremdeles er flere saker som pågår i mange år. I to alvorlige saker tok det imidlertid under ett år før Mattilsynet vedtok og iverksatte et aktivitetsforbud. I undersøkelsen fra 2019 var det kun én av de 39 sakene som ble avsluttet i løpet av et år.

### **Tidsbruk fra første hastevedtak til aktivitetsforbudet ble gjeldende**

I noen saker vil den første inspeksjonen kun gjelde mindre alvorlige forhold, og dyrevelferden ved dyreholdet vil først bli dårlig etter noe tid. For å belyse den totale tidsbruken fra det første alvorlige avviket ble avdekket til saken ble avsluttet, ble det i saksgjennomgangen derfor også tatt utgangspunkt i første hastevedtak, slik som i Riksrevisjonens undersøkelse av 2019. Hastevedtak er et vedtak uten forhåndsvarsel og en indikasjon på at det er funnet et alvorlig avvik.

Tabell 2 i Dokument 3:1 (2023–2024) viser at det i fire av de ni sakene gikk mer enn fem år fra første hastedtak til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Samtidig tok det under ett år i tre av de ni sakene.

### **Antall vedtak**

Til sammen fattet Mattilsynet i alt 57 hastedtak i de ni sakene som endte med aktivitetsforbud i 2022. Saken som hadde flest hastedtak, hadde 14 slike vedtak. I likhet med 2019-undersøkelsen – der det ble registrert 187 hastedtak i 39 saker – er det altså fremdeles vanlig med flere hastedtak i samme sak.

I de ni sakene ble det totalt fattet 205 vedtak, gitt Riksrevisjonens datamateriale. I gjennomsnitt ble det fattet 22,8 vedtak per sak, mens medianen var 27 vedtak per sak. Dette betyr at noen få saker hadde et lavere antall vedtak enn gjennomsnittet.

Det ble til sammen fattet 25 vedtak om tvangsmulkt i de ni sakene. Tvangsmulkt er et økonomisk virkemiddel som brukes for å tvinge igjennom etterlevelse av et pålegg. Det innebærer at dyreholderen må betale en engangsmulkt eller en mulkt for hver dag som går uten at feilen blir rettet.

### **Tidsbruk fra hastedtak til neste tilsyn**

Riksrevisjonen har også undersøkt tidsbruken fra Mattilsynet fattet hastedtak, til neste tilsyn i samme dyrehold. I treårsperioden som har gått siden Riksrevisjonens første undersøkelse (2020–2022), tok det i gjennomsnitt 105 dager fra et hastedtak ble gitt, til Mattilsynet kom på nytt tilsyn. Medianen var på 17 dager. I denne perioden ble hastedtakene fulgt opp med nytt tilsyn i løpet av 11 uker for 11 av 14 tilsyn. I 3 av sakene tok det betydelig lengre tid, med henholdsvis 79, 71 og 27 uker fra hastedtak til nytt tilsyn.

Blant annet fordi antallet saker er lavt er det vanskelig å sammenligne direkte med undersøkelsen fra 2019. For de 39 sakene som ble undersøkt i 2019, tok det i gjennomsnitt 131 dager fra et hastedtak ble gitt, til Mattilsynet kom på et nytt tilsyn. Medianen var på 55 dager. Med forbehold om blant annet lave tall, kan utviklingen likevel tolkes som en indikasjon på at det har skjedd forbedringer i Mattilsynets praksis, ved at flere saker med alvorlige avvik følges opp raskere med nytt tilsyn.

De tre hastedtakene der det tok lengst tid før Mattilsynet kom på nytt tilsyn, omhandlet blant annet syke dyr, mangel på vann, mangel på mat og dårlig renhold.

Hastedtaket der det tok lengst tid før Mattilsynet kom på nytt tilsyn (79 uker), omhandlet hester og griser som ikke hadde tilgang på drikkevann, og griser som var syke. I dette dyreholdet hadde Mattilsynet helt siden 2006 påvist gjentatte, til dels grove, avvik. Tidligere hadde dette dyreholdet fått aktivitetsforbud for enkelte dyrearter.

Hastedtaket der det tok 71 uker før neste tilsyn, omhandlet manglende tilgang til vann, klipping av møkk på sauene og parasittbehandling.

### **1.2.1.3 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at Mattilsynet har iverksatt flere tiltak for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet viser i sitt svar til at oppfølgingen av KPMGs granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet, og Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetens innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket, har hatt høy prioritet.

Mattilsynet har siden forrige undersøkelse utarbeidet nye retningslinjer for vurdering av bruk av inngripende virkemidler (pri 1-saker), retningslinjer for kronisk dårlige dyrehold, rutiner for behandling av bekymringsmeldinger og rutiner for samarbeid med politiet. I tillegg er Mattilsynet i gang med en gjennomgang av virkemiddelveilederen. Riksrevisjonen mener det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet nye retningslinjer, men det er likevel for tidlig å vurdere om retningslinjene har gitt en effekt på håndteringen av de alvorligste dyrevelferdssakene.

Riksrevisjonen registrerer at det har vært en stor nedgang i antall tilsyn innen dyrevelferd i senere år. Antall tilsyn med dyrevelferd har gått ned fra nesten 10 000 tilsynsbesøk i 2015 til i underkant av 2000 i 2022. Ifølge Mattilsynet skyldes nedgangen ulike forhold, blant annet nødvendig kvalitets- og forbedringsarbeid internt i virksomheten og hendelser Mattilsynet som beredskapsetat må følge opp. Mattilsynet arbeider for at tilsynene skal bli mer risikobaserte.

I og med at det gjennomføres langt færre tilsyn enn før, er det desto viktigere at tilsynene er risikobaserte. Riksrevisjonen mener det er positivt at Mattilsynet er i gang med å systematisere tilgjengelige data som grunnlag for risikovurdering. Dette skjer blant annet gjennom utarbeidelse av tidslinjer og oppfølgingsplaner for kronisk dårlige dyrehold samt nye digitale verktøy som brukes i kjøttkontrollarbeidet.

Mattilsynet opplyser at det likevel gjenstår en del arbeid før de kan få fullt utbytte av de nye digitale verktøyene. Spørsmål som fortsatt må avklares, er hvordan verktøyene skal brukes, og hvilken vekt som skal legges på de ulike elementene sett opp mot annen tilgjengelig informasjon, for eksempel bekymringsmeldinger, eller når dyrehold skal prioriteres for oppfølging. Etter Riksrevisjonens mening er den sterke nedgangen i antall tilsyn innen dyrevelferd bekymringsfull før Mattilsynet har et tilstrekkelig godt system for risikobasering. Mangelen på tilfredsstillende verktøy og systemer fører også til at styringsinformasjonen blir mangelfull.

Tilsvarende som i den opprinnelige undersøkelsen har Riksrevisjonen som en del av oppfølgingsarbeidet gjennomgått ni saker der Mattilsynet ga aktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022. Antallet saker er for lavt og det har gått for kort tid til at man kan konkludere om det faktisk har skjedd forbedringer i Mattilsynets praksis med å håndtere de alvorligste dyrevelferdssakene.

Kartleggingen gir likevel et inntrykk av omfanget og varigheten av alle saker med totalaktivitetsforbud for produksjonsdyr i 2022. Etter Riksrevisjonens vurdering har det i flere av sakene tatt lang tid før Mattilsynet fattet vedtak om aktivitetsforbud. Kartleggingen viser at det gikk mer enn fem år for fire av de ni sakene fra første hastevedtak til vedtaket om aktivitetsforbud ble gjeldende. Samtidig tok det under ett år i tre av de ni sakene. Ifølge de nye retningslinjene for kronisk dårlige dyrehold er det et mål at varig bedring eller avvikling skal skje innen ett til to år.

Samlet sett mener Riksrevisjonen at Mattilsynet har iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i gjennomføringen og oppfølgingen av tilsyn.

Riksrevisjonen følger saken videre.

## **1.2.2 OPPFØLGING AV DOKUMENT 3:3 (2019–2020) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV SAKSBEHANDLINGSTID OG EFFEKTIVITET I TINGRETTENE OG LAGMANNSRETTENE**

### **1.2.2.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med undersøkelsen var å vurdere om tingrettene og lagmannsrettene saksbehandling var effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Årsaker til eventuell manglende måloppnåelse ble også kartlagt.

Dokument 3:3 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, ble overlevert Stortinget 22. oktober 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgav sin innstilling 25. februar 2020, jf. Innst. 166 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 22. april 2020.

Undersøkelsen viste at en vesentlig andel av domstolene ikke nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid. Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven ble ikke overholdt. Undersøkelsen pekte også på at det var et potensial for effektivisering i tingrettene. Det var variasjon i bruk av lovens virkemidler i forbindelse med saksbehandlingen. Eksterne faktorer påvirket i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten. Dessuten var det også svakheter i oppfølgingen av domstolene.

Riksrevisjonen benyttet sin sterkeste kritikkform og vurderte det som svært alvorlig at ikke flere domstoler nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker, og mente dette kunne få konsekvenser for rettsikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet.

Domstolene er uavhengige, og verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Domstoladministrasjonen kan instruere dem i deres dømmende virksomhet. Riksrevisjonen påpekte imidlertid Domstoladministrasjonens ansvar for en effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnyttelse av de mulighetene som allerede lå i lovverket.

Som følge av Domstoladministrasjonens særlige stilling rettet Riksrevisjonen anbefalinger til både Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet. Riksrevisjonen anbefalte at:

1. Domstoladministrasjonen iverksetter tiltak for å bidra til økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til fremdrift i saksbehandlingen, blant annet rettsmekling i tvistesaker.
2. Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, også for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen.
3. Domstoladministrasjonen bidrar til at forutsetningene for at domstolene skal effektivisere saksbehandlingen er oppfylt, herunder nødvendig IKT-utstyr i domstolene, oppdatering av funksjonaliteten i saksbehandlingssystemet Lovisa og bedre muligheter for elektronisk samhandling med blant annet advokatene.
4. Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å sikre målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene.
5. Domstoladministrasjonen systematiserer styringsinformasjonen om domstolenes bruk av lovens virkemidler og brudd på tidsfrister i sin rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet og i oppfølgingen av domstolene.
6. Domstoladministrasjonen gjennomfører effektivitets- og produktivitetsanalyser av saksavviklingen i domstolene.

### **1.2.2.2 Domstoladministrasjonens oppfølging**

Riksrevisjonen ba i et brev av 30. mars 2023 Domstoladministrasjonen om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Domstoladministrasjonen svarte i brev av 5. mai.

Domstoladministrasjonen opplyser at pandemien og den nye domstolstrukturen har vært to endringer i rammevilkårene for virksomheten som siden 2019 har



hatt innvirkning på Domstoladministrasjonens og domstolenes oppfølging av Riksrevisjonens kritikk.

### Resultatutvikling

Stortingets mål for tingrettene og lagmannsrettene gjennomsnittlige saksbehandlingstid for både sivile saker og straffesaker vedtas årlig gjennom behandlingen av Prop. 1 S. Domstoladministrasjonen peker på noen hovedfunn når det gjelder resultatutviklingen på de hovedområdene som ble analysert i Riksrevisjonens undersøkelse.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for meddomsrettssaker i tingretter er vesentlig redusert. Færre domstoler er utenfor Stortingets mål for saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er nær uendret i tvistesaker. Antall saker i restanse (meddomsrettssaker og tvistesaker) er nede på et historisk lavt nivå, noe som betyr at saksbehandlingstidene vil ha en positiv utvikling fremover. Dette er viktig for muligheten til å avsi en riktig dom også i saker hvor vitneførselen har betydning for resultatet. Det var ti tingretter som ikke nådde ett eller flere mål for saksbehandlingstid i 2022.

Ifølge Domstoladministrasjonen kan ikke dette tilskrives noen overordnede årsaker som går igjen i alle tingrettene, men vakanser i stillinger, utilstrekkelig bemanning, for høyt sykefravær, perioder med høy saksinngang og ubalanse i porteføljen av foreliggende saker etter pandemien går igjen hos en betydelig andel tingretter.

Når det gjelder frist for beramming etter straffeprosessloven er det en bedring i både tingretter og lagmannsretter, men i 2022 var det fortsatt 34 prosent av sakene som ble berammet for sent. I saker der siktede er under 18 år og/eller varetektsfengslet når saken berammes er det i tingrettene fortsatt en betydelig andel saker som ikke er påbegynt innen lovens frister.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i sivile saker i lagmannsrettene er markant redusert siden 2019. Ifølge Domstoladministrasjonen er en av årsakene et målrettet arbeid over år med å arbeide ned restanser i Borgarting lagmannsrett. To lagmannsretter var utenfor Stortingets mål om 6 måneders saksbehandlingstid i 2022, men er godt innenfor målet så langt i 2023. Borgarting lå på rundt 10 måneders saksbehandlingstid i 2019, noe som er nær halvert nå etter 1. tertial 2023 (4,6 måneder). Domstoladministrasjonen nevner at etableringen av utrederenheter i Borgarting lagmannsrett og Gulating lagmannsrett har bidratt til den positive utviklingen.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i straffesaker til realitetsbehandling er utenfor Stortingets mål på 3 måneder i alle lagmannsretter. Domstoladministrasjonen viser til at flere lagmannsretter har reist spørsmål om målsettingen for disse sakene er realistisk. Det vises til at det er mange eksterne fakto-

rer som er avgjørende for å få avvirket saker innen den fastsatte fristen. Dette er faktorer som lagmannsretten har begrenset innflytelse på, slik som tilgjengeligheten til advokaten som har saken, og kapasiteten i påtalemyndigheten. Dette blir ekstra krevende når saken har mange parter som er representert med like mange eller flere advokater. Flere lagmannsretter peker også på lav eller ustabil bemanning, stadig mer komplekse saker og at det kan være krevende å få tilgang til for eksempel sakkyndige.

### Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

I desember 2019 vedtok styret i Domstoladministrasjonen en handlingsplan for å følge opp Riksrevisjonens rapport. Handlingsplanen dekker seks hovedområder knyttet til Riksrevisjonens anbefalinger.

### Økt bruk av virkemidler i tvisteloven og straffeprosessloven

Domstoladministrasjonen har siden Riksrevisjonens rapport høsten 2019 fortsatt arbeidet med å legge til rette for økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven for å bidra til fremdrift i saksbehandlingen. Felles praksis, økt satsing på aktiv saksstyring og økt bruk av eksisterende lovbestemmelser for en mer effektiv saksavvikling er innlemmet i de årlige retningslinjene for Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjon av domstolene gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonene. Dette har også vært gjentatt i tildelingsbrevene til Domstoladministrasjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Det er vedtatt forskrifts- og lovendringer knyttet til bruk av elektronisk signatur av domstolens avgjørelser etter domstolloven § 163 b og § 197 a. Det er også gitt endrede regler for bruk av fjernavhør og fjernmøter i henholdsvis tvisteloven og straffeprosessloven. Disse endringene har vært et bidrag for å sikre fremdrift i saksbehandlingen, ifølge Domstoladministrasjonen.

Det er også vedtatt flere lovendringer i straffeprosessloven hvor det overordnede formålet har vært å oppnå en mer effektiv og rettssikker straffesaksbehandling. Et sentralt mål har vært å legge til rette for en endring hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større betydning. Retten skal tilpasse saksforberedelsen etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig behandling. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2022. Den enkelte domstol har gjennomført lokale aktørmøter med påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater om blant annet endringene. I forkant av lovendringene hadde Domstoladministrasjonen i samarbeid med domstolene også et opplæringsopplegg om endringene for domstolledere og saksbehandlere i domstolene. Det ble også gjort endringer i prosessstøtte i saksbehandlingssystemet Lovisa.

Lagmannsrettene har implementert retningslinjene «Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene». Det er satt av tid til saksforberedelse i saksavviklingsplanen, og straffesakene forberedes i tråd med de nye reglene om aktiv saksstyring i straffeprosessloven. Lagmannsrettene har også rapportert at aktiv saksstyring i straffesakene har vært tema internt på blant annet fagdager og eksternt på aktørkonferanser. En lagmannsrett rapporterer at dette har ført til økt bruk av planmøter i straffesaker, begrensning av vitneførsel og tettere dialog med aktørene i forkant. Aktiv saksstyring i straffesaker har også vært tema på dommerseminaret våren 2023.

Aktiv saksstyring i sivile saker var også tema på dommerseminarene i 2019 og 2022. Domstoladministrasjonen viser også til Prop 34 L (2022–2023) Endringer i tvisteloven mv. (rettsmekling, ankenektelse mv.) som ble vedtatt av Stortinget i april 2023. Ifølge Domstoladministrasjonen legger den nye domstolstrukturen med større fagmiljøer til rette for ytterligere bruk av rettsmekling i sivile saker. Et kompetanseløp for rettsmeklere startet opp høsten 2022.

### **Økt fleksibilitet i ressursbruk mellom domstolene**

I desember 2020 vedtok Stortinget en omorganisering av domstolene i førsteinstans. Bakgrunnen var blant annet Riksrevisjonens undersøkelse. Den nye strukturen trådte i kraft i mai 2021. 60 tingretter ble til 23, men alle rettsstedene ble opprettholdt. Målet med omorganiseringen var å bedre ressursutnyttelsen og styrke fagmiljøene i domstolene.

Domstoladministrasjonen opplyser at færre domstoler umiddelbart ga økt fleksibilitet og dermed bedre ressursutnyttelse. I de nye rettskretsene er i prinsippet ingen arbeidsledige grunnet for få innkommende saker. Videre er det normalt tilstrekkelig fleksibilitet til at saker ikke blir utsatt på grunn av sykdom eller annet fravær i domstolene. Dette oppnås ved at saksbehandlerne i domstolene arbeider digitalt og på tvers av alle rettsstedene i de nye rettskretsene (domstolene). Dommerne tar digitale saker på tvers av rettsstedene og reiser også mellom rettsstedene for å ta saker der behovet er størst eller akutt.

Den nye strukturen har også ifølge Domstoladministrasjonen muliggjort spesialisering av både dommere og saksbehandlere i et helt annet omfang enn tidligere. De fleste domstolene har i dag dommere som er spesialisert innenfor viktige fagfelt i tillegg til at de er generalister i bunn. Dette sikrer høyere kvalitet, mer enhetlig behandling innenfor rettskretsen og bedre saksavviklingstider (effektivitet). Det er også en utvikling som er i tråd med samfunnets forventninger til domstolen som en moderne og relevant tvisteløser.

Den nye domstolstrukturen har også ifølge Domstoladministrasjonen tilrettelagt for økt standardise-

ring og bruk av beste praksis i domstolene, både fordi domstolene er mer like i størrelse enn tidligere og dermed har flere felles utfordringer, og fordi antall ledere er redusert til et nivå hvor det er overkommelig å diskutere løsninger som kan være felles på nasjonalt nivå.

Domstoladministrasjonen opplyser videre at den nye domstolstrukturen med større domstoler har gjort det mulig å styrke ledelseskapasiteten i tingrettene. Domstolene har gått fra eneledelse til teamledelse.

Lederteamene består av sorenskriver, nestleder og administrasjonssjef. Som hovedregel er nestlederne, i tillegg til å være ordinære dommere, ansvarlig for den faglige utviklingen i tingrettene, og dette har løftet kompetansarbeidet betydelig. Administrasjonssjefene (direktørene i de største domstolene) følger opp administrative forhold som i den gamle strukturen ofte ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Domstoladministrasjonen opplyser at profesjonaliseringen av ledelsen i domstolene vil bety mye for videreutviklingen av domstolvirksomheten fremover.

Færre sorenskrivere har, ifølge Domstoladministrasjonen, også ført til en ny og mer hensiktsmessig dynamikk mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Domstolledergruppen har blitt mye mer sammenveiset. De diskuterer viktige utviklings- og driftsspørsmål i sitt fellesskap før de henvender seg til Domstoladministrasjonen som en samlet enhet. Resultatet er en bedre balanse mellom Domstoladministrasjonen og domstolene om viktige spørsmål som driver virksomheten fremover. Utviklingen har også styrket domstolenes administrative uavhengighet i relasjon til Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen mener det er åpenbart at effektivitets- og kvalitetspotensialet som ligger i den nye domstolstrukturen og den tilhørende ledelsesstrukturen, ennå ikke har blitt realisert fullt ut. Til det har reformen ikke vart lenge nok. Domstoladministrasjonen vil derfor fortsette arbeidet med å tilrettelegge for å høste gevinster både i form av økt kvalitet og økt effektivitet. Domstoladministrasjonen mener en forstyrrende faktor i den sammenheng er faren for en reversering av (deler av) strukturreformen.

Ifølge Domstoladministrasjonen vil enhver reverseering redusere fleksibiliteten og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. Domstoladministrasjonen mener derfor at reverseringer vil gjøre det mer krevende å fortsette arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens kritikk fremover i tid. Domstoladministrasjonen mener en reversering også vil låse ressurser i Domstoladministrasjonen og i domstolene som ellers kunne vært brukt til å forbedre virksomheten innenfor den nåværende strukturen. Ifølge Domstoladministrasjonen vil dessuten den uavklarte situasjonen som foreligger, gjøre det mer krevende å få de ønskede resultatene i noen rettskretser.

### **Forutsetninger for at domstolene skal effektivisere saksbehandlingen**

Ifølge Domstoladministrasjonen har initiativ som legger til rette for en mer effektiv saksbehandling, vært høyt prioritert i oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelser, og en rekke tiltak er gjennomført eller vil bli innført i løpet av 2023. Pandemien og domstolsreformen har gitt forsinkelser på noen områder, mens det har fremskyndet innføringen av enkelte løsninger og ikke minst investering i utstyr. Den digitale modenheten i domstolene er også økt betydelig gjennom perioden.

Per 1. tertial 2023 har flere sakstyper fått digital støtte og flere aktører kan samhandle digitalt med domstolene. Aktørportalen for advokater benyttes nå i dialogen mellom domstolene og advokatene i ordinære sivile tvistesaker, straffesaker og gjeld- og tvangssaker.

Det er utviklet en aktørportal for samhandling med meddommere i tingrettene og lagmannsrettene. Ved utgangen av 1. tertial har 30 000 meddommere registrert seg som brukere av Aktørportalen. Under pandemien ble det helt nødvendig å kunne signere ulike dokumenter og avgjørelser digitalt, og i 2020 kom det en løsning for elektronisk signatur. Denne benyttes nå også blant annet av meddommere til å signere dom når det av hensyn til tids- og ressursbruk er hensiktsmessig.

Det er fortsatt sakstyper i tingrettene som ikke har en hensiktsmessig støtte for digital samhandling med relevante aktører. Det gjelder blant annet sakkyndige og rettshjelpere. Det er også slik at domstolene i flere av sakstypene på spesialfelt som gjeld, tvang, konkurs og skifte samhandler med andre store aktører som for eksempel Skatteetaten. Skatteetatens program, Fremtidens innkreving, vil først kunne integreres med domstolene i 2026/2027. Domstoladministrasjonen er i dialog med Skatteetaten om avbøtende tiltak frem til ny løsning er på plass.

Det er etablert et samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet og en rekke andre aktører om å etablere en ny løsning i forbindelse med arv og skifte, kalt Oppgjør etter dødsfall. Målet med løsningen er at arvinger skal få en digital oversikt over boet før de digitalt sender søknad eller erklæring om skifteform til domstolen, som utsteder en digital skifteattest til videre bruk i løsningen. Utviklingen og regelverksarbeidet er krevende. Løsningen er en del av regjeringens sju livshendelser.

Det er innført en løsning for digital tolkebestilling som er tatt i bruk av alle domstoler som benytter tolk av et visst omfang. Løsningen er integrert med nasjonalt tolkeregister og domstolenes egen tolkedatabase. Dette sikrer at domstolene til enhver tid benytter den best kvalifiserte, tilgjengelige tolken. Tolkene får også tilgang til relevant informasjon og saksdokumenter i løsningen. Dette effektiviserer arbeidet for domstolene.

Behovet for bedre prosesser og støtte i berammingsarbeidet i domstolene har vært et satsingsområde for Domstoladministrasjonen de siste årene. Innledningsvis ble det gjort et omfattende innsiktsarbeid med støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Videre er det gjennom en smidig prosess, utviklet en helt ny støtte til berammingsprosessen i Lovisa, domstolenes saksbehandlingssystem. Prosessen og behovet for støtte er komplekst, og det er brukt betydelige ressurser på å få utviklet en løsning som dekker behovene til domstolene, og som erstatter dagens ulike spesialtilpassede systemer. Planen er at alle tingretter og lagmannsretter skal ha tilgang til og bruke løsningen fra september 2023.

I starten av 2020 var 19 prosent av rettsalene i Norge digitalisert. Det finnes ikke tall på dette fra tiden før 2020. I løpet av 2023 vil 39 prosent være digitalisert. Fulldigitalisering av rettsalene er kostnadskrevende og legger beslag på store deler av midlene til teknisk utstyr i domstolene, både på investeringstidspunktet og gjennom varig økte kostnader til drift, forvaltning og gjenanskaffelse. Med dagens finansiering vil det ifølge Domstoladministrasjonen ikke være mulig å oppnå ambisjonen om en digitaliseringsgrad på 79 prosent. Fulldigitale saler legger blant annet til rette for å dele digitale bevis, videoavhør, mer avansert tolking og lydforsterking i store saler. En lavere andel digitale rettsaler vil dermed ha en direkte påvirkning på domstolens mulighet til å gjennomføre saker som er avhengige av denne typen funksjonalitet.

Riksrevisjonen har i sin forvaltningsrevisjon pekt på betydningen av at Domstoladministrasjonen legger til rette for gode digitale løsninger og tilgang på digitalt utstyr i domstolene. Domstoladministrasjonen er svært bekymret for sin fremtidige evne til å levere i samsvar med domstolens fundamentale behov. Videreføringen av virksomhet på alle rettssteder etter rettskretsreformen viser også at det er et stort behov for å utbedre rettslokalene dersom nivået på digitaliseringen skal være tilfredsstillende og likeverdig i hele landet. Ifølge Domstoladministrasjonen er det åpenbart at domstolenes ordinære budsjetttramme ikke har blitt tilpasset de behovene til drift, forvaltning og videreutvikling av digitale løsninger og utskifting av utstyr som den prosjektbaserte digitaliseringen har medført. Tilsvarende gjelder også for leieporteføljen av domstolslokaler. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det helt nødvendig at satsingen på digitaliseringen av domstolene fortsetter, også etter at nåværende satsinger avsluttes i 2025.

### **Målrettet kompetanseheving for medarbeidere**

I 2020 var det svært begrenset med kompetansetiltak som følge av pandemien. De to målene med den nye domstolstrukturen (bedre ressursutnyttelse og styrking av fagmiljøene) har vært førende for kompetansearbeidet fra våren 2021.

Det er gjennomført dommerseminar som en årlig kompetansearena for alle landets dommere. Tema har blant annet vært aktiv saksstyring både i sivile saker og i straffesaker. Det er videre etablert et eget utdanningsløp med vekt på rettsmekling som praksis og fag. Tilnærmet alle tingrettene har som følge av den nye strukturen spesialisert rettsmekling. Også flere lagmannsretter har spesialisert rettsmekling.

Det er videre etablert et introduksjonsprogram for dommere som også tar opp i seg blant annet aktiv saksstyring og rettsmekling. Som følge av den nye domstolstrukturen og målet om sterkere fagmiljøer har alle tingrettene etablert faggrupper som jobber med kompetanse innenfor ulike saksområder.

Siden høsten 2020 har 150 ledere med personalansvar gjennomført ulike moduler innenfor endringsledelse. Det er også gjennomført ulike kompetansetiltak for saksbehandlere med vekt på effektivisering og lik praksis innenfor ulike områder. For alle medarbeidergrupper er det gjennomført ulike webinarer med vekt på digitale ferdigheter og mer effektiv bruk av digitale verktøy.

### **Systematisert styringsinformasjon**

Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol følger jevnlig med på nøkkeltall eller indikatorer for utviklingen av saker. Det er mange komponenter og variabler som i ulike sammenhenger kan være av interesse, men sentralt i de fleste tilfeller er informasjon eller statistikk om utviklingen av innkomne saker, avgjorte saker, restansenivå og gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det er de senere årene etablert et datavarehus der mye av det relevante datagrunnlaget for saksavviklingsstatistikk oppdateres hver natt.

Tilsatte med lederroller er gjennom 2021 og 2022 gitt tilgang til et sett rapporter som gir aggregert oversikt over saksavviklingen innenfor sentrale sakstyper helt opp til siste virkedag. Det er lagt vekt på å synliggjøre relevante sammenligninger mellom flere domstoler. Domstoladministrasjonen har sett flere eksempler på at domstoler aktivt søker inspirasjon hos andre for å bedre sin egen virksomhet.

Det er i 2023 etablert et nytt sentralt digitalt avviks- og forbedringssystem som vil gi systematisert styringsinformasjon innenfor områdene HMS, sikkerhet- og beredskap, personvern og informasjonssikkerhet. Systemet skal brukes av alle domstolene.

### **Effektivitets- og produktivetsanalyser**

Riksrevisjonen benyttet i sin undersøkelse et verktøy for gjennomføring av effektivitets- og produktivetsanalyser (DEA-analyse via statistikkprogrammet R), et verktøy Domstoladministrasjonen i ettertid har fått tilgang til. Med dette verktøyet kan Domstoladministrasjonen gjennomføre effektivitets- og produktivetsana-

lyser på samme måte som i Riksrevisjonen gjorde i sin rapport. Her kan det årlig eller oftere legges inn data knyttet til produksjonen og kapasiteten i hver enkelt domstol. Med dette datagrunnlaget vil man kunne estimere produktivetspotensialet med utgangspunkt i den domstolen som ut fra tallmaterialet vurderes som den mest effektive. På grunn av omleggingen av rettskretser i 2021 er det ikke vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre slike målinger før den nye strukturen har fått virke noe tid. Domstoladministrasjonen planlegger å publisere de første, faste produktivetsanalysene i løpet av 2023.

### **1.2.2.3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 12. mai og 16. august 2023 Justis- og beredskapsdepartementet om å redegjøre for hvordan de har fulgt opp anbefalingen som var rettet til både departementet og Domstoladministrasjonen om å vurdere ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, blant annet for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen. Riksrevisjonen ba også om departementets kommentarer til Domstoladministrasjonens redegjørelse i brev av 5. mai til Riksrevisjonen når det gjelder oppfølgingen av undersøkelsen og resultatutviklingen på området. I tillegg ble departementet bedt om å uttale seg dersom de hadde andre kommentarer til Riksrevisjonens funn, anbefalinger eller Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte i brev av 16. og 25. august. Departementet opplyser at de i dialogen med Domstoladministrasjonen, gjennom møter og tildelingsbrev, har hatt oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse og anbefalinger som tema. Departementet har i hovedsak lagt vekt på tre områder: domstolstruktur, digitalisering og regelverksendringer.

### **Resultatutvikling**

Departementet viser til Domstoladministrasjonens redegjørelse og peker på at det har vært en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstid når det gjelder meddomsrettssaker i tingrettene og bevisanker i lagmannsrettene.

Departementet peker videre på at det har vært en bedring i andelen saker som berammes senere enn fristene angitt i § 275 i straffeprosessloven, men at det fortsatt er en betydelig andel saker med fristbrudd.

Når det gjelder sivile saker, peker departementet på at porteføljen av saker som ligger til behandling, har blitt «yngre». Etter departementets syn tyder det på at nedgangen i saksbehandlingstid vil fortsette.

Når det gjelder saksbehandlingstid, mener departementet at det er viktig å jobbe med ulike tiltak innenfor både på regelverket og det organisatoriske. Departe-

mentet bemerker at flere endringer i prosesslovene den senere tiden har hatt en mer effektiv saksavvikling som formål. Departementet mener det er rimelig å anta at ikke alle regelverksendringene har hatt full effekt ennå, og at det fortsatt er et effektiviseringspotensial. Departementet vil arbeide med Domstoladministrasjonen for at den positive utviklingen skal fortsette.

Departementet har mottatt Domstoladministrasjonens vurdering og anmodning om å foreslå å endre målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for bevisanker. Etter departementets syn kan det være hensiktsmessig å vente med å foreslå et nytt mål for saksbehandlingstid for Stortinget til Riksrevisjonens gjennomgang av saksbehandlingstid i domstolene er avsluttet. Departementet antar at endringene i prosessregelverket ikke har hatt full effekt ennå. Det kan derfor være vanskelig å vite hva et eventuelt mål bør være. Før det eventuelt foreslås et nytt mål, må departementet også foreta en nærmere vurdering av hva målet bør være.

### **Økt fleksibilitet i ressursbruk mellom domstolene**

Departementet opplyser at de fulgte opp anbefalingen ved å foreslå en utvidelse av rettskretsene for tingrettene, jf. Prop. 11 L (2020–2021) Endringer i domstoloven (domstolstruktur). Formålet var å skape mer fleksible organisasjoner med sterkere fagmiljøer, som igjen kunne bedre ressursutnyttelsen og gjøre det mulig å realisere det effektiviseringspotensialet som ifølge Riksrevisjonens kritikk burde ha vært bedre utnyttet. Departementet foreslo også enkelte justeringer i rettskretsene til lagmannsrettene, for å sikre likere sakstilfang og saksbehandlingstid.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 11 L (2020–2021) vedtok Stortinget følgende: «Stortinget ber regjeringen sikre at alle rettssteder skal bestå og være bemannet. Ved rettssteder som i dag har fire faste dommerårsverk eller mindre, skal nivået på dagens antall årsverk knyttet til kjernevirksomheten opprettholdes», jf. Innst. 134 L (2020–2021).

Departementet antar at vedtaket i praksis vil kunne ha effekt på hvor stor del av effektiviseringspotensialet det er mulig å realisere.

Når det gjelder Domstoladministrasjonens vurdering av en reversering av strukturreformen, legger departementet til grunn at Domstoladministrasjonen sikter til departementets forslag om å gjeninnføre strukturen i domstolen fra før domstolsreformen i 2021.

Høringsvarene til departementets høringsnotat av 26. januar 2022 viser at det flere steder i landet er et ønske om å endre på strukturen, mens det en del steder er et ønske om å bevare strukturen. Innspillene kommer både fra ansatte, brukere av tingrettene og lokalsamfunnene. Flere steder blir det påpekt at organiseringen ikke fungerer godt nok etter strukturendringen i 2021. Enkelte steder blir det pekt på utfordringer med personal-

ledelse, mindre effektiv saksavvikling, svekkelse av det lokale rettsstedet og på sikt en uro for lengre reiseavstand for det rettssøkende publikum. Departementet mener dette er forhold som må tas i betraktning i det videre arbeidet.

Ved eventuelle endringer i strukturen er departementet opptatt av å bevare de positive effektene av reformen. Departementet vil heller ikke foreslå strukturendringer der det lokalt er enighet om å beholde dagens struktur, slik det også fremkommer av høringsnotatet. Departementet har forståelse for at det er ønskelig med en snarlig avklaring av strukturspørsmålet, og at den uavklarte situasjonen kan gjøre det mer krevende å oppnå full effekt av reformen. Departementet er imidlertid opptatt av at det må gjøres en grundig vurdering av de ulike hensynene i saken og av de om lag 400 høringsvarene som er mottatt. Departementet er opptatt av å sikre en bærekraftig struktur som kan stå seg over tid og sikre innbyggere i hele landet god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester.

### **Budsjett, digitalisering og domstolslokaler**

Departementet har i dialogen med Domstoladministrasjonen de seneste årene vært opptatt av digitalisering, og også understreket at Domstoladministrasjonen har ansvar for å identifisere, utrede og gjennomføre digitaliseringstiltak som effektiviserer driften og gir bedre tjenester til brukere og samfunn. Domstolene har de seneste årene fått tilført midler til ulike digitaliseringsprosjekter, blant annet Digitale domstoler II, Elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS) og teknisk utstyr som muliggjør papirløse rettsmøter. Departementet anerkjenner imidlertid at domstolene, som mange andre statlige virksomheter, står overfor en omstillingsprosess, og at det også fremover er behov for vektlegging av budsjettmidler til digitalisering. Dette er særlig viktig for å sikre et likt tilbud ved alle domstoler og rettssteder i hele landet. Det samme gjelder også for leieporteføljen av domstolslokaler.

### **Regelverksendringer**

Departementet har de siste tre årene foreslått flere lovendringer for å legge til rette for at domstolene skal kunne effektivisere saksavviklingen.

Lovendringene gjelder for både tvistesaker og straffesaker. Når det gjelder tvistesaker vises det til Prop. 133 L (2018–2019) Endringer i tvisteloven (verdighensene) som trådte i kraft 1. juli 2020 og Prop. 34 L (2022–2023) – Endringer i tvisteloven mv. (rettsmekling, ankenektelse mv.). Formålet med endringene er å oppnå mer effektiv rettspleie, mer aktiv saksstyring og større grad av proporsjonalitet i prosessen. Bestemmelsene om rettsmekling, ankenektelse og sakskostnader trådte i kraft 1. juli 2023, og de resterende endringene trer i kraft 1. januar 2024. Når det gjelder straffesaker, vises det til

Prop. 146 L (2020–2021) – Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.), som trådte i kraft 1. juli 2022. Formålet med endringene var å styrke rettssikkerheten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen og legge bedre til rette for aktiv saksstyring i straffesaker.

#### 1.2.2.4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen peker på at den nye domstolstrukturen, som har endret rammevilkårene for virksomheten, har hatt innvirkning på Domstoladministrasjonens og domstolenes oppfølging av Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger. Riksrevisjonen merker seg også at pandemien har hatt innvirkning på oppfølgingen.

Riksrevisjonen ser positivt på at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for meddomsrettssaker i tingretter er vesentlig redusert, at flere domstoler er innenfor Stortingets mål for saksbehandlingstid og at restanser i meddomsrettssaker og tvistesaker er nede på et historisk lavt nivå, noe som tyder på at saksbehandlingstidene vil ha en positiv utvikling fremover. Riksrevisjonen merker seg videre at det var ti tingretter som ikke nådde ett eller flere mål for saksbehandlingstid i 2022, men at dette etter Domstoladministrasjonens vurdering ikke skyldes noen overordnede årsaker som går igjen i alle tingrettene. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år eller varetektsfengslet når saken berammes.

Riksrevisjonen ser positivt på at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i sivile saker i lagmannsrettene er redusert siden 2019. Riksrevisjonen konstaterer at saksbehandlingstiden for straffeanketil realitetsbehandling er lengre enn Stortingets mål på 3 måneder i alle lagmannsretter. Riksrevisjonen merker seg at det pekes på at det er mange eksterne faktorer som lagmannsrettene har begrenset innflytelse på som påvirker saksbehandlingstiden, og at det derfor har blitt reist spørsmål om målsettingen for disse sakene er realistisk. Riksrevisjonen merker seg også at departementet mener det kan være hensiktsmessig å vente med å foreslå et nytt mål for saksbehandlingstid for Stortinget til Riksrevisjonens gjennomgang av saksbehandlingstid i domstolene er avsluttet.

Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at endringene i prosessregelverket ikke har hatt full effekt ennå, og at det derfor kan være vanskelig å vite hva et eventuelt mål bør være.

Riksrevisjonen konstaterer at Domstoladministrasjonen mener den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene, og at det fortsatt er et effektivitets- og kvalitetspotensial som ikke har blitt realisert fullt ut. Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen mener enhver reversering av reformen vil redusere fleksibiliteten

og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. Domstoladministrasjonen peker også på at den uavklarte situasjonen gjør det mer krevende å oppnå de ønskede resultatene i noen rettskretser.

Riksrevisjonen merker seg at departementet sendte ut et høringsnotat om endringer i domstolstrukturen 26. januar 2022. Departementet viser til at det i høringsvarene kommer frem at det flere steder i landet er et ønske om å endre på strukturen, mens det en del steder er et ønske om å bevare strukturen. Innspillene kommer både fra ansatte, brukere av tingretten og lokalsamfunnene. Riksrevisjonen merker seg at departementet er opptatt av å sikre en bærekraftig struktur som kan stå seg over tid og sikre innbyggere i hele landet god rettsikkerhet og tilgjengelige tjenester, og at det ikke vil bli foreslått strukturendringer der det lokalt er enighet om å beholde dagens struktur.

Riksrevisjonen ser positivt på at det er utviklet flere digitale løsninger som legger til rette for mer effektiv saksbehandling i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er sakstyper i tingrettene som ikke har en hensiktsmessig støtte for digital samhandling med relevante aktører.

Riksrevisjon ser positivt på at det har vært en økning i andelen digitaliserte rettsaler. Riksrevisjonen merker seg at departementet anerkjenner at domstolene, som mange andre statlige virksomheter, står overfor en omstillingsprosess, og at det også fremover er behov for vektlegging av budsjettmidler til digitalisering. Riksrevisjonen slutter seg til departementets vurdering av at dette er særlig viktig for å sikre et likt tilbud ved alle domstoler og rettssteder i hele landet. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener det samme også gjelder for leieporteføljen av domstolslokaler.

Riksrevisjonen ser positivt på at det er gjennomført en rekke kompetansehevingstiltak for de ansatte i domstolene, og at den nye strukturen har lagt til rette for økt grad av spesialisering. Riksrevisjon ser videre positivt på at ledere i domstolene er gitt tilgang til oppdaterte oversikter over saksavviklingen, og at det er lagt vekt på relevante sammenligninger mellom domstolene, slik at man kan søke inspirasjon fra andre om beste praksis i saksavviklingen.

Riksrevisjonen merker seg at Domstoladministrasjonen har tatt i bruk et verktøy for gjennomføring av effektivitets- og produktivitetsanalyser, men at det ikke er vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre slike målinger før den nye strukturen har fått virke noe tid. Riksrevisjonen ser positivt på at Domstoladministrasjonen planlegger å publisere de første, faste produktivitetsanalysene i løpet av 2023.

Det er en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstid for flere sakstyper, men det er fortsatt en betydelig andel saker som ikke når Stortinget eller straffeprosesslovens frister. Riksrevisjonen viser til at det er kort tid siden fle-

re av tiltakene med mål om kortere saksbehandlingstid ble innført. Alle tiltakene har ikke hatt full effekt ennå, og det er fortsatt et effektiviseringspotensial. Departementet vurderer også å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen.

Riksrevisjonen følger saken videre.

### **1.2.3 MYNDIGHETENES ARBEID MED Å INTEGRERE FLYKTNINGER OG INNVANDRERE GJENNOM KVALIFISERING TIL ARBEID**

#### **1.2.3.1 Opprinnelig undersøkelse**

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan myndighetene arbeider for å ivareta Stortingets mål om at flyktninger og innvandrere skal integreres i det norske samfunnet gjennom kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet. Undersøkelsen belyste også hvilke faktorer som kan forklare hvorfor målene i dette arbeidet ikke er nådd.

Dokument 3:4 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid, ble sendt til Stortinget 27. november 2019.

Undersøkelsen omfattet innvandrere med fluktbakgrunn og familiegjenforente mellom 18 og 67 år født i land utenfor EØS og OECD-området. I årene 2010–2018 ble det bosatt 74 000 flyktninger i Norge. I tillegg ble ca. 133 000 personer bosatt på familiegjenforening.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at myndighetene gjennom årene 2010–2018 hadde foretatt endringer og tilpasninger i virkemiddelapparatet for å styrke kvalifiseringsarbeidet og for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Noen av disse endringene syntes å ha gitt forbedringer i integreringsarbeidet. Dette gjaldt for eksempel forsøket med integreringsmottak, tiltak for å få til raskere bosetting av flyktninger med innvilget opphold og økt bruk av utdanningsrettede tiltak både i kommunenes introduksjonsprogram og i Nav.

Riksrevisjonen pekte likevel på at undersøkelsen dokumenterte at virkemiddelapparatet på integreringsfeltet samlet sett ikke fungerte godt nok til å tette det vedvarende høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere. Sysselsettingen holdt seg lav, og mange innvandrere hadde så lave inntekter at de ikke hadde mulighet til selvforsørgelse, på tross av at det brukes betydelige ressurser på å kvalifisere innvandrere. Etter Riksrevisjonens vurdering var det for mange svakheter i alle leddene i integreringskjeden. Samarbeidet mellom instansene som har ansvaret for å sikre helheten i integreringspolitikken fungerte heller ikke godt nok.

Riksrevisjonen anbefalte at:

- Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i

fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet og vurderer hvordan tiltak og samarbeidet mellom etater og kommuner kan forbedres med siktemål å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.

- Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet sikrer best mulig registrering av asylsøkere i mottak slik at kommunene kan starte integreringsarbeidet så tidlig og effektivt som mulig ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet fortsatt sikrer rask bosetting, og at departementet i langt større grad gjennom de nye kriteriene for bosetting sikrer at muligheter for kvalifisering, bruk av kompetanse og mulighet for jobb vektlegges ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet legger bedre til rette for at kommunene etterlever introduksjonsloven. Dette for å sikre at alle deltakere i introduksjonsprogrammet får et helårlig program på fulltid og et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp som er godt forankret i individuelle planer.
- Kunnskapsdepartementet sørger for bedre tilpasset opplæring i norsk, slik at flere har språkferdigheter som gjør det mulig å nyttiggjøre seg andre kvalifiserende tiltak og som gjør det enklere å finne arbeid. Kunnskapsdepartementet bør legge til rette for at antallet som tar grunnskole og videregående skole i introduksjonsprogrammet øker.
- Kunnskapsdepartementet vurderer effektiviteten i Jobbsjansen ut fra ressursbruken, ordningens kunnskapsutvikling og oppnådde resultater.
- Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet i større grad samarbeider for å sikre bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet overfor innvandrere, slik at flere får kvalifikasjoner som gjør at de får en varig tilknytning til arbeidslivet.
- Arbeids- og sosialdepartementet vurderer innrettingen av tiltaksbruken overfor innvandrere slik at effekten av tiltakene er større og at tiltakene bidrar til at flere forblir sysselsatt over tid.
- Arbeids- og sosialdepartementet gjennom eksisterende virkemiddelapparat legger bedre til rette for og etterser at kommunene tilbyr alle et rettmessig tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

#### **1.2.3.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging**

Riksrevisjonen ba i brev av 31. mars 2023 Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Arbeids-

og inkluderingsdepartementet svarte i brev av 16. mai 2023. Svaret er utarbeidet i samråd med Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Integreringsavdelingen med ansvar for integreringsfeltet ble flyttet fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere Arbeids- og sosialdepartementet) høsten 2021.

### **Ny integreringslov**

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven erstattet lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at innføringen av integreringsloven var en del av en større integreringsreform, med vekt på å reformere og styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har By- og regionforskningsinstituttet NIBR utarbeidet et forslag til indikatorer for den nye integreringsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har fått ansvaret for å etablere og drifte et system som skal lanseres i 2023 for å måle gjennomføringen og resultatene av integreringsloven.

### **Ny tolkelov**

Videre viser Arbeids- og inkluderingsdepartementet til at lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk.

### **Gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det i juni 2020 ble etablert en interdepartemental arbeidsgruppe for å foreta en gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Gruppen ble ledet av Kunnskapsdepartementet ved Integreringsavdelingen, med representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Aktuelle direktorater deltok også i dette arbeidet. Arbeidet resulterte i 17 tiltak for styrket samordning og samarbeid, kunnskapsinnhenting og utvikling og styrking av elektroniske verktøy.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser videre til at det allerede var iverksatt en integreringsreform, en integreringsstrategi, en fullføringsreform i regi av Kunnskapsdepartementet og en inkluderingsdugnad i regi av Arbeids- og sosialdepartementet. Det er også utarbeidet en melding, Meld. St. 32 (2020–2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i ar-

beids- og samfunnsliv. Arbeidsgruppen så derfor ikke behov for å anbefale ytterligere store endringer eller tiltak.

Som oppfølging av virkemiddelgjennomgangen ble det i august 2022 etablert en koordinerings- og rådgivningsgruppe fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Gruppen har som formål å legge til rette for et mer systematisk samarbeid og en styrket informasjonsutveksling mellom relevante myndigheter som har en sentral rolle i arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.

### **Best mulig registrering av asylsøkere i mottak for tidlig integrering**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet trekker fram at Justis- og beredskapsdepartementet har gjort forbedringer i etatsstyringen for å sikre en bedre kartlegging av asylsøkere i asylmottak. Utlendingsdirektoratet (UDI) og IMDi har arbeidet med å etablere et systematisk samarbeid og dialog på ulike nivå, inkludert årlige møter på toppledernivå. Departementet viser videre til lovendringer, endringer i ansvar og oppdrag i tildelingsbrev som er under oppfølging. Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterte i mars 2022 instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere. Der går det fram at UDI i forbindelse med det bosettingsforberedende arbeidet i mottak kan kvalitetssikre, oppdatere, innhente og registrere personopplysninger for å bidra til at utlendinger får et tilpasset tilbud i sin bosettingskommune.

Gjennom oppdrag i tildelingsbrevene for 2022 ble UDI og IMDi bedt om å forbedre systemet for oppfølging av kommunenes tilbakemeldinger om det bosettingsforberedende arbeidet i mottak. Løsningen innebærer å foreta tilpasninger i IMDis eksisterende portal for brukerstøtte til kommunene (CRM-system). UDI og IMDi er i dialog om iverksettelsen av oppdraget.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det ble innført rett og plikt til kompetansekartlegging da integreringsloven trådte i kraft. IMDi er på oppdrag fra departementet i ferd med å ferdigstille et nytt digitalt system for kompetansekartlegging. Systemet skal være ferdigstilt i løpet av første halvår i 2023.

### **Ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse**

Som følge av de store ankomstene av fordrevne fra Ukraina fra mars 2022 ble det i mai 2022 etablert en hurtigarbeidende arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og med representanter fra IMDi og arbeidslivets parter. Bakgrunnen for å opprette arbeidsgruppen skyldtes et stort behov for oppdatert informasjon og et ønske om å bidra til at flere av flyktningene raskt kan komme i arbeid.

Fordrevne fra Ukraina har i all hovedsak fått kollektiv beskyttelse og er i Norge midlertidig. Siden mars



2022 har 46 600 ukrainere fått innvilget kollektiv beskyttelse. UDI estimerer at det vil komme et sted mellom 17 000 og 80 000 flykninger fra Ukraina i 2023. Tallene er usikre.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at integreringsloven § 6 om rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting ikke gjelder for personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse (§ 37 b første ledd). Unntaket er gjort for å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina skal kunne bosettes så raskt som mulig, og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene. Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting etter integreringsloven § 10. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen.

Det gjøres en forenklet kartlegging av kompetanseopplysninger før bosetting som ikke er lovregulert. Kartleggingen ble i mai 2022 utvidet til å omfatte kompetanseopplysninger om utdanning og yrke. I mars 2023 ble kartleggingen utvidet til også å omfatte opplysninger om språkferdigheter og førerkort.

På grunn av den forenklete kartleggingen har IMDi mindre bosettingsrelevant informasjon om flyktningene fra Ukraina. I tillegg var en stor andel av flyktningene fra Ukraina privatboende eller i alternativ mottaksplassering, og de ble i stor grad bosatt i kommunene de først tok opphold i. Bosettingen ble dermed i mindre grad styrt av IMDi og i større grad av kommunene og flyktningene selv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi har i samarbeid med partene i arbeidslivet laget to veiledere for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, kommer raskt ut i arbeid. Veilederne er lagt ut på Navs og IMDis hjemmesider og gir en helhetlig oversikt til kommuner, fylkeskommuner, Nav-kontor i hele landet og bedrifter om hvordan man kan ansette fordrevne fra Ukraina. Den ene veilederen henvender seg til arbeidsgivere som ønsker å ansette nyankomne flykninger, og til ansatte i kommunene og Arbeids- og velferdsetaten som skal gi veiledning til fordrevne fra Ukraina. Formålet med veilederen er å legge til rette for at personer med kollektiv beskyttelse kan gå direkte ut i arbeid etter at de er bosatt i en kommune. Den andre veilederen gir informasjon om et fleksibelt hurtigspor i introduksjonsprogrammet og er rettet mot dem som har behov for å kombinere deltakelse i arbeidslivet med språkopplæring eller andre kvalifiserende tiltak før ansettelse på ordinære vilkår.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at det høye antallet fordrevne fra Ukraina skaper et behov for økt mobilisering og kvalifisering til deltakelse i arbeid. Utviklingen i tilbud og resultater for gruppen vil følges tett framover.

### Treffsikker bosetting

Styrt og spredt, rask og treffsikker bosetting er regjeringens hovedmål. Det er kommunene som beslutter om og hvor mange flykninger de vil bosette. I 2022 førte krigen i Ukraina til at 31 200 flykninger ble bosatt, med en gjennomsnittlig bosettingstid på 2,3 måneder.

Fra og med 2019 har det gjeldende ansvarlige departementet fastsatt anmodningskriterier for fordelingen av flykninger til kommunene basert på anbefalinger fra Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting. Kriteriene sier at nyankomne flykninger skal bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid. Kriteriene har siden 2019 slått fast at det skal legges størst vekt på arbeidsmarkedet og utdanningstilbud i regionen samt kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet.

Anmodningskriteriene for 2023 framhever at det skal legges størst vekt på kommunenes kapasitet og tjenestetilbud i regionen. Dette er vektlagt på grunn av det høye bosettingsbehovet som følge av krigen i Ukraina, og fordi det i motsetning til tidligere år er flere kvinner, barn og eldre.

### Etterlevelse av introduksjonsloven

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at innføringen av integreringsloven var en del av arbeidet med å styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flykninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet. Loven må ses i sammenheng med utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, revideringen av læreplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, utviklingen av en digital fagressurs for introduksjonsprogrammet og utviklingen av nye mål og indikatorer for å måle gjennomføringen og resultatene av dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, i samarbeid med andre etater, har utviklet en rekke standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Nettsiden «Fagressursen for introduksjonsprogrammet» skal bidra til en samlet og helhetlig formidling av innhold i introduksjonsprogrammet på tvers av sektorer og gjennom dette legge til rette for økt samarbeid og innsikt på tvers av kommunale enheter og andre aktører som har ansvar for innhold i introduksjonsprogrammet. Tallet på unike brukere av nettsiden har økt fra 17 966 i 2021 til 27 095 i 2022. IMDi gjennomførte i februar 2022 en undersøkelse om bruken av fagressursen ett år etter lanseringen. Det var samlet sett svært positive tilbakemeldinger.

### **Tilpasset norskopplæring og at flere har grunnskole og videregående opplæring som innhold i introduksjonsprogrammet**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er styrket gjennom integreringsloven. Her er introduksjonslovens krav om å gjennomføre et visst antall timer norskopplæring erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Det veiledende minimumsnivået avhenger av hvilket utdanningsnivå deltakeren har fra før. Alderen for målgruppen til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er endret til 18–67 år.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser videre til at det er lagt til rette for differensiert programtid ut fra medbrakt kompetanse og alder i integreringsloven, da et sentralt formål med integreringsloven er at flere skal få formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Deltakere som kan gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet, er prioritert. For denne gruppen kan programmet vare i inntil fire år.

Andelen med programinnhold som gir formelle kvalifikasjoner, var lavere i 2022 enn foregående år. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i oppdrag å utrede årsaken til nedgangen i antallet som får formell kvalifisering innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, og vurdere om det er behov for å gjøre endringer i integreringsregelverket.

Det er utviklet en rekke lokale samarbeidsmodeller som er spesielt rettet mot å kvalifisere Nav-brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet til fagbrev. For eksempel ble en egen tilskuddordning til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere opprettet i 2021.

Videre har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sammen med Utdanningsdirektoratet ansvar for å utvikle en ny hovedmodell hvor voksne får modulstrukturert opplæring på grunnskolenivå, i fag- og yrkesopplæring og i en kombinasjon av disse. Forsøket startet i 2017 og avsluttes i 2024. Modulene skal gjøre det enklere å tilby opplæring på ulike arenaer, for eksempel i tiltak gjennom introduksjonsprogrammet, Nav eller arbeidslivet.

### **Vurdering av Jobbsjansen**

Våren 2023 lanserte IMDi et Jobbsjansen-register, det vil si et personregister som benyttes av kommunene for individrapportering i Jobbsjansen. Registeret skal bidra til mer treffsikre opplysninger om ordningens måloppnåelse. Registeret skal også danne grunnlag for kunnskapsutvikling sentralt og lokalt samt gi grunnlag for analyser og statistikker til forskningsmål og utvikling av ordningen. Jobbsjansen-registeret gir også grunnlag for å følge opp deltakeres tilknytning til ar-

beid/utdanning over tid, og dermed blir det mulig å dokumentere langtidseffektene av Jobbsjansen.

### **Bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet**

For å etablere et godt rammeverk rundt samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten er det ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet en ny samarbeidsveileder. Arbeids- og velferdsetaten er en viktig samarbeidspartner for kommunene i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Det er utviklet en rekke lokale samarbeidsmodeller som er spesielt rettet mot å kvalifisere Nav-brukere og deltakere i introduksjonsprogrammet til fagbrev. Se omtalen ovenfor om tilpasning av introduksjonsprogrammet.

Sommeren 2021 lanserte IMDi, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og daværende Kompetanse Norge en digital veileder for kvalifiseringsløp for voksne innvandrere. Veilederen visualiserer mulig innhold i et kvalifiseringsløp, for eksempel norskopplæring, realkompetansevurdering og muligheter for formell opplæring på tvers av ulike instanser. Etter at veilederen ble lansert, har den blitt videreutviklet med blant annet nytt innhold som omhandler kvalifiseringsløp for fordrevne fra Ukraina.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi rapporterer månedlig på i hvilken grad personer med kollektiv beskyttelse deltar i arbeid, introduksjonsprogram og norskopplæring. Gjennom Statsforvalternes fellestjenesters spørreundersøkelse (STAF-rapportering) rapporterte 62 prosent av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen i mars 2023, at de vurderer samarbeidet med Nav om den arbeidsrettede oppfølgingen av personer med kollektiv beskyttelse som svært godt eller godt.

### **Innretting av tiltaksbruken overfor innvandrere**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreket at det kontinuerlig arbeides med å vurdere og videreutvikle den aktive arbeidsmarkedspolitikken for å kunne møte utfordringer i arbeidslivet på en best mulig måte. Det er blant annet igangsatt en større områdegjennomgang med mål om at flere skal oppnå en raske og mer stabil tilknytning til arbeidslivet gjennom mer effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarkedstiltak.

I 2019 ble det gjort endringer som bidro til at flere prioriterte grupper i arbeidsmarkedspolitikken, inkludert innvandrere, fikk tilgang til fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Antall gjennomførte tiltaksplasser i fag- og yrkesopplæring har økt i årene 2020–2022. I 2021 ble det også gjort permanente endringer i dagpengereguleringen, som åpnet for at flere ledige kunne kombinere utdanning, med vekt på grunnutdanning, og dagpenger. Arbeids- og velferdsetaten har an-

satt opplæringskoordinatorer i alle fylker som er aktive i ulike former for kompetansetiltak rettet mot Nav-kontorene og i nettverksbygging med samarbeidspartnere.

Fra 2021 har Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi samarbeidet om å utvikle effektive og gode utdannings- og opplærings tjenester for ledige og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Samarbeidet dreier seg om karriereveiledning, realkompetansevurdering og tilrettelagt fag- og yrkesopplæring samt behov for informasjonsdeling mellom sektorer.

I 2022 startet et forsøk med opplæring av lengre varighet rettet mot brukere i arbeids- og velferdsetaten som har behov for fag- og yrkesopplæring, men som har svake norskkunnskaper og/eller mangler grunnleggende ferdigheter. Det skal også iverksettes et forsøk med tilrettelagt videregående opplæring i 2023, der tverrsektorielt samarbeid vektlegges, og der både Navs og fylkeskommunens virkemidler kan benyttes. Det samarbeides også om å gi ledige og permitterte god informasjon om mulighetene til å heve kompetansen gjennom fylkeskommunenes fag- og yrkesopplæringstilbud for voksne. Dette gjøres ved å legge ut informasjon og digitale verktøy på utdanning.no.

Fagbrev på jobb er en ordning for voksne som er i et arbeidsforhold. Deltakerne i introduksjonsprogrammet kan være i målgruppen for ordningen, men det kan være en hindring at de må være i et ansettelsesforhold og ha minimum ett års dokumentert allsidig praksis.

Departementet viser også til utredningen med anbefalinger knyttet til integrering av arbeidsinnvandrere, jf. NOU 2022:18 Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunns liv. Utredningen har vært på høring og vurderes med tanke på videre oppfølging i departementet.

### **Tilrettelegge og etterse at kommunene tilbyr alle rettmessige tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogram**

I Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er stor variasjon i hvordan Nav-kontorene arbeider med kvalifiseringsprogrammet. Noen vedvarende utfordringer er knyttet til identifisering og kartlegging av mulige deltakere, manglende kompetanse om programmet og de mulighetene det gir, og prioritering av ressurser til arbeidet med programmet. Tidligere anslag direktoratet har gjort over hvor mange som er i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, er høyere enn faktisk antall deltakere. Statsforvalterembetene mener også at det er et potensial for flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at dette samlet gir grunnlag for bekymring for om alle i målgruppen som

fyller lovens vilkår, blir vurdert for deltakelse og får tilbud om program.

### **Pågående følgeevalueringer**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet framhever at det er mange av de iverksatte tiltakene som evalueres:

- Fafo evaluerer implementeringen av integreringsloven.
- Ideas2evidence evaluerer forsøkene med modulstrukturert voksenopplæring.
- Ideas2evidence evaluerer ny Jobbsjansen-pilot.

### **1.2.3.3 Riksrevisjonens vurdering**

Riksrevisjonen merker seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har satt i verk flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Tiltakene skal bidra til å tette det vedvarende høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere fra land utenfor EØS og OECD-området. Eksempler er innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i Navs arbeidsmarkedstiltak. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er foretatt flere forbedringer i integreringsarbeidet siden 2020.

Riksrevisjonen registrerer at koronasituasjonen påvirket integreringsarbeidet og gjorde det mer utfordrende i de aktuelle årene.

Russlands invasjon av Ukraina har ført til at om lag 55 000 flyktninger har kommet til Norge per august 2023. Det høye antallet flyktninger gir økt press på bosetting, kartlegging av kompetanse og andre tiltak i integreringsarbeidet. At det er flere kvinner, barn og eldre i motsetning til tidligere år, har også betydning for kommunenes kapasitet, tjenestetilbud og sysselsetting. Flyktningene fra Ukraina er gitt midlertidig kollektiv beskyttelse og et kortere introduksjonsprogram. Det er usikkert i hvilken grad dette er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid.

Riksrevisjonen viser til at det har gått kort tid siden flere av tiltakene ble innført, og at det derfor er for tidlig å si noe om resultatene. På viktige områder som målrettet bosetting, tilpasset norskopplæring i introduksjonsprogrammet og effekten av Navs arbeidsmarkedstiltak kan ikke departementene redegjøre for noen konkrete resultater. Det er derfor viktig å følge opp resultatene både for bosetting og overgang til arbeid framover.

Riksrevisjonen følger saken videre.

## 1.3 Undersøkelser som ikke følges videre

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

#### 1.3.1.1 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. Undersøkelsen omfattet perioden 2014–2017.

Dokument 3:4 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten, ble sendt til Stortinget 16. januar 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. mai 2018, jf. Innst. 276 S (2017–2018). Stortinget behandlet saken 15. mai 2018.

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2021–2022). Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner, som ble overlevert Stortinget 9. november 2021. Komiteen ga sin innstilling 1. februar 2022, jf. Innst. 126 S (2021–2022). Stortinget behandlet saken 10. februar 2022.

I oppfølgingen merket Riksrevisjonen seg at «Handlingsplan for allmennlegetjenesten (2020–2024)» var Helse- og omsorgsdepartementets viktigste virkemiddel for å sikre god henvisningspraksis. Regjeringen ville over planperioden 2020–2024 fremme forslag om å styrke allmennlegetjenesten med 1,6 milliarder kroner. Planen omfattet blant annet mål om å sikre rekruttering av fastleger og bevare en fastlegeordning av høy kvalitet. Riksrevisjonen registrerte videre at departementet hadde satt i gang flere tiltak som skulle styrke samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegene, og som skulle sikre god henvisningspraksis. Helsefelleskapene ble pekt på som et overordnet grep for å sikre bedre samhandling.

Riksrevisjonens vurdering var imidlertid at flere av tiltakene som skulle styrke fastlegenes henvisningspraksis ikke var iverksatt, eller hadde virket i for kort tid til at resultatene kunne vurderes.

Riksrevisjonen understreket også kommunenes ansvar for å følge opp fastlegenes henvisningspraksis. Undersøkelsen viste at mange kommuner manglet oversikt over kvaliteten på henvisningene og omfanget av dem. Etter Riksrevisjonens vurdering var det viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis, slik at de kan utøve sitt ansvar på en god måte.

#### 1.3.1.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er vedvarende store utfordringer med å rekruttere og beholde fastleger, og merker seg at departementet erkjenner at «Handlingsplan for allmennlegetjenesten (2020–2024)» ikke er tilstrekkelig for å imøtekomme utfordringene samfunnet står overfor.

Videre merker Riksrevisjonen seg de øvrige tiltakene som departementet viser til. Tiltak som helsemyndighetene har arbeidet med i flere år, er for eksempel etableringen av helsefelleskap, henvisningsveilederen, Kommunalt pasient- og brukerregister, elektronisk meldingsutveksling og en egen samhandlingstakst for dialog mellom fastlege og lege i spesialisthelsetjenesten. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke går fram av departementets svar om disse tiltakene har hatt ønsket effekt på fastlegenes henvisningspraksis.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens vurdering av at det er viktig at alle kommuner får tilgang til nødvendig informasjon om fastlegenes henvisningspraksis. Til tross for dette har departementet ikke svart på hva som er gjort for å sikre at kommunene får tilgang til denne informasjonen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste videre til at god henvisningspraksis bidrar til at de totale helseressursene i større grad utnyttes til beste for pasientene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor «ikke tilfredsstillende» at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene som er iverksatt har bidratt til bedre henvisningspraksis. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å følge opp at de tiltakene som er iverksatt, fører til nødvendige forbedringer.

#### 1.3.1.3 Statsrådens svar

Saksomtalen ble i brev av 22. september 2023 oversendt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet til uttalelse. Statsråden har i brev av 6. oktober 2023 svart:

«Jeg vil takke Riksrevisjonen for å ha undersøkt fastlegenes henvisningspraksis og vårt arbeid med å bidra til god praksis. God henvisningspraksis er viktig for at helse- og omsorgstjenestenes samlede ressurser i størst mulig grad utnyttes til det beste for pasientene. Undersøkelsen fra 2017 ga nyttig kunnskap om henvisningspraksisen mellom fastleger og spesialisthelsetjenesten.

Flertallet i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité påpekte i innstillingen til Stortinget at funnene i Riksrevisjonens rapport må ses i sammenheng med at fastlegeordningen er under betydelig press. Jeg er enig i den vurderingen.

Som departementet skrev i sin redegjørelse i mars 2023, er tilstrekkelig kapasitet, kontinuitet og faglig kvalitet grunnleggende forutsetninger for at fastlegeordningen skal levere gode tjenester, inkludert god henvisningspraksis. Utfordringene i fastlegeordningen er av langsiktig karakter og krever derfor langsiktige løsninger. Denne regjeringen har trappet opp innsatsen innen

allmennlegefeltet betydelig, blant annet gjennom omlegging av basistilskuddet i 2023. Dette inkluderte en styrking med helårseffekt på 730 mill. kroner. Hovedformålet med det pasienttilpassede basistilskuddet er at tilskuddet skal reflektere listetyngden, det vil si pasientene på listen sitt behov for tjenester, i stedet for bare listelengden. Det skal bidra til at legene som har en liste med for høy samlet arbeidsbelastning får mulighet til å redusere belastningen. Det kan skje ved å ta ned listelengden eller for eksempel ved å ansette personell i praksisen. Omleggingen gir legene et mer likeverdig utgangspunkt for å levere gode tjenester, og da fremfor alt til pasienter med store og langvarige behov.

Sammen med de andre tiltakene som er referert i brevet fra Riksrevisjonen, vil dette også kunne bidra til å bedre fastlegenes henvisningspraksis.

Riksrevisjonens merknad ved sakens avslutning omhandler to forhold:

- At Helse- og omsorgsdepartementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene som er iverksatt har bidratt til bedre henvisningspraksis.
- Hva som har blitt gjort for å sikre at kommunene får tilgang til informasjon om fastlegenes henvisningspraksis.

De fleste av tiltakene som er innført innen allmennlegefeltet de siste årene er av generell karakter og adresserer overordnede forhold ved tjenesten. Videre er det mange faktorer i og utenfor helse- og omsorgstjenesten som samtidig spiller inn på og påvirker hvordan fastlegeordningen fungerer. Det er derfor utfordrende å identifisere konkrete virkninger av tiltakene innen enkeltområder ved tjenesten, som for eksempel henvisningspraksis.

Fastlegeforskriften § 7 annet ledd sammenholdt med forskriftens § 24 gir kommunen et tydelig ansvar for å sørge for god henvisningspraksis hos sine fastleger. Et slikt ansvar kan også leses ut fra forskrift for ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren. Henvisningsveilederen til Helsedirektoratet fra 2015 bør i dag være godt kjent i tjenesten. Departementet vil fortsette arbeidet med å tilgjengeliggjøre data for kommunene, men jeg forventer samtidig at kommunene oppfyller kravene som ligger i lov og forskrift og innhenter nødvendig informasjon om, og følger utviklingen av, fastlegenes henvisningspraksis i kommunene. Helsefellesskapene kan være en egnet arena for samarbeid om henvisningspraksis på regionalt nivå; herunder for å kartlegge regional praksis, utarbeide tiltak og følge utviklingen.

Regjeringen gjennomfører en betydelig satsing for å styrke fastlegeordningen. Vi vil komme tilbake til oppfølging av forslagene til Ekspertutvalget for gjennomgang av allmennlegetjenesten. Jeg mener det er avgjørende for kvaliteten og bærekraften til vår felles helse-tjeneste at vi nå gjør grep som sikrer en fastlegetjeneste som kan møte det kommende økte behovet for tjenester i kommunehelsetjenesten. Dette blant annet som følge av den demografiske utviklingen. Videre er vi avhengig av en fastlegetjeneste som samarbeider tett med spesialisthelsetjenesten. God henvisningspraksis er viktig for å sikre at pasienter med størst behov blir prioritert i spesialisthelsetjenesten og at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom nivåene er hensiktsmessig. Tilstrekkelig kapasitet og kontinuitet i allmennlegetjenesten er forutsetninger for god kvalitet.»

#### 1.3.1.4 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Statsråden understreker i sitt svar at kvaliteten på fastlegenes henvisningspraksis er knyttet til utfordringene i fastlegeordningen, og viser til at et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at funnene i Riksrevisjonens rapport må ses i sammenheng med at fastlegeordningen er under betydelig press. Ifølge statsråden er utfordringene av langsiktig karakter og krever derfor langsiktige løsninger. Riksrevisjonen deler denne vurderingen, men mener til tross for dette at departementet må sørge for å ha kunnskap om iverksatte tiltak har ønsket virkning.

Riksrevisjonen og departementet er enige om at fastlegeforskriften gir kommunene et tydelig ansvar for å sørge for god henvisningspraksis hos sine fastleger. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2018 viste imidlertid at mange kommuner ikke opplevde at de har et slikt ansvar, samtidig som kommunene har svake insentiver til å følge opp fastlegenes praksis. Etter Riksrevisjonens mening bør derfor departementet, som forskriftsforvalter, vurdere hvordan det bedre kan tydeliggjøre dette ansvaret og støtte kommunene i arbeidet, slik at Stortingets intensjoner kan innfris.

I tråd med Riksrevisjonens rutiner avsluttes saken etter to oppfølginger. Riksrevisjonen starter en undersøkelse av fastlegeordningen høsten 2023.

Riksrevisjonen avslutter saken.

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

#### 1.3.2.1 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.

Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. I oppfølgingen i 2021 merket Riksrevisjonen seg at det var iverksatt relevante tiltak som videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget, ulike infrastrukturtiltak og tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø og jernbane. Riksrevisjonen konstaterte at de iverksatte tiltakene ikke hadde hatt noen målbar effekt i form av økt

godsoverføring fra vei til sjø og bane. Riksrevisjonen merket seg at det var målkonflikter på området som var med på å gjøre det vanskelig å nå målet om godsoverføring. Videre mente Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad hadde utarbeidet en felles strategi for å følge opp målet om å overføre gods-transport fra vei til sjø og jernbane. Riksrevisjonen mente også at departementet hadde for lite styringsinformasjon for å følge opp målet og effekten av tiltak for godsoverføring fra sjø til vei og bane. Riksrevisjonen besluttet derfor å følge saken videre.

### 1.3.2.2 Riksrevisjonens vurdering

Siden 1990-årene har det vært et 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. Det er en ambisjon om å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030. Statistikk viser at utviklingen i markedsandeler for henholdsvis vei-, sjø- og bane-transport har vært relativt stabil siden 2010, og at vei-transportens andel har økt noe i perioden.

Riksrevisjonen mener det er positivt at departementene har iverksatt mange tiltak etter vår undersøkelse, og at det er gjennomført et betydelig utviklingsarbeid for å øke kunnskapsgrunnlaget om godstransport.

Departementene har iverksatt flere tilskuddsordninger for å øke godstransporten på sjø og jernbane, og de har arbeidet med andre tiltak for godsoverføring, for eksempel infrastrukturtiltak på spor, terminaler og havner. Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene i liten grad har hatt målbare effekter i form av økt godsoverføring fra vei til sjø og bane. Utviklingsarbeidet gir etter vår vurdering et bedre beslutningsgrunnlag om behovet for og virkninger av tiltak for godsoverføring mellom transportformene.

Ambisjonen om å overføre 30 prosent av gods som fraktes over 300 kilometer, fra vei til sjø og bane innen 2030 er videreført i Nasjonal transportplan 2022–2033. I meldingen understrekes det imidlertid at det vil være behov for omfattende økonomiske virkemidler og investeringer ut over det som foreslås i meldingen, for å oppnå godsoverføring i et så stort omfang. Departementene viser i svarbrevet til en utredning fra transportetatene som inngår i arbeidet med Nasjonal transportplan 2025–2036. Denne viser at det kan være målkonflikter mellom målet om godsoverføring og andre transportpolitiske mål, og at tiltak som gjør transportformene mer samfunnsøkonomisk lønnsomme eller gir lavere skadepkostnader, bør prioriteres uavhengig av transportform og fordeling mellom vei, sjø og bane. Dette kan få konsekvenser for prioriteringen av tiltak for å oppnå godsoverføring.

Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene i liten grad har hatt målbare effekter i form av økt godsoverføring

fra vei til sjø og bane, men vurderer samtidig at utviklingen for godstransport på sjø og bane sammenlignet med vei trolig ville vært svakere uten tiltakene som er iverksatt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementene fortsetter å følge opp det pågående arbeidet. Det er viktig at departementene videreutvikler kunnskapsgrunnlaget om godstransport for å avklare hvordan ambisjonen om godsoverføring fra vei til sjø og bane påvirker målet om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 1.3.3 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV INFORMASJON OM RESULTATER AV BISTAND TIL UTDANNING

### 1.3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid med å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning. Undersøkelsen omfattet i all hovedsak perioden 2012–2018.

Dokument 3:10 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning, ble levert til Stortinget 7. mai 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 26. november 2019, jf. Innst. 72 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 3. desember 2019.

Riksrevisjonens undersøkelse viste blant annet at bistandsforvaltningen ikke gjorde nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning, og at rapporteringen til Stortinget om resultatene av norsk utdanningsbistand var unyansert. Rapporteringen inneholdt flere eksempler på misvisende informasjon. Undersøkelsen viste også at det ikke ble gitt nok informasjon om resultater, administrative kostnader og hva norske bistandsmidler brukes til. Den norske prioriteringen av utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne ble også lite fulgt opp i praksis.

Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet:

- sørger for at bistandsforvaltningen følger opp og etterprøver rapporteringen i prosjektenes gjennomføringsfase, og benytter kunnskapen til å fatte nye beslutninger
- legger opp til at bistandsforvaltningen systematisk lærer av prosjekter og andre aktører som oppnår gode resultater og har god resultatinformasjon
- sørger for at det finnes informasjon om resultatene for barn med nedsatt funksjonsevne i tråd med Stortingets ønske om mer presis rapportering for denne gruppen
- legger opp til en mer balansert rapportering av resultater fra norsk bistand, med informasjon om både gode og dårlige resultater

- gjør mer informasjon om resultater fra prosjektene tilgjengelig for offentligheten og synliggjør administrasjonskostnader hos tilskuddsmottakerne.

### 1.3.3.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet har satt i verk flere tiltak for å bedre resultatinformasjonen om bistand til utdanning.

Høsten 2019 ble Grant Management Assistant (GMA) lansert i Utenriksdepartementet, Norad og på stasjonene med tilskuddsforvaltning. GMA er en digital veileder for tilskuddsforvaltning. Departementet har også de siste årene arbeidet systematisk med å forbedre målformuleringer og resultatrapportering i Prop. 1 S.

Utenriksdepartementet viser til eksempler på at satsingen på barn med nedsatt funksjonsevne er fulgt opp. Blant annet viser departementet til at norsk støtte har bidratt til å forbedre situasjonen for barn med nedsatt funksjonsevne i Etiopia, Malawi og Nepal. Riksrevisjonen merker seg også at antall avtaler der personer med nedsatt funksjonsevne er et delmål, har økt i perioden 2019–2022. Det er positivt.

Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke har innført gjennomgående rutiner for å ta stikkprøver av resultatinformasjonen. Departementet viser likevel til eksempler på oppfølging av resultatinformasjon. Riksrevisjonen vurderer denne formen for oppfølging som sentral for å kunne vurdere nytten av bistandstiltakene, og det er derfor viktig at departementet framover gir denne formen for informasjonsinnhenting tilstrekkelig oppmerksomhet.

Departementet viser til resultater som er oppnådd gjennom støtte til flegiverfondet REACH. Riksrevisjonen merker seg at det er forbedringer i resultatrapporteringen, blant annet ved innføring av observerbare indikatorer i utdanningstiltakene. Samtidig registrerer Riksrevisjonen at årsrapporteringen til fondet har gitt mindre informasjon om resultatbasert finansiering enn det givne ønsket. Kritikk av resultatrapporteringen fra fond i Verdensbanken er for øvrig fulgt opp i Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond fra 2021, jf. Dokument 3:4 (2021–2022).

Riksrevisjonen merker seg at den interne tilskuddsportalen ikke har blitt videreutviklet, og at den ikke vil tas i bruk slik departementet planla. Tilskuddsportalen skulle sikre sporbarhet i tilskuddsforvaltningen, blant annet ved automatisk arkivering av relevante aktiviteter. Utenriksdepartementet har ikke bestemt om tilskuddsportalen skal erstattes, og hva den eventuelt skal erstattes med. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at Utenriksdepartementet sørger for at den løsningen som til slutt blir valgt, ivaretar hensynet til sporbarhet i saksbehandlingen.

Også når det gjelder nettportaler som skal sikre publikum tilgang til informasjon om norsk bistand, er

det utfordringer. Den eksterne tilskuddsportalen – som gir en oversikt over alle tilskuddsavtaler som Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene forvalter – var ifølge departementet tenkt avvirket og er derfor ikke prioritert. Portalen er per juni 2023 i drift. Hva som skal skje med den eksterne tilskuddsportalen på lengre sikt, er avhengig av hva som skjer med den interne tilskuddsportalen. Riksrevisjonen konstaterer at det heller ikke ligger informasjon om administrative kostnader i tilskuddsportalen. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet finner det ressurskrevende å legge resultater for prosjektene inn i resultatportalen, og at departementet derfor ikke har prioritert dette arbeidet. Riksrevisjonen vil påpeke at dette får negative konsekvenser for publikums tilgang til informasjon om norsk bistand.

Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer Utenriksdepartementets tiltak samlet sett noen forbedringer som ser ut til å ha gitt konkrete resultater i form av mer pålitelig og relevant resultatinformasjon. Det er imidlertid fortsatt rom for forbedringer. Riksrevisjonen har nylig i Dokument 3:13 (2022–2023) Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021, påpekt at Utenriksdepartementet ikke har sikret seg god nok dokumentasjon av resultatene fra flere tilskuddsmottakere. Riksrevisjonen kommer til å være opptatt av resultatinformasjonen også i fremtidige undersøkelser av den norske bistanden. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at departementet fortsatt prioriterer arbeidet med resultatinformasjon for å få vite hva som oppnås med bistanden. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet følger opp arbeidet videre.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 1.3.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE OM GODKJENNING AV UTDANNING OG YRKESKVALIFIKASJONER FRA UTLANDET

### 1.3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om ordningene for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet samlet sett var effektive og samordnet. Undersøkelsen omfattet perioden 2014–2018.

Dokument 3:12 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, ble oversendt Stortinget 18. juni 2019, og kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 14. november 2019, jf. Innst. 45 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 27. november 2019. Hovedfunnene i undersøkelsen var som følger:

Informasjonen til brukerne er ikke god nok:

- Godkjenningssystemet er fragmentert og komplisert, og informasjonen som gis, er ikke tilpasset brukernes behov.

- Lite og dårlig informasjon skaper usikkerhet om hvilken kompetanse som blir godkjent, og hva som er framtidige yrkesmuligheter.

Det er ikke lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningmyndighetene:

- Grunnleggende data om saksbehandlingstid og antall søknader mangler.
- Saksbehandlingssystemene er for dårlige.
- Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser eller systematiske evalueringer.

Det er dårlig tilrettelagt for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet:

- Dette gir risiko for at flere får en lengre vei mot fullført utdanning enn nødvendig.
- Det er begrenset med påbyggingstilbud.
- Det gis lite veiledning når søknader avslås.
- Godkjenningfeltet er preget av lite samordning.
- Det er lite samarbeid og erfaringsutveksling mellom de ulike aktørene.
- Godkjenningmyndighetene forstår regelverket ulikt.

Riksrevisjonen anbefalte at Kunnskapsdepartementet:

- tar initiativ overfor sektordepartementene for å sikre at informasjonen om godkjenningsordningene blir bedre og mer brukerrettet
- vurderer tiltak for å utnytte kompetanse på tvers av godkjenningfeltet og sørger for å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner der det er felles regelverk eller like utfordringer i saksbehandlingen
- i samarbeid med sektordepartementene avklarer om det skal legges felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS
- i samarbeid med sektordepartementene legger til rette for at godkjenningmyndighetenes kunnskap om søkeres behov blir tatt i bruk i vurderingen av om det skal etableres tilbud om kompletterende utdanning
- veileder fylkeskommunene når det gjelder deres ansvar for godkjenning av utenlandsk videregående opplæring, slik at veien mot fullført videregående opplæring ikke blir lengre enn nødvendig
- i samarbeid med sektordepartementene sikrer et bedre statistikkgrunnlag som gjør det mulig å følge opp om godkjenningsarbeidet er effektivt.

#### 1.3.4.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er satt i verk flere tiltak på godkjenningfeltet. Riksrevisjonen har særlig merket seg endringen i yrkeskvalifikasjonsloven som gjør det enklere for yrkesutøvere fra land utenfor EU/EØS å få yrkeskvalifikasjonene sine godkjent. Det er

også positivt at det har kommet på plass noen flere muligheter for å få gjennomført utligningstiltak for dem som er fra EU/EØS.

Det er flest søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner på helseområdet. Og det er først og fremst innenfor helseyrkene at det er behov for kompletterende utdanning utover det som finnes i dag, for søkere fra land utenfor EU/EØS. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at arbeidet som er satt i gang for å vurdere behovet og finne ut hvordan det best kan løses i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren, blir fulgt opp.

Riksrevisjonen vil påpeke at det gjenstår utfordringer på dette feltet, blant annet når det gjelder informasjon til potensielle søkere. Riksrevisjonen mener det er viktig at godkjenningmyndighetene setter mulige søkere i stand til å forstå hva som skal til for at de skal få godkjent kompetansen sin.

Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at godkjenningsordninger fungerer godt, både for at den enkelte skal kunne ta i bruk kompetansen sin, og for at samfunnet skal få dekket sine kompetansebehov.

Riksrevisjonen avslutter saken.

### 1.3.5 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV ROVVILTFORVALTNINGEN

#### 1.3.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om Klima- og miljødepartementet gjennom rovviltforvaltningen, og i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, la til rette for å oppnå Stortingets todelte mål om bærekraftige rovviltbestander og en livskraftig beitenæring.

Dokument 3:13 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av rovviltforvaltningen, ble rapportert til Stortinget 18. juni 2019.

I undersøkelsen ble det slått fast at Stortingets bestandsmål for rovvilt delvis var nådd. Undersøkelsen viste at noen beiteområder hadde en svært høy rovviltbelastning. Det nasjonale antallet sau og lam på beite var stabilt, mens det hadde vært en nedgang i antall rein. I undersøkelsen ble det også pekt på at forutsetningene om soneforvaltning bare delvis var innfridd, og at soneforvaltningen var særlig lite egnet til å ivareta reindriftsnæringen. Videre viste undersøkelsen at lisensfelling fungerer som virkemiddel for å regulere de fleste rovviltbestandene, mens skadefelling i liten grad er et effektivt virkemiddel i rovviltforvaltningen. Undersøkelsen viste at miljøforvaltningen hadde for lite kunnskap både om tapsårsaker og om effekter av forebyggende tiltak. I tillegg hadde Klima- og miljødepartementet ikke sørget for å avklare uenighet om regionale forvaltningsplaner for rovvilt.

Riksrevisjonen anbefalte Klima- og miljødepartementet å:



- vurdere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner som ivaretar både rovvilt og beitenæringene
- vurdere fordelingen av de nasjonale bestandsmålene mellom forvaltningsregionene for rovvilt
- vurdere hvordan skadefelling kan bli iverksatt så effektivt som mulig
- vurdere hvordan virkemidlene kan innrettes slik at rovviltbelastningen i reindriftsnæringen reduseres
- sørge for nødvendige avklaringer når det oppstår uenighet mellom miljømyndighetene og rovviltneemdene, for eksempel i arbeidet med å utforme forvaltningsplaner
- fortsette å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag om rovviltbestandene og forsterke arbeidet med å bygge kunnskap om både årsaker til tap av beitedyr og effekten av forebyggende og konfliktdempende tiltak.

### 1.3.5.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet har vurdert flere tiltak for å sikre mer funksjonelle forvaltningssoner. Noen av disse har blitt vedtatt av Stortinget og er i etterkant forskriftsfestet. Riksrevisjonen er enig med departementet i at tettere samarbeid mellom rovviltneemnder i naboregioner kan legge til rette for mer funksjonelle forvaltningssoner. Videre har Landbruksdirektoratet nå en mulighet til å fremme landbruksfaglige hensyn på et tidlig stadium i utformingen av regionale forvaltningsplaner, og dermed kan direktoratet bidra til at den todelte målsettingen i rovviltforvaltningen ivaretas.

Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet – i tråd med komitéflertallets uttalelser – praktiserer en høy terskel for å gripe inn i rovviltneemndenes arbeid med forvaltningsplanene for rovvilt. Riksrevisjonen registrerer at det har skjedd en utvikling i forvaltningsregion 6 (Trøndelag og Møre og Romsdal) med felles innhenting av ny kunnskap, men at forvaltningsplanen til forvaltningsregion 7 (Nordland) fortsatt er under behandling av departementet.

Riksrevisjonen merker seg at det er satt i gang et utviklingsarbeid og gjennomført en rekke tiltak i oppfølgingen av undersøkelsen og komiteens innstilling, blant annet for å effektivisere skadefelling av skadende rovvilt. Det er positivt at det er satt i gang flere tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om de ulike årsakene til tap av husdyr på beite. Riksrevisjonen er videre enig med Klima- og miljødepartementet i at reindrifta står overfor flere og sammensatte utfordringer, som ikke bare skyldes rovviltbelastningen, men også klimaendringer og press på arealer, og at dette fordrer en helhetlig tilnærming for å bedre situasjonen i reindrifta.

Riksrevisjonen registrerer at antall sau og lam på beite holder seg stabilt, men at utmarksbeitet er redu-

sert i en del områder med høy rovviltbelastning, for eksempel innenfor ulvesona. Riksrevisjonen merker seg at Klima- og miljødepartementet legger vekt på at forvaltningen skal rette stor oppmerksomhet mot de enkeltområdene som fortsatt erfarer store tap til rovvilt. Riksrevisjonen er videre positiv til at Miljødirektoratet nå er i ferd med å følge opp FKT-ordningen, som skal sikre at følgende tiltak iverksettes: (1) effektive forebyggende tiltak for å begrense de skadene rovvilt kan forårsake på produksjonsdyr i landbruket, og (2) konfliktdempende tiltak for å begrense ulemper for lokalsamfunn og andre grupper. Det er også positivt at Miljødirektoratet ser behov for en mer systematisk innhenting og tilrettelegging av kunnskap om bruk av FKT-midlene og vil vurdere nye løsninger for å møte dette behovet.

Riksrevisjonen viser til departementets redegjørelse av status og utvikling i rovviltbestandene og vil trekke fram at det nasjonale bestandsmålet for gaupe ble nådd i 2020 og 2021, etter å ha ligget under det nasjonale bestandsmålet i seks år på rad. Antallet lå noe under bestandsmålet i 2022, mens det i 2023 er over måltallet.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at rovviltbestandene i dag forvaltes med en målsetting om å ha bestandsstørrelser så nær de fastsatte bestandsmålene som mulig. Særlig for forvaltningen av ulv fordrer dette et godt samarbeid med svenske forvaltningsmyndigheter i forvaltningen av grenserevir.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Klima- og miljødepartementet iverksatt flere tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og det er viktig at departementet følger opp disse tiltakene i sitt videre arbeid. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen at Klima- og miljødepartementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger og komiteens merknader bidrar til en rovviltforvaltning som samsvarer med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 1.3.6 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV SAMISKE ELEVERS RETT TIL OPPLÆRING I OG PÅ SAMISK

### 1.3.6.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om samiske elever får et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk, og hvordan statlige virkemidler er innrettet for å sikre et slikt tilbud.

Dokument 3:5 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk, ble sendt til Stortinget 26. november 2019. Komiteen ga sin innstilling 24. mars 2020, jf. Innst. 211 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 5. mai 2020.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Kunnskapsdepartementet vurderer tiltak for å bidra til at informasjon om retten til samisk opplæ-

ring blir bedre tilgjengelig for samiske elever og foreldre.

- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Nordland bidrar til at fjernundervisningstilbudet blir et godt alternativ til stedlig undervisning.
- Kunnskapsdepartementet følger opp at iverksatte tiltak fører til flere lærerstudenter.
- Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Sametinget vurderer virkemidler som kan bidra til å utvikle nødvendige læremidler.
- Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan virkemidlene kan innrettes bedre for å understøtte skoleeierens arbeid med å sikre et godt og likeverdig tilbud.

### 1.3.6.2 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at både Kunnskapsdepartementet og Sametinget arbeider for å styrke opplæringstilbudet i og på samisk for samiske elever. De videregående skolene som ligger utenfor samiske distrikt, har fått adgang til å tilby fjernundervisning, jf. opplæringsloven § 6-2. Videre er en generell bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre informasjon om retten til opplæring i og på samisk, lovfestet, jf. opplæringsloven § 10-8. Det er også lovfestet at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever som følger fjernundervisning, tilbud om å gjennomføre en del av opplæringen i samisk i et samiskspråklig miljø dersom det er nødvendig for at opplæringen skal være pedagogisk forsvarlig, jf. § 3-2 sjette ledd og § 6-2 tredje ledd i opplæringsloven.

For å utdanne flere lærerstudenter i samisk har departementet endret opptakskravet til lærerutdanningen, innført flere ordninger for sletting av studielån, gjennomført et nasjonalt rekrutteringsprosjekt til lærerutdanning og innført en forsøksordning for å kvalifisere lærere som har påbegynt, men ikke fullført fireårig grunnskolelærerutdanning.

For å effektivisere læremiddelproduksjonen og legge til rette for mer forutsigbare økonomiske vilkår for læremiddelprodusentene har Sametinget inngått to rammeavtaler om kjøp av samiske læremidler for grunnopplæringen i faget samisk som førstespråk.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Kunnskapsdepartementet i Meld. St. 13 (2022–2023) foreslår å bygge ut opplæringstilbudet for begynnere i samisk og den samiske lærerutdanningen slik at den blir mer tilgjengelig over større deler av landet. I tillegg vil departementet, i samarbeid med Sametinget, vurdere om det er behov for å kartlegge og tydeliggjøre ansvars- og arbeidsdelingen mellom aktørene som er involvert i samisk opplæring. Riksrevisjonen legger til grunn at det å forbedre og styrke opplæringstilbudet i og på samisk er et langsiktig arbeid. Dette arbeidet må gis nødvendig prioritet av

Kunnskapsdepartementet og Sametinget for at samiske elever skal få et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 1.3.7 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV STYRING AV OG RAPPORTERING PÅ DEN NASJONALE OPPFØLGINGEN AV BÆREKRAFTSMÅLENE

### 1.3.7.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere regjeringens styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Dokument 3:3 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene, ble oversendt Stortinget 17. november 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 2. februar 2021, jf. Innst. 199 S (2020–2021). Saken ble debattert i Stortinget 11. februar 2021 og votert over 16. februar 2021.

Undersøkelsen hadde følgende konklusjoner:

- Den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene har ikke vært godt nok koordinert.
- Norge mangler en helhetlig plan for gjennomføringen av 2030-agendaen med bærekraftsmålene.
- Det har vært mangelfull involvering av Statistisk sentralbyrå i arbeidet med bærekraftsmålene.
- Rapporteringen gir ikke god nok informasjon til Stortinget om status og framdrift for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Riksrevisjonen anbefalte Kommunal- og distriktsdepartementet å:

- følge opp Stortingets forventning om en helhetlig plan for gjennomføringen av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene.
- sørge for at Stortinget får helhetlig informasjon om status, resultater og framdrift i Norges arbeid med bærekraftsmålene.
- sikre en indikatorbasert resultatrapportering som er godt samordnet med annen statistikk.
- sikre at det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er godt nok koordinert mellom departementene.
- tilpasse agendaen til nasjonale forhold, blant annet gjennom å vurdere hvilke delmål som bør fastsettes, å tydeliggjøre hvilke mål som er utfordrende for Norge å nå, og å prioritere.

### 1.3.7.2 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har Kommunal- og distriktsdepartementet iverksatt flere tiltak for å forbedre styringen av og rapporteringen på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Riksrevisjonen mer-

ker seg at regjeringen i 2021 la fram en handlingsplan for å nå bærekraftsmålene i form av en melding til Stortinget, der det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene ble gjennomgått. Riksrevisjonen understreker behovet for at implementeringen av den nasjonale handlingsplanen styres og følges opp, slik at Norge kan oppnå resultater og nå de fastsatte målene fram mot 2030.

Riksrevisjonen avslutter saken.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, 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, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Dokument 3:1 (2023–2024) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.

### 2.1 Innledning

Komiteen viser til at Riksrevisjonen normalt foretar undersøkelser av oppfølgingen av forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Hensikten med oppfølgingen er å belyse forbedringer i forvaltningen, basert på departementenes svar om endringer i resultater på området. Årets melding omhandler ti forvaltningsrevisjoner. Tre undersøkelser følges videre, mens syv undersøkelser følges ikke videre.

Komiteen viser videre til at én undersøkelse er fulgt opp og blir rapport i en egen undersøkelse fra Riksrevisjonen av forutsetninger for kampflyenes operative evne i overgangen til F-35 til Dokument 3:11 (2018–2019).

## 2.2 Undersøkelser som følges videre

### 2.2.1 MYNDIGHETENES INNSATS MOT ALVORLIGE BRUDD PÅ DYREVELFERDSLOVEN I LANDBRUKET

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket. Rapporten ble behandlet i komiteen i Innst. 46 S (2019–2020).

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon: Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet har samlet sett iverksatt en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019. Det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet flere nye retningslinjer for å styrke innsatsen mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven og er i gang med å forbedre systemet for risikobasering. Det har imidlertid gått for kort tid til at det er mulig å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i tilsynsarbeidet.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre, da det har gått for kort tid til å vurdere om det har skjedd reelle forbedringer i tilsynet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen mener det er positivt at Mattilsynet har utarbeidet nye retningslinjer, men det er likevel for tidlig å vurdere om retningslinjene har gitt en effekt på håndteringen av de alvorligste dyrevelferdssakene.

Komiteen registrerer videre Riksrevisjonens mening om at den sterke nedgangen i antall tilsyn innen dyrevelferd er bekymringsfull før Mattilsynet har et tilstrekkelig godt system for risikobasering.

### 2.2.2 OPPFØLGING AV DOKUMENT 3:3 (2019–2020) RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV SAKSBEHANDLINGSTID OG EFFEKTIVITET I TINGRETTENE OG LAGMANNSRETTENE

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen var å vurdere om tingrettene og lagmannsrettene saksbehandling var effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Årsaker til eventuell manglende måloppnåelse ble også kartlagt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon: Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre saksbehandlingstiden og effektiviteten i tingrettene og lagmannsrettene. Saksbehandlingstidene er redusert for mange sakstyper, men det er fortsatt tingretter og lagmannsretter som ikke når kravene til saksbehandlingstid som er fastsatt av Stortinget. Riksrevisjonen merker seg at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det fortsatt er en betydelig andel saker i tingrettene som ikke er påbegynt innen straffeprosesslovens frister når siktede er under 18 år eller er varetektsfengslet når saken berammes. Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at ikke alle tiltak for å forbedre saksbehandlingstidene har hatt full effekt ennå. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å gjøre endringer i den nylig vedtatte strukturen.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen merker seg at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene, samtidig som Riksrevisjonen deler departementets antagelse om at ikke alle tiltak for å forbedre saksbehandlingstidene har hatt full effekt ennå. Komiteen viser videre til departementets «Høring av endringer i domstolstruktur» av 26. januar 2022, og at regjeringen etter det den opplyste vurderer å gjøre endringer i den nylige vedtatte strukturen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, mener det er viktig at departementet i vurderingen av strukturendring tar hensyn til tilbakemeldingene i oppfølgingsrevisjonen, herunder nevnte punkt om at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at som følge av Domstoladministrasjonens særlige stilling, rettet Riksrevisjonen anbefalinger til både Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet i Dokument 3:3 (2019–2020). Disse medlemmer understreker at strukturendring ikke var blant Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:3 (2019–2020). Riksrevisjonen anbefalte blant annet at Domstoladministrasjonen iverksetter tiltak for å bidra til økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen, blant annet rettsmekling i tvistesaker.

Disse medlemmer viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 166 S (2019–2020) uttalte at:

«Komiteen viser til Riksrevisjonens vurdering av det kritikkverdige i at straffeprosesslovens krav til beramning av hoved- og ankeforhandlinger ikke overholdes i en stor andel saker, og at andelen fristbrudd er særlig høy når den siktede er under 18 år. Dette er fristbrudd som har vært dokumentert over lang tid, jf. Innst. S. nr. 77 (2008–2009) og Innst. S. nr. 38 (2005–2006). Komiteen understreker betydningen av at Stortingets frister i straffeprosessloven overholdes og at lovens virkemidler som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen, tas i bruk.»

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:1 (2023–2024) konstaterer at Domstoladministrasjonen mener at den nye strukturen for tingrettene har gitt bedre ressursutnyttelse og styrket fagmiljøene i domstolene, og at det fortsatt er et effektivitets- og kvalitetspotensial som ikke har blitt realisert fullt ut. Riksrevisjonen konstaterer at Domstoladministrasjonen mener enhver reversering av reformen vil redusere fleksibiliteten og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. Disse medlemmer viser videre til at Riks-

revisjonen merker seg at Justis- og beredskapsdepartementet sendte ut et høringsnotat om endringer i domstolstrukturen 26. januar 2022. Departementet viser til at det i høringssvarene kommer frem at det flere steder i landet er et ønske om å endre på strukturen, mens det en del steder er et ønske om å bevare strukturen. Innspillene kommer både fra ansatte, brukere av tingretten og lokalsamfunnene. Riksrevisjonen merker seg at departementet er opptatt av å sikre en bærekraftig struktur som kan stå seg over tid og sikre innbyggere i hele landet god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester, og at det ikke vil bli foreslått strukturendringer der det lokalt er enighet om å beholde dagens struktur.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen konkluderer med at det er en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstid for flere sakstyper, men at det fortsatt er en betydelig andel saker som ikke når Stortingets eller straffeprosesslovens frister. Riksrevisjonen viser til at det er kort tid siden flere av tiltakene med mål om kortere saksbehandlingstid ble innført. Alle tiltakene har ikke hatt full effekt ennå, og det er fortsatt et effektiviseringspotensial. Disse medlemmer viser til at Justis- og beredskapsdepartementet de siste tre årene har foreslått flere lovendringer for å legge til rette for at domstolene skal kunne effektivisere saksavviklingen, og understreker at endringer i regelverk og domstolstruktur må sees i sammenheng i oppfølgingen av Dokument 3:3 (2019–2020).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at når en strukturendring har gitt positive resultater, samtidig som det antas at strukturendringen ikke har virket lenge nok til å gi full effekt, er disse medlemmer svært skeptiske til at det skal gjøres reverseringer av hele eller deler av nevnte strukturendring. Disse medlemmer viser til at det fremkommer fra oppfølgingsrevisjonen at Domstoladministrasjonen gir tilbakemelding om at strukturendringen har gitt økt fleksibilitet og dermed bedre ressursutnyttelse, at den har muliggjort spesialisering av dommere, at den har gjort det mulig å styrke ledelseskapasiteten i tingrettene, samtidig som at det er åpenbart at effektivitets- og kvalitetspotensialet som ligger i den nye domstolsstrukturen og den tilhørende ledelsesstrukturen, ennå ikke har blitt realisert fullt ut. Disse medlemmer viser videre til at Domstoladministrasjonen opplyser om at enhver reversering vil redusere fleksibiliteten og derved effektiviteten og kvaliteten i virksomheten, og at en reversering av domstolsreformen vil gjøre det mer krevende å fortsette arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens kritikk fremover i tid. Disse medlemmer mener dette er tilbakemeldinger departementet bør ta på alvor i det videre arbeidet med domstolenes struktur.

Disse medlemmer viser videre til at Domstoladministrasjonen opplyser om at den uavklarte situasjonen rundt fremtidig domstolstruktur gjør det mer krevende å få de ønskede resultatene i noen rettskretser. Disse medlemmer ser med stor bekymring på justis- og beredskapsministerens signal om endringer av domstolstrukturen, og frykter at den uavklarte situasjonen vil påvirke resultatoppgåelsen.

### **2.2.3 MYNDIGHETENES ARBEID MED Å INTEGRERE FLYKTNINGER OG INNVANDRERE GJENNOM KVALIFISERING TIL ARBEID**

Komiteen visert til at målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan myndighetene arbeider for å ivareta Stortingets mål om at flyktninger og innvandrere skal integreres i det norske samfunnet gjennom kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet. Undersøkelsen belyste også hvilke faktorer som kan forklare hvorfor målene i dette arbeidet ikke er nådd.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon: Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å styrke det samlede virkemiddelapparatet på integreringsfeltet. Dette omfatter blant annet innføringen av en ny integreringslov, et nytt system for bosetting og kartlegging av kompetanse og økt bruk av fag- og yrkesopplæring i Navs arbeidsmarkedstiltak. Det er for tidlig å si noe om resultatene av de nye tiltakene. Per august 2023 er det kommet om lag 55 000 flyktninger fra Ukraina til Norge. Disse får et kortere introduksjonsprogram, og det er usikkert om det er tilstrekkelig for å kvalifisere dem til arbeid.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at saken bør følges videre.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen påpeker at det har gått kort tid siden flere av tiltakene ble innført, og at det derfor er for tidlig å si noe om resultatene. Komiteen merker seg videre at departementene ikke kan redegjøre for noen konkrete resultater på viktige områder som målrettet bosetting, tilpasset norskopplæring i introduksjonsprogrammet og effekten av Navs arbeidsmarkedstiltak. Det er derfor viktig å følge opp resultatene både for bosetting og overgang til arbeid framover.

## **2.3 Undersøkelser som ikke følges videre**

Komiteen har generelt merket seg at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner har gitt nyttige innspill til departementenes arbeid som har resultert i viktige forbedringer. Komiteen har ut over dette følgende kommentarer til rapportene:

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

Komiteen viser til endringene og tiltakene Helse- og omsorgsdepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen registrerer at det er vedvarende utfordringer med å sikre god henvisningspraksis fra fastlegene til spesialisthelsetjenesten. Komiteen merker seg at det etter Riksrevisjonens vurdering ikke er tilfredsstillende at departementet ikke har bedre kunnskap om tiltakene har bidratt til bedre henvisningspraksis. Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i tråd med sine rutiner avslutter saken etter to oppfølgninger. Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

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

Komiteen viser til at Riksrevisjonen fulgte opp saken første gang i Dokument 3:1 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.

Komiteen viser til endringene og tiltakene Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Samferdselsdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging. Komiteen registrerer at det etter Riksrevisjonens vurdering er viktig at departementene fortsetter å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om godstransport for å avklare hvordan ambisjonen om godsoverføring påvirker den overordnede målsettingen for transportsektoren om et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **2.3.3 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV INFORMASJON OM RESULTATER AV BISTAND TIL UTDANNING**

Komiteen viser til endringene og tiltakene Utenriksdepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens

sjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Utenriksdepartementets oppfølging.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

#### **2.3.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE OM GODKJENNING AV UTDANNING OG YRKESKVALIFIKASJONER FRA UTLANDET**

Komiteen viser til endringene og tiltakene Kunnskapsdepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Kunnskapsdepartementets oppfølging.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

#### **2.3.5 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV ROVVILTFORVALTNINGEN**

Komiteen viser til endringene og tiltakene Klima- og miljødepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Klima- og miljødepartementets oppfølging.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

#### **2.3.6 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV SAMISKE ELEVERS RETT TIL OPPLÆRING I OG PÅ SAMISK**

Komiteen viser til endringene og tiltakene Kunnskapsdepartementet har iverksatt for å følge opp Riksre-

visjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Kunnskapsdepartementets oppfølging.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

#### **2.3.7 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV STYRING AV OG RAPPORTERING PÅ DEN NASJONALE OPPFØLGINGEN AV BÆREKRAFTSMÅLENE**

Komiteen viser til endringene og tiltakene Kommunal- og distriktsdepartementet har iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens vurdering av Kommunal- og distriktsdepartementets oppfølging.

Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen har avsluttet saken.

### **3. Komiteens tilråding**

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

vedtak:

Dokument 3:1 (2023–2024) – Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 30. januar 2024

**Peter Frølich**

leder og ordfører



