



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2012–2013)



2 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012

Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget

Dokument 3:1 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:1 (2012–2013) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt opp igjen året etter.

Dokument 3:1 (2012–2013) omtaler oppfølgingen av 14 forvaltningsrevisjoner. 12 saker er avsluttet. To saker følges videre:

- *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen*, Dokument nr. 3:6 (2006–2007)
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NOx-utslipp*, Dokument nr. 3:9 (2007–2008)

Riksrevisjonens undersøkelse av *Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis*, Dokument nr. 3:9 (2006–2007), er fulgt opp i en egen undersøkelse.

Riksrevisjonen, 8. november 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
Riksrevisor

Innhold

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønad-ordningen – Dokument nr. 3:6 (2006–2007)	7
Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis – Dokument nr. 3:9 (2006–2007)	10
Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge – Dokument nr. 3:11 (2006–2007)	16
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NOx-utslipp – Dokument nr. 3:9 (2007–2008)	19
Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand – Dokument nr. 3:2 (2008–2009)	21
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet – Dokument nr. 3:3 (2008–2009)	24
Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør – Dokument nr. 3:4 (2008–2009)	28
Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer – Dokument nr. 3:5 (2008–2009)	33
Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren – Dokument nr. 3:6 (2008–2009)	36
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes regulering av markedet for kopi- og legemidler – Dokument nr. 3:7 (2008–2009)	38
Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg – Dokument nr. 3:8 (2008–2009)	41
Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelse – Dokument nr. 3:10 (2008–2009)	43
Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene – Dokument nr. 3:13 (2008–2009)	46
Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk – Dokument 3:8 (2009–2010)	49
Vedlegg	
Nedleggelsen av Heimevernets 016-avdelinger, jf. oppfølgingen av Dokument nr. 3:9 (2006–2007)	53

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadssystemet – Dokument nr. 3:6 (2006–2007)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om arbeids- og velferdsetaten forvaltet bilstønadssystemet på en effektiv, målrettet og kvalitetsmessig tilfredsstillende måte. Formålet var videre å se på årsaker til eventuelle mangler i denne forvaltningen, og vurdere om departement og direktorat hadde fulgt den tilstrekkelig opp.

Dokument nr. 3:6 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadssystemet* ble sendt Stortinget 20. mars 2007. Oppfølgingen av Dokument nr. 3:6 (2006–2007) har tidligere blitt rapportert til Stortinget i Dokument 3:1 (2010–2011) og Dokument 3:1 (2011–2012) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling til Dokument 3:1 (2011–2012) 20. desember 2011, jf. Innst. 147 S (2011–2012). Stortinget behandlet saken 7. februar 2012.

Det går fram av Innst. 147 S (2011–2012) at komiteen har merket seg at Riksrevisjonen gjennom sin oppfølging av forvaltningen av bilstønadssystemet har gjennomgått de områdene kontroll- og konstitusjonskomiteen la vekt på i Innst. 187 S (2010–2011). Der pekte komiteen på at en omorganisering ville være fornuftig hvis den førte til kortere saksbehandlingstid, bedre kvalitet og økt likebehandling. Det går videre fram av Innst. 147 S (2011–2012) at komiteen har merket seg at det har tatt lengre tid enn forventet å opprette og bemanne de fem regionale bilsentrene. Komiteen sa seg enig med Riksrevisjonen i at det er viktig for brukerne at saksbehandlingen er forsvarlig, og at den sikrer likebehandling.

Komiteen mente videre det var uheldig at saksbehandlingstiden hadde økt. Komiteen sa seg enig med Riksrevisjonen i at innsatsen må styrkes slik at brukerne får behandlet saken sin innen rimelig tid. Komiteen merket seg at en undersøkelse av vedtaks kvaliteten skulle foreligge høsten 2011 og var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge saken videre.

2 Arbeidsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. april 2012 Arbeidsdepartementet gjøre rede for utviklingen i saksbehandlingstider og vedtaks kvalitet når det gjelder bilstønad. Videre ba Riksrevisjonen departementet om å gjøre rede for status når det gjelder omorganiseringen av bilstønadsområdet. Departementet svarte i brev 15. mai 2012.

Departementet opplyser at det har rettet betydelig oppmerksomhet mot arbeids- og velferdsetatens oppfølging av bilområdet de siste årene, spesielt i 2011 og 2012. Temaet har blant annet vært tatt opp i etatsstyringsmøter i 2011. I tildelingsbrevet for 2012 har departementet stilt særlige krav til arbeids- og velferdsetaten når det gjelder saksbehandlingstider. Det framgår blant annet at saksbehandlingstidene skal være i henhold til etatens normtid innen utgangen av 2. tertial 2012.

Departementet startet våren 2012 opp en evaluering av omleggingen av bilstønadssystemet som ble gjennomført i 2003. Denne evalueringen skal være sluttført høsten 2012. Departementet opplyser at evalueringen vil være et viktig grunnlag for styring og oppfølging av bilstønadsområdet.

Departementet opplyser videre at Stortinget senest i Prop. 1 S (2011–2012) ble orientert om at omleggingsprosessen til regionale bilsentra har ført til redusert saksbehandlingskapasitet. Til tross for dette mener departementet at det generelle bildet er at det er bedring med hensyn til saksbehandlingstider, vedtaks kvalitet og omorganiseringsprosess. Departementet begrunner dette med at saksbehandlingstidene kan synes å gå noe ned for gruppe 1-biler, at det samlet sett behandles flere saker, og at restansene reduseres. Videre viser arbeids- og velferdsetatens egne kvalitetsundersøkelser at kvaliteten på vedtakene har hatt en positiv utvikling, og at skjønnsutøvelsen er mer lik. Departementet opplyser videre at omorganiseringsprosessen skal slutføres i løpet av 2012.

2.1 Utviklingen i saksbehandlingstider

Saksbehandlingstidene gir en oversikt over total saksbehandlingstid for stønadsområdet fordelt på

henholdsvis gruppe 1 (tilskudd til kjøp av ordinær personbil) og gruppe 2 (spesialtilpasset kassebil). Saksbehandlingstidene omfatter i tillegg også søknader om spesialutstyr, reparasjoner mv. Tabell 1 viser utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid de siste tre årene.

Tabell 1 Saksbehandlingstid for gruppe 1 og gruppe 2 i perioden 2009 til 2011

	2009	2010	2011
Gruppe 1	2,3	3,9	5
Gruppe 2	5,5	5,6	8

Kilde: Arbeidsdepartementet

De tre siste årene har saksbehandlingstiden for gruppe 1 økt fra 2,3 til 5 måneder. For gruppe 2 har saksbehandlingstiden økt fra 5,5 til 8 måneder i den samme perioden.

Saksbehandlingstidene for 1. kvartal 2012 er 3 måneder for gruppe 1 og 8,7 måneder for gruppe 2. Det går fram av departementets brev at resultatet på tre måneder for gruppe 1-saker delvis antas å skyldes en stor mengde reparasjonssaker for denne perioden, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden kan følgelig framstå som kunstig lav. Departementet opplyser at det vil følge utviklingen i saksbehandlingstider framover.

Det er satt et normkrav på tre måneders saksbehandlingstid for sakene i gruppe 1 og syv måneder for sakene i gruppe 2.

Etatens ytre grense for saksbehandling er henholdsvis seks måneder for gruppe 1 og elleve måneder for gruppe 2. Det ble satt som et mål at det per 31.12.2011 ikke skulle være saker over ytre grense uten at det var faglig grunnlag for dette. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at dette målet i hovedsak ble nådd, men at det har medført at saksbehandlingstidene for 2011 samlet sett er over normkravene. Arbeids- og velferdsstatistikksystemet beregner saksbehandlingstiden ut fra hvor gamle de sakene som faktisk behandles, er, og en prioritering av de eldste sakene vil derfor øke saksbehandlingstiden i statistikken. Restansene er redusert fra drøyt 2000 saker i januar 2011 til knapt 1250 i mars 2012.

2.2 Utvikling vedtaks kvalitet

Arbeids- og velferdsdirektoratet undersøkte høsten 2011 kvaliteten på vedtakene på bilstønsområdet. Totalt ble 215 saker gått gjennom, og det ble ifølge departementet trukket tilstrekkelig

mange saker fra hvert bilsenter til å vurdere den generelle vedtaks kvaliteten for hvert senter. Det går fram av undersøkelsen at sakene i all hovedsak er tilstrekkelig opplyst til å ta stilling til både de medisinske og transportmessige vilkårene, stønadsutmålingen og om det er en sak i gruppe 1 eller 2. Ifølge undersøkelsen er grensen mellom gruppe 1 og gruppe 2 i all hovedsak trukket riktig, og stønadsutmålingene er korrekte. Totalt sett vurderes resultatet som riktig i nær ni av ti saker.

Det går videre fram av kvalitetsundersøkelsen at det er noen forskjeller når det gjelder kvalitet i begrunnelsene av vedtakene. I noen av vedtakene er det gitt en mindre utfyllende begrunnelse, og departementet opplyser at dette kan skyldes ulike rutiner mellom sentrene om hvilke interne saksbehandlingsblanketter som er benyttet. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil følge opp dette, slik at det sikres at det gis tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket i alle vedtaksbrevene. Enkelte av sakene som er gjennomgått, kan videre indikere at bilsentrene stiller noe lavere krav til brukernes transportbehov ved innvilgelse av bil enn hva regelverket legger til grunn. Departementet opplyser at dette er noe som direktoratet også vil se på.

Ifølge Arbeidsdepartementet vurderer Arbeids- og velferdsdirektoratet resultatet av kvalitetsundersøkelsen som tilfredsstillende. Totalt sett vurderer direktoratet undersøkelsen som en bekreftelse på at reduksjonen i antall vedtaksenheter har gitt en mer enhetlig behandling av området, og det gjelder også resultatene knyttet til stønadsutmålingen. Departementet opplyser at det ikke har noen merknader til dette.

NAV Klageinstans utarbeider årlig en kvalitetsrapport på bakgrunn av de klagesakene enheten har til behandling. NAV Klageinstans' kvalitetsrapport for 2011 viser ifølge direktoratet samme resultat på bilstønsområdet som Arbeids- og velferdsdirektoratets kvalitetsundersøkelse. Direktoratet vil følge opp resultatene med en ny kvalitetsundersøkelse høsten 2012.

2.3 Omorganisering av bilstønsområdet

Det går fram av departementets svarbrev at omorganiseringsprosessen delvis er gjennomført. I henhold til prosjektplanen skal det overleveres fem fullverdige og operative bilsentre til ordinær drift den 31. desember 2012. Bilsentrene skal være fullt bemannet i løpet av høsten 2012.

Det vil bli gjennomført en rekke tiltak for å heve kompetansen på alle fagområdene, og samhandlingen mellom bilsentrene skal økes. Opplæringen av nytilsatte formidlere skal skje planmessig, og det skal utarbeides felles rutiner for all saksbehandling på bilområdet.

Departementet opplyser at det for å sikre at siste del av omorganiseringen ikke skal føre til økning i restanser og redusert kvalitet i overføringsperioden, i en kort periode vil bli tilført formidlingsressurser både på de fylkesvise hjelpemiddelsentralene og bilsentrene.

3 Riksrevisjonens vurdering

Dette er det tredje året Riksrevisjonen følger opp saken. Riksrevisjonen har merket seg departementets opplysning om at det samlet sett i 2011 er behandlet flere saker, og at restansene reduseres. Riksrevisjonen ser positivt på at etaten prioriterer å behandle eldre søknader, men er bekymret for den betydelige økningen i saksbehandlingstiden både for gruppe 1 og gruppe 2. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke i samsvar med forventningene om reduserte saksbehandlingstider at behandlingstiden for gruppe 1 er mer enn doblet fra 2009 til 2011, og at det i 2011 tok gjennomsnittlig åtte måneder å behandle en sak i gruppe 2. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at departementet påser at direktoratet vektlegger arbeidet med å redusere saksbehandlingstidene, slik at brukerne får behandlet sakene innen rimelig tid.

Riksrevisjonen har merket seg at det ble gjennomført en kvalitetsundersøkelse i 2011, og at både departementet og direktoratet vurderer resultatene som tilfredsstillende. Riksrevisjonen vurderer det som viktig at kvaliteten i vedtakene som har blitt fattet, blir sett i sammenheng med andre kvalitetsmål som brukertilfredshet, oppfølging etter at bilen er levert og saksbehandlingstid. Riksrevisjonen har merket seg at resultatene fra undersøkelsen vil bli fulgt opp med en ny kvalitetsundersøkelse høsten 2012.

Omorganiseringen av bilstønadsområdet skal ifølge departementet slutføres i løpet av 2012. Denne prosessen har tatt lengre tid enn bebudet av departementet i forbindelse med Riksrevisjonens tidligere oppfølging av Dokument nr. 3:6 (2006–2007). Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor særlig viktig at de tiltakene som nå gjennomføres, gir tilstrekkelig trygghet for at

brukerne får sine søknader behandlet innen rimelig tid, samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen blir ivarettatt.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis – Dokument nr. 3:9 (2006–2007)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og vurdere sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis, både i prosessen fram mot beslutninger og i iverksettingen og oppfølgingen av beslutninger. Dette ble belyst ved å undersøke sporbarheten i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret og sporbarheten i noen utvalgte beslutningsprosesser.

Bakgrunnen for undersøkelsen var vedtak i Stortinget,¹ jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005).² I innstillingen, s. 33, viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. Riksrevisjonen la i undersøkelsen til grunn at faglige tilrådninger i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret skal være sporbare i vesentlige saker. Dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departement og etat. Riksrevisjonen la videre til grunn at vesentlige saker bør dokumenteres utover sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert.

Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis* ble sendt til Stortinget 1. juni 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 5. februar 2008, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008), og Stortinget behandlet saken 8. april 2008. Riksrevisjonen påbegynte en oppfølging av saken i 2011, etter tre år på vanlig måte. Fordi Dokument 3:9 (2006–2007) ble utarbeidet som følge av et særskilt vedtak i Stortinget, er det gjennomført en utvidet treårs-kontroll av undersøkelsen.³ Kontrollen rapporteres i dette dokumentet, og i vedlegg til dette dokumentet.

Komiteen konstaterte at prinsippet om at avklaringer og faglige tilrådninger i dialogen mellom departementet og Forsvaret skal være sporbare, ikke i tilstrekkelig grad var fulgt i alle saker, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008). Komiteen viste videre til organiseringen med innlemming av Forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet,⁴ og at dette hadde ført til økt grad av uformelle, integrerte arbeidsprosesser. Komiteen understreket at denne organiseringen krever stor aktsomhet for å unngå at beslutninger blir vanskelige å etterprøve for kontrollorganene.

Komiteen merket seg at økonomirapporteringen hadde blitt forbedret etter 2004, både når det gjaldt sporbarhet og kvalitet, men påpekte at økonomirapporteringen fortsatt ikke var standardisert. Komiteen forutsatte at dette var blant forholdene det ville bli tatt tak i. Komiteen viste til forbedringer i økonomistyringen, men merket seg også at det i 2006 var vesentlige avvik fra budsjettet ved et mindreforbruk på 2,4 mrd. kroner. En vesentlig del av dette var investeringsmidler. Komiteen understreket regjeringens plikt til å gjennomføre Stortingets vedtak. Komiteen ga videre uttrykk for at den fant forklaringen om at mindreforbruket var et resultat av feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), lite tilfredsstillende.

Komiteen viste til Stortingets vedtak om å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Komiteen påpekte at opplysningsplikten gjelder opplysninger ved oversendelse til Stortinget, så vel som opplysninger som kommer regjeringen i hende etter at en sak er oversendt Stortinget. Komiteen understreket viktigheten av at Stortinget til enhver tid blir kjent med alvorlige faglige innvendinger, usikkerhetsfaktorer og eventuelle alvorlige sideeffekter av de vedtakene man innbys til å treffe.

1) Votering i sak nr. 1, 5. april 2005.

2) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett-terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.

3) Jf. Dokument 3:1 (2011–2012), der det ble meddelt at Dokument 3:9 (2006–2007) skulle følges opp i en egen undersøkelse.

4) Dvs. etableringen av integrert strategisk ledelse (ISL), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, punkt 7.2.1 og forslag til vedtak II og III; Innst. S. nr. 342 (2000–2001), punkt 10.

2 Forsvarsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. september 2011 Forsvarsdepartementet om svar på spørsmål angående endringer og tiltak som var iverksatt etter at Dokument 3:9 (2006–2007) ble behandlet. I tillegg ble det bedt om svar på spørsmål om den løpende styringsdialogen, dvs. prosessen fram mot budsjett og iverksettingsbrev, og økonomirapporteringen. Departementet svarte i brev 21. oktober 2011. Departementet har videre kommentert revisjonskriteriene for oppfølgingsundersøkelsen, og dessuten svart på Riksrevisjonens forespørsler om dokumenter, jf. brev 1. desember og 21. desember 2011, og 27. mars 2012.

Forsvarsdepartementet viser i svarbrevet 21. oktober 2011 til at departementet legger vekt på sporbarhet i vesentlige saker, herunder at den formelle styringsdialogen er dokumenterbar. Dette er ikke minst viktig ved uenighet mellom departementet og Forsvaret. Departementet understreker at integrert strategisk ledelse (ISL) også innebærer en løpende, uformell dialog, hvor oppgaver løses i én prosess fra initiering til beslutning, slik Stortinget har lagt til grunn. Sentrale milepæler i arbeidet formaliseres enten ved utgivelse av formelle dokumenter eller ved behandling på etatsstyringsmøter. Det er for øvrig departementets oppfatning at både dialogen, samarbeidet og oppfølgingen av Forsvarsstaben omkring økonomistyring, inkludert budsjettprosess, har blitt kontinuerlig forbedret siden 2006.

Departementet framholder at eventuell uenighet i den uformelle prosessen dokumenteres gjennom formelle brev eller ved at saken løftes til et formelt nivå, normalt gjennom etatsstyringsmøtene. Som eksempel på dette viser departementet til referatet fra etatsstyringsmøtet 10. desember 2009 om iverksettingsbrevet for 2010. Utdypende dokumentasjon om uenigheten som kom fram i møtet, framgår av brev fra departementet til Forsvarsstaben, datert 9. desember 2009.

Departementet opplyser for øvrig at fastlagte rutiner for saksbehandling av saker for Forsvarssjefen fra april 2006 fortsatt gjelder. Forsvarsdepartementet viser videre til at det løpende ansvaret for operative forhold fra 1. januar 2009 ble flyttet fra departementet til Forsvarsstaben, og at dette som sådan representerer en endring.

2.1 Rammene for oppfølgingsundersøkelsen
Problemstillingene som har blitt belyst i den utvidede oppfølgingsundersøkelsen, er:

- 1 I hvilken grad ivaretas kravet om sporbarhet i den løpende styringsdialogen?
- 2 I hvilken grad ivaretas kravet om sporbarhet i beslutningsprosesser i vesentlige saker?

Den første problemstillingen omfatter sporbarhet i prosessen fram mot det årlige iverksettingsbrevet, og økonomirapporteringen. For å belyse den andre problemstillingen er det tatt utgangspunkt i én konkret beslutningsprosess, som er benyttet som case. Valgt case er nedleggelsen av Heimevernets 016-avdelinger. En beskrivelse av prosessen fram mot nedleggelse og sporbarheten i denne, følger som vedlegg.

Oppfølgingsundersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer. Dokumentanalysen omfatter relevant regelverk og et utvalg dokumenter fra den løpende styringsdialogen, blant annet korrespondanse om utkast til budsjett og iverksettingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter og økonomirapporter. Videre er stortingsdokumenter gjennomgått. I forbindelse med valgt case er utrednings- og beslutningsdokumenter gjennomgått, i tillegg til innspill til beslutningsdokumenter i form av brev eller notater.

Det er foretatt intervju med Forsvarsdepartementet, Forsvarssjefen, Forsvarsstaben ved økonomi- og styringsavdelingen, Generalinspektøren for Heimevernet (GIHV), Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), ett heimevernsdistrikt og Landsrådet for Heimevernet.

2.2 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen

Proessen fram mot budsjett og iverksettingsbrev

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at de generelle kravene til sporbarhet, som det er redegjort for i innledningen, skal ivaretas i prosessen med å utarbeide iverksettingsbrev.

En gjennomgang av dokumenter fra prosessen fram mot iverksettingsbrevet for 2010 og 2011 viser at sentrale milepæler er dokumentert, og i all hovedsak er i samsvar med den formelle prosessen som tidligere er beskrevet i Dokument nr. 3:9 (2006–2007). Forsvarsstaben gir i intervju uttrykk for at den integrerte prosessen oppleves som godt strukturert og organisert, med klare formelle rutiner og milepæler.

Forsvarsdepartementet understreker i sitt brev datert 21. oktober 2011 at integrert strategisk ledelse (ISL) også innebærer en løpende, uformell

dialog, slik Stortinget har lagt til grunn. En sammenligning av sporbarheten fra forrige undersøkelse viser at Forsvarsstabens kommentarer til foreløpig iverksettelsesbrev ikke lenger oversendes formelt. Forsvarsdepartementet påpeker at Forsvarsstabens kommentarer til det foreløpige iverksettelsesbrevet er formidlet som en del av den uformelle dialogen. Departementet viser videre til at oversendelsen av foreløpig utkast til budsjettproposisjon ikke anses å være formell, og at Forsvarsstaben derfor ikke har oversendt noe formelt svar. Departementet anser ikke at det finnes noe formelt krav om å forelegge dette for underliggende etater. Forsvarsstaben framholder i intervju at tidlig innsyn i foreløpig iverksettelsesbrev gir Forsvaret mulighet til å starte opp egne prosesser tidligere. Dette fungerer ifølge Forsvarsstaben godt.

Riksrevisjonen har i oppfølgingsundersøkelsen undersøkt sporbarheten knyttet til ett faglig råd som det var uenighet om i prosessen fram mot iverksettelsesbrevet for 2010: budsjettambisjonen for øvelsen Cold Response 2010. Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet⁵ dokumenterer at Forsvarsstaben anbefalte å gjennomføre en fullskala øvelse Cold Response i 2010. Forsvarsstaben viste til at Forsvarsdepartementet i en øvingsutredning vinteren 2007/2008 hadde lagt til grunn at Cold Response skulle gjennomføres hvert partallsår.⁶ Departementet hadde derimot i plangrunnlaget for 2010-budsjettet lagt til grunn en øvelse med et redusert ambisjonsnivå.⁷ Uenigheten mellom Forsvarsstaben og departementet i denne saken kom også fram i etatsstyringsmøtet 18. juni 2009. Forsvarsstaben viser i intervju til at det etter etatsstyringsmøtet ble gjennomført flere arbeidsmøter om budsjettet, der blant annet Cold Response ble drøftet. Konklusjonen i saken ble ifølge Forsvarsstaben formidlet av departementet gjennom foreløpig utkast til iverksettelsesbrev, datert 9. juli 2009. En gjennomgang av dokumentet viser at budsjett-rammen for øvelsen her ble opprettholdt i tråd med det som opprinnelig var lagt til grunn i departementets plangrunnlag. Forsvarsdepartementet framholder i intervju at det er naturlig at det i tillegg til det formelle etatsstyringsmøtet ble avholdt uformelle arbeidsmøter også om denne saken. Departementet bekrefter at konklusjonen fra etatsstyringsmøtet også er reflektert i foreløpig utkast til iverksettelsesbrev for 2010, datert 9. juli 2009.

5) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 5. februar 2009; Forsvarssjefens budsjettforslag, 5. mai 2009, s. 42.

6) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 5. februar 2009.

7) Dette framgår av referat fra etatsstyringsmøte 12. februar 2009.

Styringsdialogen om bruk av tildelte midler

I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 1.3, skal departementet i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav m.m. Det kreves at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten er dokumenterbar. Videre stiller *reglement for økonomistyring i staten* § 9c) krav om at virksomhetene rapporterer om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

Forsvarsdepartementet har stilt krav om økonomi-rapporteringens innhold og frekvens gjennom instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren og det årlige iverksettelsesbrevet. Tilsvarende har Forsvarsstaben internt i Forsvaret nedfelt rapporteringskrav til Forsvarets kapittelansvarlige gjennom direktiv for virksomhets- og økonomistyring og Forsvarssjefens virksomhetsplan. Rapporteringskrav til de kapittelansvarlige er også fastsatt gjennom dokumentet *Krav til prognoseprosessen*, utarbeidet høsten 2008. Forsvarsstaben opplyser i intervju at dokumentet ble utarbeidet etter at en arbeidsgruppe hadde vurdert hvordan Forsvarets kapittelansvarlige gjennom økonomirapporteringen i større grad kunne gi standardisert informasjon til Forsvarsstaben.

Riksrevisjonen har gjennom stikkprøver undersøkt om økonomirapporter – både fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet og internt i Forsvaret – er gitt med fastsatt frekvens i 2010 og 2011. Alle rapporter som Riksrevisjonen har etterspurt, foreligger. Forsvarets rapporter til Forsvarsdepartementet sendes formelt per brev. Forsvarsstaben opplyser i intervju at rapportene som staben mottar fra kapittelansvarlige, arkiveres i et internt filsystem.

En gjennomgang av de månedlige økonomi-rapportene fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet for 2011 viser at alle inneholder en tekstlig beskrivelse av status for henholdsvis drift, investering samt forbedret forvaltning og intern kontroll. Avvik og tiltak for å lukke disse omtales. Tabeller er i samme format i alle rapportene, og rapporterte tall kan dermed sammenlignes. Forsvarsdepartementet framholder i intervju at rapportene er utformet i henhold til gitte rapporteringskrav, og med en tilstrekkelig kvalitet til å gi departementet god og relevant styringsinformasjon. Departementet framholder videre at Forsvarsstaben siden 2006 har fått vesentlig bedre

styringsevne. Departementet har dermed mindre behov for å etterspørre og etterprøve opplysninger på detaljnivå innenfor etaten. Rapportene fra Forsvarsstaben behandles i møter der både departementet og Forsvarsstaben er representert. Forsvarsstaben vurderer dialogen med departementet som tett og god. Tilsvarende kommer til uttrykk i intervju med Forsvarsdepartementet.

Undersøkelsen av Forsvarets interne rapportering omfatter et utvalg rapporter fra to kapittelansvarlige til Forsvarsstaben. Gjennomgangen av rapportene viser at de gir oversikt over økonomisk status for gjeldende måned og forventet økonomisk årsresultat. Rapportene inneholder kommentarer om status, avvik, risiko og tiltak. Alle er bygget opp rundt samme struktur. Forsvarsstaben framholder i intervju at rapportene gir et godt grunnlag for Forsvarsstabens styring og oppfølging.

Det har både i 2010 og 2011 vært et vesentlig mindreforbruk på kapittel 1760, post 45, som omfatter utgifter til investeringer i materiell. Mindreforbruket var i 2010 på 677 mill. kr og i 2011 på 1375 mill. kr.⁸ Gjennomgangen av rapporteringen fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet viser at prognostisert mindreforbruk ble varslet underveis i det aktuelle gjennomføringsåret.⁹ I rapporteringen¹⁰ har Forsvarsstaben forklart mindreforbruket med blant annet forsinkelser fra leverandørene, senere oppstart enn planlagt av nye prosjekter og forsinket inngåelse av nye kontrakter. Forsvarsstaben har også vist til at omstilling innenfor logistikkvirksomheten har gjort det krevende å styrke ressurs situasjonen på investeringsområdet som forutsatt. Rapportene omtaler også tiltak for å sikre bruk av investeringsmidler i tråd med vedtatt budsjett. Dette gjaldt blant annet raskere godkjenning og iverksetting av nye prosjekter, omfangsøkning av pågående prosjekter, forsering av planlagte prosjekter og økt bemanning i FLO.

I Forsvarets forklaring til statsregnskapet for 2011 framheves fire prosjekter der forsinkelser og tilbakeholdt betaling har hatt størst økonomisk konsekvens. Forsvarsstaben bekrefter i intervju at leverandørforsinkelser har vært en utfordring i anskaffelsesfasen, men at det også har tatt lenger tid enn forutsatt å utarbeide framskaffelses-

løsninger for flere store prosjekter. Det skyldes ifølge Forsvarsstaben i hovedsak to forhold:

- Endringer i *Perspektivplan materiell*, dvs. Forsvarets plan for materiellinvesteringer, i 2009. Endringene førte til stopp i flere store prosjekter en periode. Prosjektporteføljen består dermed i større grad av mindre prosjekter. Omsetningen av investeringsmidler har som en følge av dette gått ned.
- Personellmangel på investeringssiden i FLO. Det er ifølge Forsvarsstaben en utfordring å sikre tilstrekkelig personellressurser i FLO til å utarbeide framskaffelsesløsninger og omsette investeringsmidler.

Også Forsvarsdepartementet framhever i intervju leverandørforsinkelser innenfor store investeringsprosjekter som en hovedårsak til mindreforbruket. I tillegg har kompetansemangel innenfor visse kritiske områder på investeringssiden i FLO gjort det vanskeligere å omsette investeringsmidler effektivt og fleksibelt. Departementet viser til at Forsvaret har iverksatt tiltak for å styrke kompetansen innenfor investeringer, og forventer også effekter av kompetansereformen, jf. omtale i Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*. Departementet vurderer det slik at tiltakene som er iverksatt, har hatt god effekt, og at mindreforbruket i 2011 ville ha vært vesentlig større dersom korrigerende tiltak ikke hadde blitt iverksatt. Det framgår av intervju med Forsvarsstaben at det er satt et mål om å foreta 100 nye tilsetninger i FLO innen utgangen av 2012.

Sporbarhet i integrerte arbeidsprosesser

Den løpende styringsdialogen er basert på en samarbeidsmodell med integrerte arbeidsprosesser. Riksrevisjonen har i intervju tatt opp praksis når det gjelder sporbarhet i slike arbeidsprosesser.

Forsvarsdepartementet viser til at det for å sikre god sporbarhet og hensiktsmessige arbeidsprosesser er viktig at det til enhver tid er tydelig om det er departementet eller Forsvaret som har ansvar for å lede en prosess fram mot en milepæl. Departementet legger derfor vekt på en tydelig ansvarsdeling, og opplever at dette fungerer godt i praksis. Forsvarsdepartementet journalfører dessuten e-poster som mottas gjennom den uformelle dialogen, når de inneholder vesentlige opplysninger. Brev journalføres alltid.

Forsvarssjefen påpeker i intervju at det i de fleste saker vil være mye uformell kommunikasjon mellom departement og etat. Det er en naturlig del av ISL-modellen, og bidrar til effektive

8) Meld. St. 3 (2010–2011) *Statsregnskapen 2010*, s. 139; Meld. St. 3 (2011–2012) *Statsregnskapen 2011*, s. 141. Mindreforbruket er beregnet ut fra samlet bevilgning, dvs. gjeldende års bevilgning pluss midler overført fra forrige år.

9) For 2010 i resultat- og kontrollrapport nr. 2, og for 2011 i resultat- og kontrollrapport nr. 1 og 2.

10) Se for eksempel resultat- og kontrollrapport nr. 2, 2011, s. 6 og 23–26.

arbeidsprosesser. For å sikre god sporbarhet er det imidlertid nødvendig at sentrale milepæler formaliseres og dokumenteres. Forsvaret tilstreber ifølge Forsvarssjefen å finne en fornuftig avveining mellom hensynet til effektivitet og hensynet til sporbarhet. Dette ivaretas etter Forsvarssjefens syn på en god måte. Forsvarssjefen ser det som tydelig avklart i hvilke saker de departementsansatte fungerer som Forsvarssjefens rådgivere, og i hvilke saker de har statsråden og departementet som sin oppdragsgiver. Som eksempel på at ISL fungerer etter hensikten, viser Forsvarssjefen til forberedelsen av det fagmilitære rådet som ble lagt fram for departementet og statsråden i november 2011. En departementsavdeling (FD IV) fungerte her som Forsvarssjefens strategiske rådgivere. Forsvarssjefen gir uttrykk for at prosessvekslingene mellom departementet og Forsvarssjefen var ryddige, og at oppdrag fra departementet og anbefalinger fra Forsvarssjefen er godt dokumentert.

Riksrevisjonen har i intervju med Forsvarsstaben og Forsvarssjefen også tatt opp Forsvarsdepartementets prinsipp om at eventuell uenighet i den uformelle prosessen skal dokumenteres gjennom brev eller ved at saken løftes til formelt nivå, normalt gjennom etatsstyringsmøtene.¹¹ Både Forsvarssjefen og Forsvarsstaben bekrefter at gjeldende praksis er i tråd med hva departementet her anfører, og ser det som viktig å få dokumentert de tilfellene hvor det er prinsipiell uenighet. Også departementet bekrefter i intervju at prinsippet fungerer godt i praksis, eksempelvis ved at Forsvarsstaben sørger for å ta opp vesentlige forhold det er uenighet om gjennom formelle kanaler.

2.3 Sporbarhet i en utvalgt beslutningsprosess – nedleggelse av Heimevernets 016-avdelinger
Heimevernets (HVs) 016-avdelinger¹² ble nedlagt med virkning fra 1. januar 2011. Sporbarheten i beslutningsprosessen i forbindelse med nedleggelsen er belyst som en del av oppfølgingsundersøkelsen. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kravene til sporbarhet som ble nevnt i innledningen, omfatter Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og dessuten lavere nivåer i den grad de er involvert i en beslutningsprosess – slik at de fagmilitære tilrådninger som gis, framkommer i forsvarssektorens interne saksframstilling. Rapport fra undersøkelsen følger som vedlegg.

11) Se tidligere omtale under punktet "Forsvarsdepartementets oppfølging".
12) Dokumentanalysen og intervjuene viser at HVs 016-avdelinger i noen sammenhenger omtales som "tropper", i andre sammenhenger som "avdelinger". I framstillingen her brukes "HVs 016-avdelinger", fordi styrende direktiver i hovedsak brukte betegnelsen "avdelinger".

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse viser klare forbedringer i sporbarheten i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at gjennomgangen av en utvalgt beslutningsprosess tyder på at det er behov for at Forsvarets rutiner for å sikre god sporbarhet i slike prosesser forbedres.

3.1 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen

Undersøkelsen viser at dialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret i forbindelse med utarbeidelse av budsjett og iverksettelsesbrev er formalisert og dokumentert gjennom faste milepæler. Det er dermed etablert et godt grunnlag for å sikre sporbarhet. De formelle milepælene er supplert med uformell dialog mellom departement og etat. Siden forrige undersøkelse er omfanget av den uformelle samhandlingen noe utvidet. Forsvarsstaben gir nå sine kommentarer til foreløpig iverksettelsesbrev gjennom uformelle, integrerte prosesser. Både intervjuer og dokumenter om øvelsen Cold Response 2010 viser at det er etablert en praksis der eventuell uenighet mellom departement og etat formaliseres gjennom brev og referat fra etatsstyringsmøte. For at en organisering med utstrakt bruk av uformelle, integrerte arbeidsprosesser skal gi tilstrekkelig grad av sporbarhet, legger Riksrevisjonen til grunn at departementet viderefører denne praksisen. Dette vil være en forutsetning for å sikre sporbarhet utover sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert.

Undersøkelsen viser at det er etablert rutiner som sikrer at Forsvarsdepartementet månedlig mottar økonomirapporter fra Forsvarsstaben. Tilsvarende rutiner er etablert for rapporteringen som Forsvarsstaben mottar fra underliggende kapittelansvarlige sjefer. Undersøkelsen viser også at rapportene følger en gitt struktur og inneholder relevant styringsinformasjon. Riksrevisjonen vil påpeke at dette er en klar forbedring siden forrige undersøkelse. Komiteens påpekning om at rapportene burde være standardisert, er etter Riksrevisjonens syn fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen registrerer samtidig at det både i 2010 og 2011 har vært et vesentlig mindreforbruk av investeringsmidler. Forsvarsdepartementet viste ved gjennomføringen av forrige undersøkelse til at feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO var en vesentlig årsak til mindreforbruket av investeringsmidler i

2006.¹³ Komiteen ga i innstillingen uttrykk for at denne forklaringen var lite tilfredsstillende, og understreket regjeringens plikt til å gjennomføre Stortingets vedtak. Likevel er mangel på kompetanse i FLO fremdeles blant årsakene til mindreforbruket av investeringsmidler. Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at budsjettet blir gjennomført slik Stortinget forutsetter.

3.2 Sporbarhet i beslutningsprosesser

Gjennomgangen av beslutningsprosessen fram mot nedleggelsen av HVs 016-avdelinger viser at prosessen delvis er dokumentert. Forsvarssjefens oppdrag, Heimevernets utredning og GIHVs endelige anbefaling er blant de milepælene i beslutningsprosessen som er tilfredsstillende dokumentert. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at det er flere forhold som kunne ha sikret bedre forvaltningspraksis og sporbarhet i prosessen fra Forsvarssjefens oppdrag ble gitt og fram til beslutning ble fattet.

Dette gjelder blant annet behandlingen av rapporten fra arbeidsgruppen som utredet HVs 016-avdelinger. Rapporten ble ikke formelt sendt til distriktssjefer som hadde 016-avdelinger. GIHV mottok likevel innspill fra distriktssjefene, som frarådet nedleggelse. Innspillene er ikke dokumentert eller journalført i arkivsystemet Doculive. At distriktssjefene var kritiske til nedleggelse, er i ettertid ikke skriftlig sporbart, men kan kun bekreftes gjennom intervjuene. Riksrevisjonen vil påpeke at journalføring av dokumentene ville sikret sporbarhet i uenigheten mellom sentrale aktører i saken.

Landsrådet for Heimevernet skal i henhold til forskrift til lov om Heimevernet bistå med uttalelser, forslag og råd i alle viktige spørsmål som angår Heimevernet. Med unntak av stikkord på presentasjonsfoiler foreligger det ikke dokumentasjon av dialog mellom GIHV og Landsrådet i denne saken før det ble fattet en beslutning om at HVs 016-avdelinger skulle tas ut av operative planer. Undersøkelsen viser at dette skyldes at Landsrådet i liten grad ble involvert i beslutningsprosessen før høsten 2010. GIHV burde derfor ha innhentet og dokumentert råd fra Landsrådet i denne saken.

Undersøkelsen viser at utredningsarbeidet om HVs 016-avdelinger ble satt i gang med grunnlag i direktiver som ikke var oppdatert, men likevel gjeldende. Det foreligger heller ikke – fra tiden

før utredningsarbeidet ble startet opp – noe eget dokument der omfanget av behovet for militær livvakt er beskrevet. Etter Forsvarssjefens syn var det ikke nødvendig å dokumentere behovet for militær livvakt. Grunnen var at omstillingen til et innsatsforsvar hadde gjort det åpenbart at behovet som forelå i gammel forsvarsstruktur, ikke lenger foreligger. Det framkommer imidlertid at det i utredningen fra arbeidsgruppen som skulle vurdere nedleggelsen, ble etterlyst en entydig avklaring av det operative behovet for militær livvakt. Da FOH ble bedt om å vurdere operativt behov for HVs 016-avdelinger, ga FOH uttrykk for at det var behov for at disse avdelingene skulle utføre militær livvakt. Etter muntlig henvendelse fra Forsvarssjefen ble dette imidlertid endret. Riksrevisjonen vil påpeke at en tydeliggjøring av og dokumentasjon på det gjeldende operative behovet fra Forsvarssjefens side på et tidligere tidspunkt ville ha skapt et klarere grunnlag for å utrede saken. Dette kunne bidratt til å sikre en mer felles forståelse av hva som var å anse som operativt behov.

Forsvarsdepartementet ble formelt orientert av Forsvarssjefen om at HVs 016-avdelinger ble vurdert nedlagt gjennom Forsvarssjefens reviderte budsjettinnspill for 2011. Riksrevisjonen anser sporbarheten i dialogen mellom departement og etat som tilfredsstillende. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at krav om sporbarhet i vesentlige saker også må omfatte Forsvarsstaben og lavere nivåer i den grad de er involvert i en beslutningsprosess – slik at de fagmilitære tilrådninger som gis, framkommer i forsvarssektorens interne saksframstilling. Riksrevisjonen vil anbefale at Forsvarsdepartementet i sin etatsstyring tar opp med Forsvaret hvordan sporbarheten i beslutningsprosesser innenfor etaten kan forbedres.

Samlet sett viser oppfølgingsundersøkelsen at det er klare forbedringer sammenlignet med forrige undersøkelse. Riksrevisjonen vil særlig vise til forbedringene i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Til tross for flere avvik er det også positive funn i saken om Heimevernets 016-avdelinger. Riksrevisjonen legger til grunn at Forsvaret bygger videre på det som er identifisert som god praksis, og samtidig lærer av de påviste avvikene. Riksrevisjonen ser derfor ikke behov for ytterligere oppfølging.

Saken er avsluttet.

13) Dokument nr. 3:9 (2006–2007), s. 11 og 61.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge – Dokument nr. 3:11 (2006–2007)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt nasjonale ansvar for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven.

Dokument nr. 3:11 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering* ble sendt til Stortinget 3. juli 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 20. november 2007, jf. Innst. S. nr. 35 (2007–2008). Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2010–2011), jf. Innst. 187 S (2010–2011) og Dokument 3:1 (2011–2012), jf. Innst. 147 S (2011–2012).

Ved behandlingen av Dokument 3:1 (2011–2012) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at departementet har satt i verk en rekke tiltak for å realisere målet om bærekraftig arealplanlegging. Tiltakene har ført til forbedringer på enkelte områder, slik som et stabilt lavere nivå på omdisponering av dyrket mark og mer fortetting og økning av kollektivandelen i de store byene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, hadde imidlertid merket seg at det på andre områder var en negativ utvikling, så som færre inngrepsfrie områder og høyt press på snaufjellsområdene og villreinområdene. Flertallet merket seg også at det er en økning i antallet dispensasjoner i strandsonen, og at klimagassutslippene, luftforurensingen og støyen i byer og tettsteder er betydelig, på tross av mer fortetting og økt kollektivandel.

2 Miljøverndepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 13. april 2012 Miljøverndepartementet om å orientere om måloppnåelse og iverksatte tiltak på området siden behandlingen av Dokument 3:1 (2011–2012). Departementet gjorde rede for status for arbeidet i brev 27. juni 2012.

2.1 Status og tiltak for inngrepsfrie naturområder og fjellområdene

Det har vært en markert nedgang av INON-områder¹ i perioden 2003–2008. Neste måling vil være for 2008–2013. Nedgangen forklares med energiutbygging, utbygging av skogsbilveier og hytteutbygging.

Departementet framhever at antallet fritidsboliger på snaufjellet og i tilknytting til villreinområdene er gode indikatorer på om kommuner og fylkeskommuner har fulgt opp den nasjonale politikken. Tallene på dette området er fra 2007, men departementet viser til at det skal etableres nye datasett som skal vise utviklingen av fritidsbebyggelsen. Statistisk sentralbyrå (SSB) arbeider med å utvikle datasettene. Statens kartverk skal på oppdrag fra departementet lage oversikt over utviklingen av fritidsbebyggelse på snaufjellet fra 1980 og fram til i dag.

Departementet viser også til at det utarbeides regionale planer for prioriterte fjellområder med villrein. Dette skal fullføres i 2013.

2.2 Status og tiltak for strandsonen langs sjøen og langs vann og vassdrag

I 2011 ble det vedtatt statlige planretningslinjer for en differensiert strandsoneforvaltning.² Disse ble vedtatt for å tydeliggjøre den nasjonale arealpolitikken for 100-metersbeltet langs sjøen.

Departementet opplyser at antall innvilgede dispensasjoner i strandsonen (100-metersbeltet) i hovedsak har vært økende siden 2008, men med en liten nedgang i 2011, jf. tabell 1. Tabellen viser videre at det er en økende andel av dispensasjonssøknadene som innvilges.

Departementet opplyser videre at 52 prosent av strandsonerearealet i Oslofjordområdet er

- 1) Inngrepsfrie naturområder (INON) er en indikator for utviklingen av store, sammenhengende naturområder i Norge. Et INON-område er definert som et område som ligger én kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep.
- 2) Kongen kan gi statlige planretningslinjer med hjemmel i § 6-2 i plan- og bygningsloven for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen ble fastsatt ved kgl.res. den 25. mars 2011.

Tabell 1 Andel av dispensasjonssøknader som innvilges, 2008–2011

År	Antall dispensasjonssøknader	Dispensasjoner innvilget	Andel søknader innvilget (prosent)
2008	1212	812	67
2009	1385	900	65
2010	1516	1122	74
2011	1340	1045	78

bygningsspåvirket. I presskommunene³ langs Sørlandskysten og opp til Trøndelag er 29 prosent av strandsonearealet bygningsspåvirket. I kommuner som ikke er presskommuner, er bare 12 prosent av strandsonearealet bygningsspåvirket.

Departementet påpeker at det til tross for innstramminger i ny plan- og bygningslov fortsatt er stort press i strandsonen, og det er nødvendig med en streng plan- og dispensasjonspraksis. Videre viser departementet til at det også i 2011 har gitt tydelige signaler om at praksisen i strandsonen skal være streng, gjennom innsigelsessaker, innkalling av plansaker og formidling av informasjon til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. På dette grunnlaget er departementet bekymret over at en så høy andel dispensasjoner er blitt gitt i 2011.

*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*⁴ fastslår at det skal tas hensyn til allmenne interesser langs vassdrag, og at kommunene skal vurdere behovet for byggeforbud 100 meter fra vassdrag, slik som plan- og bygningsloven åpner for.

Departementet opplyser at antall dispensasjoner gitt i områder med byggeforbud langs vann og vassdrag er stabilt i overkant av 200 per år.

Videre opplyser departementet at Rammedirektivet for vann forplikter Norge til å utarbeide regionale planer for hele landet, og at det skal foregå tiltaksplanlegging i 2013.

- 3) I retningslinjene for strandsonen deles landet inn i tre hovedområder: kystkommunene i Oslofjordregionen, andre områder der presset på arealene er stort og områder med mindre press på arealene.
- 4) I henhold til plan- og bygningsloven § 6-1 skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling. Forventningene skal i henhold til plan- og bygningsloven følges opp i planleggingen etter lov og legges til grunn for statens deltaking. Det første dokumentet om nasjonale forventninger ble vedtatt i kgl. res. 24. juni 2011.

2.3 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Departementet viser til at alle kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide planstrategier⁵ i løpet av høsten 2012. Videre viser departementet til at det i løpet av 2012 skal settes i gang en helhetlig evaluering av erfaringene med plan- og bygningsloven, blant annet når det gjelder å sikre en bærekraftig arealforvaltning.

Departementet viser til at tidspunktet for når kommunene sist reviderte sine planer, er en viktig indikator på om ny politikk er innarbeidet. Gjennomsnittlig alder på kommuneplanens samfunnsdel er seks år, og gjennomsnittsalderen for kommuneplanens arealdel er fem år. Dette er ifølge departementet tilfredsstillende. Men de viser også til at det fortsatt er kommuner som ikke har oppdaterte planer, eller at kvaliteten på planene ikke er god nok. Ifølge departementet er mangel på kompetanse og kapasitet til å planlegge et hinder i flere kommuner.

Departementet opplyser at ble fremmet innsigelse mot en større andel av de kommuneplanene som ble sendt på høring i 2011 enn i 2010 og 2009. I 2011 ble det fremmet innsigelse til over 50 prosent av kommuneplanene. Andelen innsigelser til reguleringsplaner har fra 2009 til 2011 vært stabil på om lag 30 prosent.

Det er en liten andel innsigelser som ikke blir avklart regionalt, og som da sluttbehandles i Miljøverndepartementet. Innsigelsen ble tatt til følge i et klart flertall av de sakene som ble sluttbehandlet i Miljøverndepartementet i 2011.

Departementet ser at omfanget av innsigelser er betydelig, og har derfor intensivert arbeidet for å få til en mer målrettet innsigelsespraksis og å bedre samordningen i planprosessene mellom statlige, regionale og kommunale myndigheter.

- 5) I henhold til plan- og bygningsloven § 7-1 og § 10-1 skal det lages regionale og kommunale planstrategier. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg om samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

2.4 Veiledning, informasjon og opplæring

Departementet opplyser at det har videreført sin veiledning på www.regjeringen.no om bruk av virkemidlene som er hjemlet i plan- og bygningsloven. Også nettportalen www.miljokommune.no brukes i formidlingsarbeidet. Videre viser departementet til at det er gitt ut en rekke veiledere og annet veiledningsmaterieell også i 2011 og 2012.

Departementet viser til omfattende informasjons- og kursvirksomhet i regi av departementet, fylkeskommunene, fylkesmennene og Senter for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS), tilknyttet kommunesektorens organisasjon, KS.

2.5 Systemer for å hente inn, analysere og gjøre informasjon tilgjengelig

Departementet har satt i gang en rekke tiltak for å hente inn, analysere og gjøre informasjon om planstatus, arealstatus og arealutvikling tilgjengelig.

Departementet opplyser at det siden 2008 er arbeidet med å implementere et nasjonalt planregister. Departementet framhever at målet er å få på plass et system som gjør det mulig å skaffe tilfredsstillende oversikt over nåværende og framtidig arealbruk i Norge.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse viser departementet til at KOSTRA-systemet er vesentlig utvidet når det gjelder planaktivitet og arealstatus. Kommunenes rapportering inneholder en del feil og mangler, men det arbeides systematisk med en kvalitetssikring av KOSTRA-tallene.

Departementet viser også til at SSB de siste årene har arbeidet med å forbedre arealstatistikken i Norge ved hjelp av finansiering fra departementet. Sammen med data fra planregistret vil arealstatistikken fra SSB og andre kartdata, ifølge departementet, gi forvaltningen kunnskap om effekten av arealplanleggingen.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet har satt i verk en rekke tiltak for bedre måloppnåelse innen forvaltningen av sårbare naturområder, men konstaterer at det fremdeles ikke er dokumentert om disse tiltakene har hatt tilstrekkelig effekt. Riksrevisjonen vil følge opp dette i den årlige revisjonen.

Det er positivt at Miljøverndepartementet i løpet av 2012 skal sette i gang en helhetlig evaluering av erfaringene med plan- og bygningsloven. Det vises her også til at omfanget av innsigelser er betydelig, noe som gir risiko for en mindre effektiv forvaltning.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Miljøverndepartementet arbeider med å utvikle og forbedre systemer for å hente inn, analysere og gjøre informasjon om planstatus, arealstatus og arealutvikling tilgjengelig.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NO_x-utslipp – Dokument nr. 3:9 (2007–2008)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke myndighetenes arbeid med å redusere NO_x-utslipp for å kunne oppfylle forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Dokument nr. 3:9 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NO_x-utslipp* ble levert til Stortinget 22. april 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 10. juni 2008, jf. Innst. S. nr. 293 (2007–2008). Stortinget behandlet saken 16. juni 2008. Riksrevisjonen fulgte opp saken i Dokument 3:1 (2011–2012), jf. Innst. 147 S (2011–2012).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen konstaterer at Norges forpliktelser etter Gøteborgprotokollen om å redusere utslippene av nitrogenoksider (NO_x) til 156 000 tonn årlige utslipp innen 2010, ikke er innfridd. Tiltakene som har vært satt i verk, har ikke redusert utslippene tilstrekkelig. Komiteen merket seg videre at totalutslippet av NO_x i 2010 var betydelig høyere enn anslaget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen forventer at departementet iverksetter nye tiltak slik at Norge kan innfri NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Komiteen var videre tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge saken videre.

2 Miljøverndepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 11. april 2012 Miljøverndepartementet gjøre rede for hva som har blitt gjort for at Norge skal innfri forpliktelsen om 156 000 tonn årlige utslipp av NO_x. Departementet ble videre bedt om å oppgi status for totalutslipp av NO_x og å gi sin vurdering av når Norge kan ventes å oppfylle NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Departementet gjorde rede for dette i brev 21. mai 2012.

Departementet viser i brevet sitt til at Statistisk sentralbyrå 9. februar 2012 publiserte det ordinære utslippsregnskapet for 2010. Dette viste at NO_x-utslippene for det året var 186 000 tonn. Av disse er 184 000 tonn omfattet av utslippsforpliktelsen

i Gøteborgprotokollen. Tiltakene som er gjennomført under NO_x-avtalen mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene, har bidratt til lavere utslipp enn hva som ellers ville ha vært tilfellet. Statistisk sentralbyrå anslår at utslippene i 2010 ville vært 6–7 prosent høyere uten effekten av disse tiltakene.

Miljøverndepartementet opplyser at utslippene i 2010 var 28 000 tonn høyere enn det Norge er forpliktet til i Gøteborgprotokollen. Departementet vil rapportere om overskridelsen av NO_x-forpliktelsen i 2010 til implementeringskomiteen under Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning.

Departementet opplyser videre at Statistisk sentralbyrå 8. mai 2012 publiserte et foreløpig utslippsregnskap for 2011. Dette viser at NO_x-utslippene som omfattes av utslippsforpliktelsen i Gøteborgprotokollen, var 181 000 tonn i 2011. Dette er 25 000 tonn høyere enn forpliktelsen i protokollen. Statistisk sentralbyrå har informert departementet om at effekten av tiltak som er gjennomført i 2011 etter NO_x-avtalen mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene, er lite innarbeidet i de foreløpige utslippstallene. Det ordinære utslippsregnskapet for 2011 vil inneholde bedre data når det foreligger i februar 2013.

Miljøverndepartementet informerer om at næringsorganisasjonene under den første NO_x-avtalen plikter å redusere utslippene med 18 000 tonn. Tiltak for å nå dette målet måtte fullføres innen utgangen av 2011. I den nye NO_x-avtalen for perioden 2011–2017 er organisasjonene forpliktet til å gjennomføre tiltak som reduserer utslippene med ytterligere 3000 tonn innen utgangen av første kvartal i 2012. Næringsorganisasjonene skulle innen 31. mai i år rapportere om disse tiltakene til Klima- og forurensningsdirektoratet og Miljøverndepartementet. Klima- og forurensningsdirektoratet skulle innen 1. juli i år ta stilling til om forpliktelsen er oppfylt.

Rapportering fra NO_x-fondet viser ifølge Klima- og forurensningsdirektoratet at utslippene av NO_x er redusert med 21 211 tonn i perioden

2008–2011. Siden den første avtalen med næringsorganisasjonene omfattet en reduksjon av NO_x-utslippene på 18 000 tonn, er denne avtalen oppfylt. Ifølge direktoratet innebærer dette også at 3211 tonn NO_x kan overføres som reduksjoner i den nye avtalen, datert 14. desember 2010. Kravet om reduksjon i 2011 er 3000 tonn NO_x. Første del av den nye avtalen synes ifølge direktoratet derfor å være oppfylt.

Forpliktelsene i Gøteborgprotokollen og NEC-direktivet er uttrykt som absolutte utslippsnivåer. Miljøverndepartementet forklarer at å overholde NO_x-forpliktelsen er mer krevende enn tidligere antatt på grunn av metodeendringer i beregningen av utslippene. Endringene innebærer oppjusteringer av utslippene fra vegtrafikk og metallproduksjon. Departementet skriver i brev 21. mai 2012 at det ikke er endret vesentlig i metodene i utslippsregnskapet i 2012.

Miljøverndepartementet har tidligere anslått at Norge vil kunne overholde NO_x-forpliktelsene fra 2012, jf. også Prop. 1 S (2010–2011). Departementet opplyser at disse utslippsframskrivningene ikke lenger kan legges til grunn, og at nye utslippsframskrivninger vil bli presentert i perspektivmeldingen som Regjeringen planlegger å legge fram tidlig i 2013.

Miljøverndepartementet vil vurdere hvordan det kan arbeides videre med å redusere NO_x-utslippene, slik at de internasjonale forpliktelsene kan overholdes snarest mulig.

internasjonale forpliktelsene kan overholdes snarest mulig.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Norge ikke har innfridd forpliktelsen i henhold til Gøteborgprotokollen om å redusere utslippene av NO_x til 156 000 tonn årlige utslipp innen 2010. Tiltakene som har vært iverksatt, har ikke i tilstrekkelig grad bidratt til å bringe utslippene ned.

Riksrevisjonen merker seg at utslippsframskrivningene som var grunnlag for Miljøverndepartementets anslag om at Norge vil kunne overholde NO_x-forpliktelsene fra 2012, ikke lenger legges til grunn.

Riksrevisjonen merker seg videre at nye utslippsframskrivninger vil bli presentert for Stortinget i perspektivmeldingen tidlig i 2013, og at Miljøverndepartementet vil vurdere hvordan NO_x-utslippene kan reduseres, slik at de

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand – Dokument nr. 3:2 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementets forvaltning bidrar til en effektiv humanitær bistand, og om den humanitære bistanden er rask, effektiv og av god kvalitet.

Dokument nr. 3:2 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand* ble sendt til Stortinget 6. november 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 17. februar 2009, jf. Innst. S. nr. 150 (2008–2009). Stortinget behandlet saken 23. mars 2009.

Komiteen understreket at norske bidrag innen humanitær bistand ifølge Riksrevisjonens undersøkelse ga positive resultater for et stort antall mennesker. Samtidig merket komiteen seg at undersøkelsen påviste en rekke svakheter som gjør det vanskeligere å nå målet om en rask, effektiv bistand av god kvalitet. Det ble funnet svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet. Det ble også funnet svakheter i departementets kvalitetssikring ved tildeling og oppfølging av bistanden.

Komiteen pekte på at Riksrevisjonens undersøkelse viste svakheter i søknadene om tilskudd. Det er vanskelig å sikre kvaliteten på oppfølgingen både underveis og etter at prosjektene er gjennomført, fordi resultatene blir vanskelige å måle. Få evalueringer er gjort av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte. Riksrevisjonen stilte spørsmål om antall evalueringer er tilstrekkelig for at de humanitære aktørene skal få nødvendig informasjon om oppnådde mål og virkninger av innsatsen. Komiteen merket seg at en samlet utenrikskomité i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 uttalte at "norsk bistandsforvaltning bør legge enda større vekt på måling og evaluering av de faktiske resultater av innsatsen".

Komiteen merket seg at lite tid og ressurser i saksbehandlingen ifølge undersøkelsen påvirker hvor grundig den faglige vurderingen og kvalitets-sikringen av søknadene i Utenriksdepartementet

blir. Komiteen pekte på at dette tydelig signaliserer behovet for økte ressurser, ikke minst ved utestasjonene. Komiteen så alvorlig på at dokumentasjon av gjennomførte prosjektbesøk kun forelå i 3,3 prosent av prosjektene. I likhet med Riksrevisjonen forutsatte komiteen at departementet prioriterer og gir nok ressurser til forvaltningen av de humanitære midlene for å sikre en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet.

I innstillingen viste komiteen videre til at undersøkelsen stiller spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad legger til rette for en god overgang fra humanitære kriser til mer langsiktig støtte. Komiteen understreket hvor viktig det er å se sammenhengen mellom bistand i akutsituasjoner, overgangsbistand og den mer langsiktige bistanden. Slik kan en bidra både til å forebygge nye katastrofer og gjøre mottakerlandene mindre sårbare i nye krisesituasjoner. Komiteen understreket i denne sammenhengen at å bruke lokal kapasitet mer vil kunne styrke u-landenes egen evne til å håndtere kriser i fremtiden og sikre bærekraftig utvikling på lang sikt.

Komiteen merket seg at undersøkelsen viste at ettårige avtaler gjør prosjekter og programmer som går over flere år, lite forutsigbare og fleksible for både norske og internasjonale organisasjoner. Komiteen mente at dette er noe Utenriksdepartementet må vurdere nærmere og gi Stortinget rask tilbakemelding på.

2 Utenriksdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2012 Utenriksdepartementet gjøre rede for hvordan departementet har fulgt opp de forholdene som ble påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse. Departementet ga sin redegjørelse i brev 18. mai 2012.

Utenriksdepartementet viser til at St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk* inneholder konkrete handlingspunkter for forvaltningen av norsk humanitær bistand som skal følges opp fram til 2013. En uavhengig midtveiseevaluering av meldingen konkluderer med at gjennomføringen har bidratt til framskritt på viktige områder for

Norges humanitære politikk. Evalueringen peker også på at utenriksstjenestens begrensede ressurser gjør det vanskelig å sikre maksimal effekt av de enkelte tiltakene for mennesker i nød.

2.1 Måling og evaluering av resultatene av den humanitære innsatsen

Utenriksdepartementet peker på at arbeidet med å styrke resultatrapporteringen og malene er en kontinuerlig prosess. I 2011 ble et nytt ordningsregelverk for humanitære midler og nye maler for tilskudd innført i departementet. Disse inneholder tydeligere krav om formulering av forventede resultater. I tilskuddsbrevene til de største organisasjonene er det også krav om at disse skal offentliggjøre sitt arbeid for å bekjempe økonomiske misligheter og gi en oversikt over eventuelle avsluttede mislighetssaker det aktuelle året.

Departementet opplyser at bruk av evalueringer og gjennomganger er sentrale virkemidler for å kvalitetssikre den humanitære innsatsen. Utenriksdepartementet har i samarbeid med Norad tatt initiativ til flere gjennomganger av norske og internasjonale organisasjoner de siste årene. Departementet peker på at det hentes inn informasjon fra samarbeidspartnere, fra uavhengige evalueringer og gjennom styringsdialogen med relevante FN-organisasjoner. Utenriksdepartementet ser også at det er økende bevissthet internasjonalt om resultater, og at dette bidrar til at samarbeidspartnere utvikler bedre systemer for å måle resultater.

2.2 Forvaltningskapasitet i departementet og ressursituasjonen ved utenriksstasjonene

Utenriksdepartementet viser til at det i 2009 ble innført nye retningslinjer og en rekke nye administrative verktøy i tilskuddsforvaltningen. Dette har sammen med opprettelsen av en egen seksjon for budsjett og forvaltning i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål styrket forvaltningen av den humanitære bistanden. Et annet sentralt tiltak har vært å redusere antall avtaler med om lag 25 prosent. Oppmerksomhet om tidlige utbetalinger på land og tematiske satsinger har ifølge departementet økt den økonomiske fleksibiliteten og forutsigbarheten for organisasjonene.

Departementet peker på at utenriksstasjonene er viktige i forvaltningen av den humanitære bistanden, og at det er lagt stor vekt på å følge opp prosjekter i felt bedre. Departementet gjennomfører nå systematisk feltbesøk til prosjekter og områder som mottar betydelig støtte. Omfanget av prosjektbesøk har økt sammenlignet med

situasjonen i tidsrommet for Riksrevisjonens undersøkelse. Departementet peker også på at det som en forsøksordning har lagt ut mindre deler av forvaltningen av den humanitære bistanden til utenriksstasjonene. Disse forsøkene vurderes som positive. Ifølge departementet legges det også stor vekt på opplæring for å sikre at ambassadepersonalet har den nødvendige forvaltningskompetansen.

Utenriksdepartementet viser for øvrig til at en stadig større del av norsk humanitær bistand kanaliseres gjennom humanitære nødhjelpsfond som fordeler midler både til FN-organisasjoner og til ikke-statlige organisasjoner som opererer i felt.

2.3 Samordning mellom humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig bistand

Utenriksdepartementet har ansvaret for å følge opp Norges humanitærpolitiske engasjement og humanitære bistand til utviklingsland rammet av konflikt og naturkatastrofer. Departementet framhever særlig utenriksstasjonenes rolle i forvaltningen av den humanitære bistanden. Disse har oversikten over det totale norske engasjementet i sitt embetsområde og er derfor sentrale i samordningen.

2.4 Involvering av lokale aktører i den humanitære bistanden

Arbeidet med å gjøre lokale aktører mer involvert i den humanitære bistanden er ifølge departementet krevende. Et av tiltakene på området er å styrke fondsmekanismer på landnivå for å finansiere og følge opp lokale aktører. I enkelte land er det etablert mindre og midlertidige krisefond øremerket internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner. Målet er å kunne yte rask og fleksibel finansiering av humanitære tiltak. Departementet vil arbeide for å øke den lokale involveringen gjennom fondsmekanismene når Norge overtar lederskapet i FNs arbeidsgruppe for humanitære fond i 2012. Departementet peker også på at det har lagt ut deler av forvaltningen av den humanitære bistanden til utvalgte utenriksstasjoner for å gjøre lokale aktører mer involvert.

2.5 Flerårige samarbeidsavtaler

I tråd med den humanitære strategien ble det i 2008–2011 inngått flerårige rammeavtaler med seks humanitære organisasjoner. Utenriksdepartementet vurderer rammeavtalene som et godt verktøy som bidrar til tettere dialog og oppfølging mellom departementet og de humanitære aktørene. Rammeavtalene har gitt organisasjonene bedre forutsigbarhet og bidratt til mer effektiv forvalt-

ning av de humanitære midlene gjennom å redusere antall avtaler. Rammeavtalene har også gitt et mer strategisk og langsiktig samarbeid med sentrale partnere om de tematiske prioriteringene i St.meld. 40.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet har lagt fram St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk* med konkrete handlingspunkter for hvordan norsk humanitær bistand skal forvaltes. Riksrevisjonen ser positivt på tiltakene som er gjennomført for å forbedre måling og evaluering av den humanitære innsatsen. Riksrevisjonen er også positiv til at forvaltningskapasiteten i departementet er økt. Nytt ordningsregelverk for de humanitære midlene og nye retningslinjer og administrative verktøy i tilskuddsforvaltningen vil kunne bidra til at den humanitære bistanden gis effektivt og med god kvalitet. Riksrevisjonen har også merket seg at Utenriksdepartementet følger opp prosjektene tettere, og at departementet har inngått flerårige rammeavtaler med flere humanitære organisasjoner. Rammeavtalene er et godt virkemiddel for å sikre mer forutsigbarhet i bistandsforvaltningen.

Riksrevisjonen registrerer imidlertid at det fortsatt er utfordrende å involvere lokale aktører i den humanitære bistanden. Økt involvering er viktig for å sikre en effektiv respons på kriser og vil også kunne bidra til å styrke u-landenes egen evne til å håndtere kriser i framtiden. Riksrevisjonen vil følge utviklingen på dette området.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet – Dokument nr. 3:3 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge og vurdere myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. Undersøkelsen omfattet innsatsen på dette feltet i skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, arbeids- og velferdsetaten og politi- og påtalemyndigheten.

Dokument nr. 3:3 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet* ble sendt til Stortinget 4. november 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 17. februar 2009, jf. Innst. S. nr. 151 (2008–2009). Saken ble behandlet av Stortinget 23. mars 2009.

Komiteen understreket at en effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet er viktig både av allmennpreventive hensyn og for tilliten til politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Det ble også framhevet at økonomisk kriminalitet kan ramme enkeltmennesker direkte, men at det vanligvis er selskapsinteresser, ideelle eller offentlige interesser som blir skadelidende. Komiteen pekte videre på at avdekking av økonomisk kriminalitet både er avhengig av politiets egeninnsats og innsatsen til kontrolletatene. Det er derfor av stor betydning at også kontrollorganene har kompetanse og materielle og økonomiske ressurser som gjør det mulig å utføre en kvalitativ tilsyns- og kontrollvirksomhet.

Når det gjelder skatteetaten, mente komiteen at det var urovekkende at antall og andel bokettersyn hadde gått ned i perioden 2004–2007. Bokettersyn er et av de viktigste virkemidlene mot skatte- og avgiftskriminalitet. Det var heller ikke tilfredsstillende at den stedlige arbeidsgiverkontrollen utført av de kommunale skatteoppkreverne hadde gått ned. Komiteen merket seg også at det var store variasjoner mellom fylkene når det gjaldt kravene til næringsdrivende og selskaper og andelen av disse som ble kontrollert. Komiteen stilte spørsmål ved grunnen til så store variasjoner. Komiteen registrerte at en tredjedel av fylkes-skattekontorene ikke hadde fulgt anbefalingene i anmeldelsesinstruksen. Dette var ifølge komiteen en svært uheldig utvikling som det var nødvendig at regjeringen grep fatt i.

For toll- og avgiftsetaten viste komiteen til at omorganiseringen av etaten i 2004 blant annet skulle bidra til å frigjøre ressurser til prioriterte kontrolloppgaver. Komiteen mente derfor det var urovekkende at undersøkelsen viste at antall virksomhetskontroller og ressurser som ble brukt til dette, ikke hadde økt som forutsatt. Også på dette området ble det anmeldt færre virksomheter enn anmeldelsesveilederen for toll- og avgiftsetaten skulle tilsi. Komiteen mente dette også var forhold som Finansdepartementet måtte se nærmere på.

Komiteen merket seg at undersøkelsen viste at arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomførte systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger av trygde- og stønadsmisbruk, og at det heller ikke var fastsatt mål for kontrollarbeidet i etaten. Svakheter ved ikt-systemene gjorde et effektivt kontrollarbeid vanskelig, og komiteen forventet at nye ikt-løsninger som var tatt i bruk, ville gi forbedringer. Komiteen viste også til at det i flere fylker var til dels betydelige restanser av feilutbetalinger på områdene dagpenger og attføring, og at etaten ikke hadde oversikt over hvor mange av sakene som var foreldet. Det var heller ikke noen enhetlig anmeldingspraksis i arbeids- og velferdsetaten. Komiteen merket seg i den forbindelse at det i 2008 var vedtatt nye retningslinjer for anmeldelser i etaten, og at oppgaven var sentralisert. Komiteen regnet med at det ville føre til en mer enhetlig anmeldelsespraksis.

Komiteen merket seg at straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet hadde vært relativt stabil i perioden 2004–2007, men at oppklaringsprosenten varierte sterkt mellom politidistriktene. Andel saker som ble henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, hadde økt i perioden 2004–2007. Komiteen understreket at dette tydet på at økonomisk kriminalitet var blitt lavere prioritert enn forutsatt i handlingsplanen, og at ressursene i politi- og påtalemyndigheten måtte styrkes på dette området.

Videre registrerte komiteen at de tre kontrolletatene i undersøkelsen hadde ulike muligheter for administrative sanksjoner, og at dette kunne være en av årsakene til de store beløpsmessige variasjonene mellom etatene i saker som ble

anmeldt. Komiteen forventet at økt og mer ensartet bruk av administrative sanksjoner ville bli fulgt opp ved behandlingen av sanksjonsutvalgets innstilling.

Komiteen merket seg at politi- og påtalemyndigheten ikke hadde lyktes med å inkludere inndragning som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet. Komiteen regnet med at den etablerte arbeidsgruppen, bestående av representanter for Riksadvokaten, Politidirektoratet, Økokrim og sentrale politidistrikter, ville fremme forslag til tiltak som ville gi forbedringer.

Komiteen pekte på at undersøkelsen viste at samhandlingen mellom de tre kontrolletatene som er med i undersøkelsen, ikke var god nok. Lovendringer om utveksling og innhenting av informasjon, som nylig var vedtatt i Stortinget, ville gi etatene bedre muligheter for å samhandle.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen konkluderte med at det var et forbedringspotensial både når det gjaldt kontrollomfang og samordning av kontrollaktiviteter, og at politi- og påtalemyndigheten var en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker.

Avslutningsvis uttrykte komiteen forståelse for at omlegginger og omstillinger både i skatteetaten og arbeids- og velferdsetaten kunne ha hatt betydning også for aktiviteten i arbeidet mot økonomisk kriminalitet i de årene som var undersøkt. Komiteen mente derfor det kunne være aktuelt med en ny undersøkelse om noen år, når omstillingene har fått virket en tid.

2 Finansdepartementets, Arbeidsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 13. april 2012 Finansdepartementet, Arbeidsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjøre rede for status og iverksatte tiltak relatert til de forholdene som ble tatt opp i Innst. S. nr. 151 (2008–2009). Departementene svarte i brev 21. mai, 15. mai og 4. juni 2012.

2.1 Finansdepartementets oppfølging

Finansdepartementet opplyser at antall etterkontroller (bokettersyn) i skatteetaten har økt i årene 2010 og 2011, etter en svekkelse av kontrollområdet i forbindelse med omorganiseringen av etaten i perioden 2008–2009. I 2011 var antall

etterkontroller høyere enn i 2004. I den forbindelse vises det også til at skatteetaten etter omorganiseringen i større grad satser på såkalt proaktiv kontroll ved å styrke veiledningstjenesten. Finansdepartementet peker for øvrig på at skatteetaten avdekker store beløp og nå arbeider med langt flere store og komplekse saker enn tidligere. For toll- og avgiftsetaten viser Finansdepartementet til at etaten har hatt en positiv utvikling i antall utførte virksomhetskontroller og etterberegnet beløp siden undersøkelsesperioden.

Når det gjelder den stedlige arbeidsgiverkontrollen, som utføres av de kommunale skatteoppkreverne, viser Finansdepartementet til at det fra 2008 til 2011 har vært en positiv utvikling i andel arbeidsgiverkontroller, fra 3,8 til 4,3 prosent.

Ifølge departementet er resultatkravene knyttet til kontrollområdet i større grad basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger etter at skatteetaten ble omorganisert til fem skatteregioner. Dette skyldes blant annet at det ikke lenger er nødvendig å ta spesielle hensyn til små kontorer, og at budsjettfordelingen ivaretar oppgavefordelingen mellom regionene bedre enn før. De tidligere fylkesskattekontorenes bemanning, herunder kontrollkapasitet, reflekterte ikke nødvendigvis fylkets nærings-sammensetning i antall, størrelse og kompleksitet.

Finansdepartementet har i brev til Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet understreket hvor viktig det er å følge anmeldelsesinstruksen/ anmeldelsesveilederen. Direktoratene har fulgt opp dette i sin styringsdialog og fagdialog med regionene. Både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har fastsatt ny formell anmeldelsesinstruks. Et sentralt mål med de nye instruksene har vært å bidra til mer ensartet behandling av tilnærmet like saker i begge etater. Ifølge departementet har antall anmeldelser foretatt av både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten økt i perioden 2008–2011.

Når det gjelder politiets og påtalemyndighetens oppfølging av anmeldte saker, opplyser Finansdepartementet at det ifølge Skattedirektoratet henlegges relativt få saker i politiet på grunn av manglende kapasitet. Dette kan imidlertid variere noe fra politidistrikt til politidistrikt.

Finansdepartementet viser til at skatteetaten har inngått en sentral samarbeidsavtale med politi- og påtalemyndigheten, og at arbeids- og velferdsetaten ble med i dette samarbeidet i 2010. Dette samarbeidet foregår både på sentralt og regionalt

nivå. Saker og områder som krever felles innsats, blir tatt opp både i sentrale og regionale møter.

Taushetspliktbestemmelsene i tollovgivningen og skattelovgivningen er ifølge departementet ikke noe hinder for samarbeid mellom etatene. Endringene i regelverk og instruks har også gjort det enklere for skatteetatens tjenestemenn å gi opplysninger om straffbare forhold til politiet. En ny forskrift har blitt vedtatt om offentlige myndigheters plikt til ukrevet å gi ligningsmyndighetene opplysninger om utbetaling av erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader mv. Etter at forskriften ble vedtatt, har departementet heller ingen indikasjoner på at det finnes store hindringer i regelverket mot nødvendig samarbeid mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og arbeids- og velferdsetaten. Departementet framhever også at skatteetatens og toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet er styrket ved økt bevilgning til tiltak for å forbygge og avdekke skatteunndragelser.

2.2 Arbeidsdepartementets oppfølging

Arbeidsdepartementet opplyser innledningsvis at arbeid mot trygdesvindel er en prioritert oppgave for departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og velferdsetaten har i 2011 styrket sin innsats mot trygdesvindel, både gjennom intern omprioritering og økte budsjettmidler. Ifølge departementet har denne styrkingen ført til mer målrettede kontroller og at flere trygdesvindelsaker er avdekket og anmeldt i 2011.

Arbeidsdepartementet opplyser at det i 2010 ble laget et rammeverk for overordnet risikovurdering. Med utgangspunkt i denne overordnede vurderingen er det utviklet et særskilt rammeverk for å ivareta vurderinger av risiko for trygdemisbruk.

Ifølge departementet har alle mål- og disponeringsbrev etter Innst. S. nr. 151 (2008–2009) inneholdt krav til NAV Kontrollers misbruksarbeid. For 2012 er målet at omfanget av kontroller i 2012 minst skal være på 2011-nivå, og at det er viktig å fokusere på store og alvorlige saker.

Ifølge Arbeidsdepartementet opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at manglende kommunikasjon og samordning mellom de ulike saksbehandlings-systemene i etaten gjør et effektivt kontrollarbeid vanskelig. Arbeidsdepartementet opplyser imidlertid at det pågår et ikt-moderniseringsprogram i arbeids- og velferdsetaten.

Departementet viser til at det er satt i verk nye interne retningslinjer for anmeldelser. Anmeldelsesoppgaven er sentralisert til NAV Kontroll. Dette skal bidra til en enhetlig anmeldelsespraksis. Det stilles blant annet krav til hvilke saker som skal sendes til NAV Kontroll for strafferettslig vurdering.

Arbeids- og velferdsetaten samarbeider også med toll- og avgiftsetaten. Blant annet melder toll- og avgiftsetaten fra i saker med mistanke om mulig trygdemisbruk, eksempelvis i forbindelse med udeklart utførsel av større pengebølper. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider også med toll- og avgiftsetaten om bruk av valutaregisteret. Gjennom valutaregisteret er det avdekket saker hvor stønadmottaker har langvarig opphold i utlandet som er uforenlig med mottatte trygdeytelser.

Ifølge Arbeidsdepartementet har Arbeids- og velferdsdirektoratet et godt samarbeid med politio og påtalemyndighet. Det er en positiv utvikling i antall henleggelses hos politiet. I perioden fra 1. januar 2008 til september 2009 ble 35 prosent av anmeldelsene henlagt. I 2011 ble 25 prosent av anmeldelsene henlagt. De fleste sakene henlegges som følge av bevisets stilling eller som følge av manglende kapasitet. Departementet opplyser at etaten har rutiner for å vurdere påklage av alle henleggelses, og at direktoratet påklager en del henleggelses, særlig i alvorlige saker.

2.3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at regjeringen prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, og fortsetter sitt kontinuerlige og langsiktige arbeid på området. Det vil imidlertid alltid være en utfordring at de samlede ressursene i politiet må fordeles på flere prioriterte områder. Departementet viser til at den femte handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet ble lagt fram 15. mars 2011, med en virketid på tre år. Handlingsplanen skal samordne innsatsen mot økonomisk kriminalitet slik at samfunnet får mest mulig igjen for ressursene på dette området.

Det antas fortsatt å være store mørketall når det gjelder økonomisk kriminalitet. Både Politidirektoratet og Økokrim understreker at anmeldelsesstatistikken gir et begrenset bilde av kriminaliteten. Departementet mener det er uheldig dersom anmeldelse av avdekkede saker fra kontrolltater og øvrige aktører tilpasses politiets ressursituasjon.

Dette vil på sikt kunne svekke den allmennpreventive effekten av innsatsen for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Når det gjelder prioriteringen av økonomisk kriminalitet og ressursene i politi- og påtalemyndighet, opplyser Justis- og beredskapsdepartementet at det er viktig at myndighetene sender et klart signal om at politiet er i stand til å etterforske og iretteføre økonomiske straffesaker. Departementet viser til at både Økokrim og politidistriktene ble styrket med til sammen 47 nye stillinger i perioden 2009–2011.

Ifølge departementet gir oppklaringsprosenten for påtaleavgjorte økonomiforbrytelser en indikasjon på det antall saker politiet klarer å håndtere. På landsbasis gikk oppklaringsprosenten gradvis ned i årene mellom 2007 og 2010, fra 71,1 til 66,2 prosent. I 2011 økte oppklaringsprosenten til 71,6 prosent, som er det høyeste nivået i perioden, samtidig med at antallet saker økte med ti prosent fra 2007 til 2011. Etter departementets vurdering tyder dette på økt effektivitet i politiets verdikjede, og at tildelte stillinger kan ha hatt effekt. Når det gjelder Oslo politidistrikt, synes styrkingen også å ha fått positiv effekt. Ifølge departementet har både oppklaringsprosenten og antall påtaleavgjorte saker økt tydelig fra 2010 til 2011.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets oppfatning bør det være en klar ambisjon å løfte oppklaringsprosenten for de av politidistriktene som fortsatt ligger under 75 prosent. For å sikre fortsatt trykk og høy prioritet på økonomisk kriminalitet skal økoteamene i politidistriktene utredes i løpet av høsten 2012. Departementet legger til grunn at Politidirektoratet kommer tilbake til de bakenforliggende årsakene til variasjonene i oppklaringsprosenten i utredningen av økoteamene. Her er det ifølge departementet grunnlag for tydelige forbedringer.

I likhet med komiteen er Justis- og beredskapsdepartementet opptatt av at like tilfeller skal behandles likt, også ved bekjempelse av økonomisk kriminalitet. En mer ensartet praksis for anmeldelser forutsetter for det første at den administrative sanksjonskompetansen er noenlunde likt fordelt i de tre kontrolletatene som Riksrevisjonen undersøkte. Dernest forutsetter det samordnede retningslinjer for bruk av administrativ sanksjon og anmeldelse i etatene.

Arbeidet med lovproposisjonen som skal følge opp sanksjonsutvalget, har ifølge departementet

tatt lang tid, men intensjonen er at proposisjonen blir lagt fram i løpet av 2012.

Departementet ga i april 2008 Politidirektoratet i oppdrag å opprette en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til nye tiltak for mer effektiv inndragning. Politidirektoratet foreslo i 2010 sju tiltak på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport. To av tiltakene er prioritert og gjennomført av direktoratet, blant annet ett som er rettet mot utdannelsen på Politihøgskolen. Departementet mener likevel at det fortsatt er for stort gap mellom det antatt årlige straffbare utbyttet på flere milliarder, og det politi og påtalemyndighet klarer å inndra.

I 2010 ble NAV inkludert som samarbeidspartner i avtalen som politiet og påtalemyndigheten har med skatteetaten. Departementet bemerker i denne sammenhengen at det er viktig at det er gode samarbeidsrelasjoner mellom skattekrim-enheter, NAV og politiet, og at den operative instruksjonen om samarbeidet brukes aktivt. I løpet av 2012 skal alle økoteamene utarbeide kompetanse- og samarbeidsplaner for sin virksomhet.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at det er satt i verk en rekke tiltak for å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet i perioden etter at undersøkelsen ble avsluttet. De tre departementene melder også om forbedret resultatoppnåelse på området.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er dette positivt, men den oppfølgende undersøkelsen viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Dette gjelder særlig innenfor politi- og påtalemyndighetens område. Riksrevisjonen vil gjennom den årlige revisjonen følge utviklingen på politi- og påtalemyndighetens område og vurdere om det er behov for en ny større undersøkelse.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør – Dokument nr. 3:4 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om Innovasjon Norge fungerte effektivt som statlig næringsutviklingsaktør.

Dokument nr. 3:4 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør* ble sendt Stortinget 25. november 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 17. februar 2009, jf. Innst. S. nr. 152 (2008–2009). Saken ble behandlet i Stortinget 23. mars 2009.

Komiteen viste i sine merknader til at bare om lag halvparten av Innovasjon Norges støtte gikk til prosjekter som var registrert som innovative. Komiteen var kjent med at Innovasjon Norges virkemidler også ivaretok andre mål enn innovasjon, men delte Riksrevisjonens vurdering av at innovasjonsgraden var for lav ut fra de mål som ble satt for selskapet. Komiteen mente derfor at det var nødvendig å følge opp målene om økt innovasjon og nyskaping bedre framover.

Komiteen viste til at integrasjonen mellom utenlandsvirksomheten og den norske virksomheten var for svak. Komiteen mente at utfordringene med innovasjon og internasjonalisering burde vies mye oppmerksomhet framover.

Komiteen mente at det burde stilles spørsmål ved om Innovasjon Norge i større grad burde støttet mer risikoutsatte prosjekter, og vurderte det som nødvendig at Nærings- og handelsdepartementet foretok en gjennomgang av dette, slik departementet varslet.

Komiteen viste til at både kundeansvarlige og Innovasjon Norges kunder mente det var vanskelig å få oversikt over virkemiddelporteføljen, og at det var rom for forbedringer. Komiteen mente derfor at det var positivt at Innovasjon Norge hadde satt i gang tiltak med sikte på å forenkle virkemiddelporteføljen.

Komiteen viste til at flere samarbeidspartnere, som fylkeskommuner og NHOs regionkontorer, framhevet at Innovasjon Norge i stor grad opererte som en bank, og i for liten grad arbeidet utadrettet,

blant annet for å kunne skape gode prosjekter og nettverk for næringsutvikling. Komiteen mente det var viktig at Innovasjon Norge var i stand til å prioritere den utadrettede virksomheten knyttet til rådgiving, kompetanseoverføring og nettverksbygging for bedrifter og etablerere.

Komiteen bemerket at 40 oppdragsbrev fra fem departementer, fylkesmennene og fylkeskommunene, samt en omfattende virkemiddelportefølje, kunne skape krevende styringsutfordringer. Komiteen viste til Nærings- og handelsdepartementet som uttalte at sektordepartementene har ansvaret for egne virkemidler, og at det var krevende å få en sammenslutning som Innovasjon Norge til å fungere optimalt. Komiteen påpekte at Nærings- og handelsdepartementet, som eierdepartement, hadde ansvaret for koordinering mellom de ulike departementene og oppdragsgiverne, og at muligheten til å utøve denne funksjonen måtte styrkes.

Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at det var behov for ytterligere samordning og styring, også av faglig karakter, for at Innovasjon Norge skulle bli bedre i stand til å nå målene som ble satt for selskapet. Det ble påpekt at det i større grad må foretas faglig koordinering ved opprettelsen av nye programmer og virkemidler. Komiteen anså at det bare er Nærings- og handelsdepartementet som kan ha denne rollen – som eierdepartement.

Komiteen viste til at Nærings- og handelsdepartementet i 2009 ville starte arbeidet med en helhetlig evaluering av Innovasjon Norge. En slik evaluering ble vurdert som nyttig og nødvendig for å kunne styrke arbeidet med nyskaping og næringsutvikling i hele landet.

2 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 14. februar 2012 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og for effekten av disse tiltakene. Departementet svarte i brev av 16. mars 2012.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det etter Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført en rekke tiltak. Det er særlig rettet økt oppmerksomhet mot Innovasjon Norges måloppnåelse og koordinering, samordning og samarbeid mellom eierne og oppdragsgiverne.

Departementet viser til at det ble gjennomført en evaluering av Innovasjon Norge i 2010, ECON Pöyry m.fl.(2010), *Evaluering av Innovasjon Norge*, og en evaluering for å følge opp anbefalinger i ECONs evaluering, Rambøll (2011), *Evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter*. Evalueringene er blant annet basert på innspill og merknader fra Riksrevisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Evalueringene har dannet grunnlag for vurderinger og forslag til tiltak i stortingsmelding om Innovasjon Norge og SIVA, *Verktøy for vekst*, Meld. St. nr. 22 (2011–2012), jf. Innst. 365 S (2011–2012).

Departementet viser til at det i meldingen blant annet presenteres nye mål som skal legge til rette for mer og bedre målstyring av Innovasjon Norge. Et nytt, fullstendig mål- og resultatstyringssystem skal legges til grunn for selskapets virksomhet framover.

Departementet viser i sitt svarbrev til at det vil følge opp rapporten om Innovasjon Norges uteaktiviteter i sitt videre arbeid med selskapet. I Meld. St. nr. 22 (2011–2012) framgår det at departementet vil fastsette egne mål for selskapets internasjonaliseringsarbeid og følge disse opp i samarbeid med øvrige eiere og i dialog med øvrige oppdragsgivere.

Departementet viser til at Riksrevisjonens funn av lav innovasjonsgrad er fulgt opp ved at Innovasjon Norge i større grad rapporterer om innovasjon i års- og halvårsrapporteringen til eiere og oppdragsgivere. Ifølge departementet vil det nye mål- og resultatstyringssystemet bidra til å synliggjøre hva som oppnås av innovasjon, og hvilken effekt de enkelte virkemidlene har. Endringen vil også legge til rette for bedre rapportering om måloppnåelse for Innovasjon Norge.

Departementet opplyser at tilskudds- og låneordninger som Innovasjon Norge forvalter, skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville ha blitt satt i gang, satt i gang i en mindre skala eller satt i gang på et senere tidspunkt. For at støtten skal være utløsende, må prosjektet nødvendigvis

inneha noe risiko. I Meld. St. nr. 22 (2011–2012) opplyser departementet at det vil ta initiativ til å evaluere låneordningene som Innovasjon Norge forvalter på vegne av departementet. Evalueringen skal også vurdere risikoprofilen i ordningene.

Departementet opplyser at det i samråd med de andre oppdragsansvarlige departementene og eierne har tatt initiativ til forenkling av virkemiddelporteføljen. Innovasjon Norge bes hvert år om å rapportere om videreutvikling og forenkling av selskapets virkemiddelportefølje. I oppdragsbrevene for 2011 og 2012 har departementet lagt opp til færre øremerkinger og mer fleksibilitet i sammensetningen av selskapets oppdragsportefølje.

Departementet viser til at det har satt i gang bedre koordinering av departementenes oppdragsbrev til Innovasjon Norge. Mindre avvikende og sprikende føringer, færre detaljerte føringer og mer fokus på overordnet måloppnåelse skal bidra til økt måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk. Det er også etablert et felles opplegg for rapportering fra Innovasjon Norge til departementene og opprettet et kontaktforum mellom de oppdragsansvarlige departementene der problemstillinger knyttet til oppdragene til Innovasjon Norge drøftes.

Departementet viser videre til at det ble etablert et samarbeidsforum for Innovasjon Norge bestående av selskapets eiere og oppdragsgivere i forbindelse med at fylkeskommunene ble medeiere. Formålet er blant annet å legge til rette for en langsiktig strategisk utvikling av Innovasjon Norge som selskap. Forumet gir også selskapets oppdragsgivere mulighet til å samordne seg bedre om utvikling og styring av Innovasjon Norge framover. Som en konsekvens av at fylkeskommunene ble medeiere, ble Innovasjon Norges vedtekter endret. Ifølge departementet bidrar endringen til å styrke eiernes muligheter til å sikre bedre koordinering og faglig styring av selskapet.

3 Status for Innovasjon Norges måloppnåelse

Riksrevisjonen har våren 2012 gjennomført en spørreundersøkelse¹ blant Innovasjon Norges kundeansvarlige saksbehandlere for å kartlegge enkelte deler av selskapets måloppnåelse og av dets utvikling siden 2008. Videre er det innhentet

1) Spørreundersøkelsen ble distribuert til 285 ansatte og ble besvart av 239. Dette gir en svarprosent på 84 prosent.

data om tidsbruken til de ansatte fra Innovasjon Norges tidsregistreringssystem, og ledelsen i Innovasjon Norge er intervjuet. Det er også gjennomført dokumentanalyser av Innovasjon Norges årsrapporter for 2010 og 2011 og av referater fra møter i samarbeids- og kontaktforumet for Innovasjon Norge.

3.1 Innovasjonsgrad

Innovasjon Norges oversikt over antall tilsagn for 2011 viser at 39 prosent av prosjektene som ble tildelt midler, er registrert med innovasjonsgrad på bedriftsnivå eller regionalt nivå (lavt innovasjonsnivå), og at 31 prosent er registrert med innovasjonsgrad på nasjonalt eller internasjonalt nivå (høyt innovasjonsnivå). 30 prosent av prosjektene som fikk støtte, er ikke registrert som innovative. Undersøkelsen fra 2008 viste at 50 prosent av prosjektene ikke var registrert som innovative, 26 prosent var registrert med lavt innovasjonsnivå, og 24 prosent var registrert med høyt innovasjonsnivå.

Prosjektkategorien høyt innovasjonsnivå er tildelt en høyere andel av midlene enn de andre prosjektkategoriene. Av de midlene Innovasjon Norge innvilget i 2011, gikk 55 prosent til prosjekter med høyt innovasjonsnivå, 27 prosent til prosjekter med lavt innovasjonsnivå, og 18 prosent til prosjekter uten innovasjon.

Innovasjon Norge opplyser at måten å registrere innovative prosjekter på er endret i perioden. Selv om det er en metodisk utfordring å sammenligne innovasjonsgrad før og etter at det nye systemet ble etablert, mener Innovasjon Norge at innovasjonsnivået har vært økende. Ifølge Innovasjon Norge gir dagens registreringssystem bedre styringsinformasjon om innovasjon.

Innovasjon Norge har satt i gang intern opplæring av medarbeiderne med sikte på å styrke oppmerksomheten om innovasjon i møte med kunder. Det er gitt opplæring i hvordan kunderådgiverne i større grad kan utfordre kundene til innovasjon i alle ledd. I tillegg er det innført måleparameter som skal øke bevisstheten omkring det å jobbe med innovasjon. Dette har, ifølge Innovasjon Norge, også skjerpet resultatorienteringen på området.

Innovasjon Norge opplyser videre at det er innført en ny målstruktur for Innovasjon Norge som vil bidra til mer oppmerksomhet om lønnsom næringsutvikling og verdiskaping. Innovasjon, internasjonalisering og strategisk omdømme-

bygging vil være innsatsområder og virkemidler for å nå disse målene.

3.2 Forenkling av virkemiddelapparatet

Spørreundersøkelsen viser at 69 prosent av de kundeansvarlige i svært stor eller stor grad oppfatter Innovasjon Norges tjenestetilbud som oversiktlig. Tilsvarende tall fra 2008 var 44 prosent. Av de som svarer at de i svært liten, i liten eller middels grad oppfattet tjenestetilbudet som oversiktlig, svarer 5 prosent at dette i svært stor eller stor grad gikk ut over kundene. Tilsvarende tall fra 2008 var 11 prosent.

Innovasjon Norge sier at det har vært arbeidet med å forenkle virkemiddelporteføljen etter 2008. Tiltakene har vært rettet mot å øke kompetansen om virkemidlene på utekontorene og distriktskontorene, og å rydde i tjenesteporteføljen ved blant annet å redusere antall programmer. I tillegg er internettsiden (innovasjonnorge.no) endret for å gi kundene tydeligere informasjon om tjenestene, og søknadsprosessen er forenklet ved at kundene tilbys e-søknadsmuligheter. Ifølge Innovasjon Norge vil en videre forenkling kreve at selskapets oppdragsgivere reduserer omfanget av øremerking av virkemiddelrammer.

Innovasjon Norge opplyser at styringen ikke er så kompleks som antallet oppdragsbrev skulle tilsi, selv om selskapet fortsatt mottar over 40 oppdragsbrev. Ifølge Innovasjon Norge er styringen av selskapet blitt mer koordinert gjennom samarbeidsforumet etter at fylkeskommunene kom inn som medeiere, og oppdragsbrevene fra departementene har blitt mer samkjørte.

Referatene fra departementenes kontaktforum for Innovasjon Norge viser at det er løpende diskusjon mellom oppdragsgiverne om relevante forhold som berører styringen av selskapet.

3.3 Innovasjon Norges utadrettede virksomhet

I spørreundersøkelsen svarer 43 prosent av de kundeansvarlige at de i svært stor eller stor grad har tid til rådgiving, og 46 prosent svarer i middels grad. 11 prosent av de kundeansvarlige svarer at de i svært liten eller liten grad har tid til rådgiving av kundene. Resultatene i 2008 var omtrent det samme.

Innovasjon Norges tjenestetyper er finansiering, rådgiving, nettverksaktiviteter, profilering og kompetansetjenester. Av disse kan rådgiving, nettverk og profilering sies å være mer utadrettet enn de øvrige aktivitetene. Registreringsdata for

Innovasjon Norges tidsbruk i 2011 viser at ansatte ved distriktskontorene bruker 68 prosent av tiden på finansiering og henholdsvis 6 og 4 prosent på rådgivning og nettverk. De ansatte ved utekontorene bruker 42 prosent av tiden på rådgivning og 31 prosent på profilering.

Innovasjon Norge opplyser at selskapet siden 2008 har arbeidet med å endre organisasjonen fra å være transaksjonsorientert til å bli mer relasjonsorientert, og understreker at denne arbeidsmåten er nødvendig for å bli mer proaktiv ut mot kundene. Dette innebærer at det blant annet har vært en økende utadrettet aktivitet knyttet til å formidle finansieringstjenester. Som ledd i det proaktive arbeidet, er det i 2012 satt i gang et mobiliseringsprosjekt for å identifisere de bedriftene som har størst potensial for verdiskaping gjennom innovasjon og internasjonalisering. I tillegg er kundemøter tatt med som en parameter i målekortet, noe som Innovasjon Norge mener har bidratt til at kundebehandlerne har blitt mer bevisst på viktigheten av kundemøter.

Innovasjon Norge mener at selskapet har bygget opp god kompetanse til å ta en pådriverrolle, men at økt aktivitet som pådriver krever mye ressurser.

3.4 Innovasjon Norges utenlandsvirksomhet

I spørreundersøkelsen svarer 36 prosent av de kundansvarlige at de har hatt kontakt med utekontorene hver uke eller oftere, eller stort sett hver måned det siste året, mens 57 prosent svarer noen få ganger eller aldri. Syv prosent svarer at spørsmålet ikke var relevant. Sammenligning med 2008-undersøkelsen viser at kontakthyppigheten er omtrent uendret fra 2008 til 2012.

På spørsmål om i hvilken grad de kundansvarlige ved Innovasjon Norges distriktskontorer opplever at utekontorene leverer tjenester som tilfredsstillende små og mellomstore bedrifter, svarer 50 prosent i svært stor eller stor grad. Resultatet i 2008 var 38 prosent.

Undersøkelsen viser videre at 55 prosent av de kundansvarlige som i løpet av siste året har hatt kontakt med utekontorene, opplever at utekontorene i svært stor eller stor grad leverte tjenester som tilfredsstillende små og mellomstore bedrifter. Tilsvarende tall fra 2008 var 38 prosent.

Innovasjon Norge mener at selskapet har blitt mer integrert på flere nivåer siden 2008. Toppledelsen er mer kjent på alle nivåer i organisasjonen,

og det er særlig bedre samhold innen divisjonene og mellom distriktskontorene og utekontorene.

Innovasjon Norge viser til at det jevnlig arrangeres et lederprogram med formål å etablere en felles lederkultur i organisasjonen. I tillegg er det en roteringsordning for ledere og en hospiteringsordning for medarbeidere. Dette skal bidra til å bygge opp kompetanse på tvers av distriktskontorene og utekontorene.

En evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter (Rambøll (2011), *Evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter*), viser at Innovasjon Norges internasjonaliseringstjenester treffer små og mellomstore bedrifter i tidlig internasjonaliseringfase på en god måte. Evalueringen peker samtidig på at samarbeidet mellom distriktskontorene og utekontorene har forbedringspotensial, og at kompetansedelingen mellom disse kan bli mer systematisk.

4 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet har satt i gang en rekke tiltak med sikte på å forbedre måloppnåelsen til Innovasjon Norge. Virkemiddelporteføljen er forenklet, og departementenes styring av selskapet har blitt mer koordinert. Riksrevisjonen ser positivt på dette og forutsetter at iverksatte og planlagte tiltak følges opp.

Riksrevisjonen merker seg at Innovasjon Norges rapportering til eiere og oppdragsgivere er endret, og at departementet mener endringen vil bidra til å synliggjøre hva som oppnås av innovasjon og hvilken effekt de enkelte virkemidlene har. Departementet mener at endringen vil legge til rette for bedre rapportering om måloppnåelse for Innovasjon Norge, men konstaterer at det ikke er mulig å måle om det har vært en forbedring i innovasjonsgrad siden undersøkelsen fra 2008.

Riksrevisjonen merker seg at det har skjedd en omlegging i Innovasjon Norges arbeidsmåte, som ifølge selskapet blant annet har gjort arbeidet med finansieringstjenester mer utadrettet i 2012 enn i 2008. Riksrevisjonen registrerer samtidig at de ansatte ved distriktskontorene i Innovasjon Norge fortsatt bruker størstedelen av tiden på finansieringstjenester – framfor rådgivning, nettverk og profilering, som er mer utadrettede tjenester. Riksrevisjonen understreker at den

utadrettede virksomheten er viktig for å skape gode prosjekter og nettverk for næringsutvikling.

Oppfølgingsundersøkelsen våren 2012 tyder på at Innovasjon Norges utekontorer nå utfører tjenester som tilfredsstillende små og mellomstore bedrifter bedre enn i 2008. Samtidig viser oppfølgingsundersøkelsen at kontakthyppheten mellom distriktskontorene og utekontorene til Innovasjon Norge er den samme som i 2008. Riksrevisjonen registrerer også at det i evalueringen av Innovasjon Norges uteaktiviteter i 2011 konkluderes med at samarbeidet mellom distriktskontorene og utekontorene har et forbedringspotensial.

Riksrevisjonen er positiv til at departementet vil fastsette egne mål for selskapets internasjonalseringsarbeid og følge opp disse i samarbeid med øvrige eiere og i dialog med øvrige oppdragsgivere. Etter Riksrevisjonens vurdering er det fortsatt behov for konkrete tiltak som kan bedre integrasjonen mellom utekontorene og resten av Innovasjon Norge.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer – Dokument nr. 3:5 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å finne ut om befolkningen over 18 år har nødvendig tilgang til de ulike tjenestene innenfor psykisk helsevern for voksne, i hvilken grad tilbudet er i samsvar med behovet, og om tilbudene er likeverdige innenfor spesialisthelsetjenesten.

Dokument nr. 3:5 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer* ble sendt Stortinget 25. november 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 31. mars 2009, jf. Innst. S. nr. 189 (2008–2009). Stortinget behandlet saken 28. mai 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at Riksrevisjonens undersøkelse viste at det er store forskjeller mellom helseregionenes tilbud. Dette gjelder kapasiteten både i døgnplasser og i poliklinisk virksomhet. Det er en klar sammenheng mellom kapasitet og andel henvisninger. Etter komiteens mening innebærer dette at pasienter som skulle vært henvist til spesialisthelsetjenesten, ikke får de nødvendige vurderingene de etter loven har krav på.

Komiteen så det som alvorlig at fastlegene har så ulike terskler for henvisning til spesialistvurdering, og at det faglige skjønnemålet i så stor grad blir påvirket av tilbudet. Komiteen mente også det er urovekkende at mange henvisninger var mangelfulle, og at spesialisthelsetjenesten i slike tilfeller ikke etterspurte mer informasjon. Komiteen mente videre at det er alvorlig at avgjørelser om pasientenes rettigheter blir tatt på grunnlag av mangelfull informasjon om tilstanden til den enkelte pasient. Komiteen ba departementet følge opp problemstillingene ved henvisningspraksis, slik at pasientene får lik behandling.

Komiteen var tilfreds med at avtalespesialistene blir tettere knyttet til helseforetakene. De framhevet likevel at det må etableres både gode ordninger som gir pasientene bedre informasjon om ulike tilbud og om ventetider, og et bedre system for henvisning til avtalespesialister.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 3. februar 2012 Helse- og omsorgsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev 8. mars 2012.

2.1 Oppfølgingen av fastlegenes henvisningspraksis

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet legger samhandlingsreformen vekt på en ny kommunerolle og et forpliktende avtalesystem mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Kommunene og spesialisthelsetjenesten er pålagt å utarbeide samarbeidsavtaler som skal være endelig på plass innen 1. juli 2012.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Helsedirektoratet i 2007 og 2008 har arbeidet med å styrke allmennlegetjenestens og fastlegenes deltakelse i psykisk helsevern og psykisk helsearbeid i kommunene.

Departementet viser også til forslaget om ny forskrift for fastlegeordningen som fokuserer på kommunene og fastlegenes ansvar. I forskriften¹ stilles det nasjonale kvalitetskrav blant annet til kapasitet, forebyggende tiltak og samarbeid.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Helsedirektoratet i 2007 inviterte til en bredt sammensatt arbeidsgruppe og referansegruppe for å drøfte allmennlegetjenesten i relasjon til psykisk helsearbeid i kommunene og psykisk helsevern i spesialisthelsetjenesten. Helsedirektoratet har på bakgrunn av dette arbeidet utarbeidet en rapport, *Allmennlegetjenesten og psykisk helse* (IS-1655 (2009)), og gitt tilskudd til Legeforeningen for å kunne gjennomføre flere tiltak. Departementet viser til et av tiltakene i rapporten – å styrke praksiskonsulentordningen ved å engasjere fastlege(r) ved distriktpsykiatriske sentre (DPS) og poliklinikker for psykisk helsevern for barn og unge. Et annet tiltak er å revidere håndboken som gir råd og praktisk bistand i allmennlegetjenestens kontakt med henvisning til psykisk helsevern for barn og unge. Dette er

1) Forskrift om fastlegeordning i kommunene, fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 29. august 2012.

tiltak som etter departementets vurdering kan ha overføringsverdi til psykisk helsevern for voksne. Det er også utarbeidet et elektronisk henvisnings-skjema til spesialisthelsetjenesten under "HELFO".

2.2 Oppfølgingen av spesialisthelsetjenestens vurderings- og prioriteringspraksis

Departementet framhever at det har vært store forskjeller i praktiseringen av prioriteringsforskriften. Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene fikk derfor i 2006 et oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet om å utarbeide en strategi som skulle bidra til at spesialisthelsetjenesten praktiserte i tråd med lov og forskrift for prioritering. Samarbeidsprosjektet "Riktigere prioriteringer i spesialisthelsetjenesten" var et ledd i en slik strategi. I dette prosjektet samarbeidet Helsedirektoratet med fagmiljøene i helseforetakene, fastleger og brukerrepresentanter om å utvikle prioriteringsveiledere.

Prioriteringsveilederen for psykisk helsevern for voksne skal være beslutningsstøtte for de som vurderer eller deltar i vurdering(er) av henvisninger til spesialisthelsetjenesten. Det er understreket at henvisninger som er mangelfulle, ikke kan returneres til henvisende instans uten vurdering. Det må om nødvendig hentes inn supplerende opplysninger, eller pasienten må innkalles til undersøkelse, slik at det kan gjøres en faglig forsvarlig vurdering av helsetilstanden. Det er gjennomført implementeringskonferanser og informasjonsmøter om veilederen, og implementeringsarbeidet pågår fortsatt.

Offentlig statistikk fra Helsedirektoratet viser at det har blitt en likere fordeling mellom helse-regionene når det gjelder antall pasienter som får rett til nødvendig helsehjelp.

2.3 Oppfølgingen av kapasitet og kompetanse ved distriktpsikiatriske sentre (DPS)

Departementet opplyser at helseforetakene er pålagt å øke andelen ressurser brukt på DPS versus de sentraliserte sykehusavdelingene. Dette innebærer også å ruste opp bemanningen på DPS med mer spesialisert personell med diagnostisk kompetanse og behandlingskompetanse.

Offentlig statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Helsedirektoratet viser en vridning av ressurser fra bruk av sykehussenger til mer bruk av DPS i psykisk helsevern for voksne. For landet under ett viser også statistikken for antall fagårsverk per 10 000 innbyggere en økning.

Sentrale myndigheter har ikke utarbeidet normtall for bemanning ved DPS. Norsk psykiatrisk forening foreslår i sin generalplan for 2001–2010 at det per én spesialist i psykiatri bør være tre andre fagstillinger og tilnærmet lik fordeling av antall lege- og psykologstillinger. Det foreslås også at det bør være minimum én spesialist i psykiatri, én spesialist i klinisk psykologi og én lege i utdanningsstilling knyttet til en døgnenhet.

Antall spesialister blir vurdert når avdelinger eller institusjoner søker om godkjenning som utdanningsinstitusjon. Helsedirektoratet erfarer også at DPS som søker om godkjenning for tvunget psykisk helsevern med døgnopphold, kan ha for få psykiatere og psykologspesialister ved døgnenheten. Direktoratet kan da stille krav om økt bemanning for at det skal bli gitt slik godkjenning.

2.4 Oppfølgingen av tilgangen på informasjon om behandlingstilbud, ventetider og pasientrettigheter

Som et ledd i informasjonssatsingen innen *Opptappingsplanen for psykisk helse*² ga Helsedirektoratet kommunene tilbud om gratis hjelp til å forbedre nettsidene sine slik at ulike tilbud innen psykisk helse skulle framkomme på en god måte. Det er etter departementets mening sentralt at kommunene satser på god informasjon om ulike tilbud til befolkningen generelt, men spesialisthelsetjenesten må også sørge for informasjon om tilbudet de har. Flere helseforetak, sykehusavdelinger og DPS har utarbeidet brosjyrer, standardbrev eller nettsider med informasjon om behandlingstilbud, ventetider og pasientenes rettigheter.

Helsedirektoratet har etablert www.helsenorge.no, som retter seg til befolkningen. Sidene er ikke ferdig utviklet, men vil kunne bli en god informasjonskanal til brukere og pårørende om ulike tilbud.

Ifølge forslaget til ny fastlegeforskrift skal fastlegen ved henvisning informere om retten til fritt sykehusvalg, jf. pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1, 2-2 og 2-4 (se § 26 Henvisningspraksis under punkt 4).

2.5 Oppfølging av systemet for henvisning til avtalespesialister

Departementet viser til at de regionale helseforetakene er pålagt å etablere systemer for å koordinere henvisningene til avtalespesialistene,

2) St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptappingsplan for psykisk helse 1999–2006*, jf. Innst. S. nr. 222 (1997–1998)

slik at pasientene skal slippe å måtte ringe rundt selv. Det er valgt noe ulike systemer i regionene. For eksempel har en region etablert en koordinerende enhet som har oversikt over ventetider og praksisprofil for avtalespesialistene innen psykisk helsevern.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har pålagt helseforetakene å øke ressursandelen brukt på DPS sammenlignet med de sentrale sykehusavdelingene. Offentlig statistikk fra Statistisk sentralbyrå og Helsedirektoratet viser også at det har skjedd en vridning av ressurser fra bruk av sykehussenger til mer bruk av DPS i psykisk helsevern for voksne. Utviklingen er i tråd med *Opptrappingsplanen for psykisk helse* som la opp til en endring med desentralisering og personellmessig opprusting av psykisk helsearbeid i kommunene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det tatt positive initiativ for å styrke fastlegenes deltagelse i og kunnskap om psykisk helsevern og psykisk helsearbeid i kommunene. Helsedirektoratet har gjennom en bredt sammensatt arbeidsgruppe og referansegruppe drøftet allmennlegetjenesten i relasjon til psykisk helsearbeid i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Helsedirektoratet la på bakgrunn av arbeidet fram en rapport med tiltak for å forbedre allmennlegenes arbeid med psykisk helse. Rapporten tok blant annet for seg hvordan bruker- og pårøndererfaringer kan være et tema i allmennlegers videre- og etterutdanning og tiltak for å høyne kvaliteten på fastlegenes henvisningspraksis generelt.

Riksrevisjonen har merket seg at Helsedirektoratet i samarbeid med ulike fagmiljøer har utviklet prioriteringsveiledere for psykisk helse for voksne, som et ledd i arbeidet for å få til en mer ensartet prioritering innen spesialisthelsetjenesten. Prioriteringsveiledere skal være en støtte i beslutningene til de som vurderer henvisninger til spesialisthelsetjenesten. I arbeidet med å iverksette veilederen er det understreket at henvisninger som er mangelfulle, ikke kan returneres til henvisende instans. Det skal imidlertid gjøres en faglig forsvarlig vurdering, enten ved å innhente supplerende opplysninger eller undersøke pasienten.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren – Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om resultatene av omstillingen i forsvarssektoren i periodene 2002–2005 og 2005–2008 var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren* ble sendt Stortinget 20. januar 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomførte 11. mars 2009 en åpen kontrollhøring med forsvarsminister og forsvarssjef som ledd i sin behandling av rapporten. Komiteen ba i brev av 18. mars 2009 Riksrevisjonen om å utvide undersøkelsen av omstillingen i forsvarssektoren til hele 2008 på bakgrunn av at Forsvarssjefens årsrapport for 2008 da forelå. Riksrevisjonens vurdering av Forsvarssjefens årsrapport opp mot funn og vurderinger i Dokument nr. 3:6 (2008–2009) ble sendt Stortinget 2. april 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 12. mai 2009, jf. Innst. S. nr. 229 (2008–2009). Saken ble behandlet i Stortinget 28. mai 2009.

I innstillingen uttalte komiteen at Forsvarsdepartementet må gjennomgå rapporteringssystemet slik at det ikke oppstår grunnlag for sprikende konklusjoner, spesielt i vurderingen av utviklingen av operativ evne. Komiteen understreket viktigheten av korrekt og relevant mål- og resultatstyring, ikke minst for å muliggjøre Stortingets kontrollfunksjon.

Komiteen viste til at Riksrevisjonens undersøkelse avdekket en ubalanse mellom forsvarsgrenenes krav og Forsvarets logistikkorganisasjons (FLO) kapasitet til å levere. Komiteen merket seg at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) mente det var nødvendig å videreutvikle og forenkle FLO for å skape et sterkere fokus på organisasjonens kjernevirksomhet, som er å framskaffe, vedlikeholde og levere materiell og forsyninger, og at et slikt fokus ville bidra til å styrke Forsvarets operative evne. Komiteen merket seg også at statsråden ville gjennomføre organisatoriske grep for å bedre situasjonen.

Komiteen merket seg at det i 2005–2008 var et betydelig avvik mellom midler bevilget til materiellinvesteringer det enkelte år og hva som var benyttet til materiellinvesteringer, og understreket Regjeringens ansvar for å fremme realistiske budsjetter og følge opp de vedtak som Stortinget har truffet.

2 Forsvarsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 19. april 2012 Forsvarsdepartementet om å redegjøre for endringer i rapporteringssystemet, og hvordan dette imøtekommer komiteens merknader. Videre ble departementet bedt om å redegjøre for status i arbeidet med omorganiseringen av FLO, og i hvilken grad ny organisering bidrar til å styrke Forsvarets operative evne. Departementet svarte i brev av 18. mai 2012.

2.1 Rapportering på operativ evne

Departementet opplyser at systemet for å vurdere operativ evne har vært under utvikling siden 2009. Operativ evne er nå innarbeidet som Forsvarets viktigste leveranssmål i etatsstyringen. Operativ evne er en viktig del av den kontinuerlige etatsstyringen. I tillegg kommer graderte orienteringer om Forsvarets operative status og virksomhet som regelmessig og etter behov gis fra departementets og Forsvarets side i lukkede komitémøter i Stortinget i henhold til etablerte prosedyrer.

De underliggende styrings- og måleparametere blir kontinuerlig evaluert og videreutviklet. Forsvarssjefen innførte høsten 2010 et direktiv for operative krav som gir detaljerte føringer for avdelingenes rapportering til Forsvarsstaben, som igjen rapporterer til Forsvarsdepartementet. Departementet sier dette gir et godt grunnlag for vurdering av den operative evnen som et relevant styringsverktøy overfor etaten.

2.2 Balanse mellom FLO og forsvarsgrenene

Departementet opplyser at FLO ble omstrukturert 1. mai 2010. Målet med denne omstruktureringen var å redusere oppgavespekteret og -kompleksiteten til FLO for å rendyrke og konsentrere ressursene mot anskaffelse og forvaltning av

Forsvarets materiell og forsyninger. Samtidig ble generalinspektørene og sjefen for Forsvarets informasjonsinfrastruktur gitt et mer helhetlig ansvar for sin virksomhet, inkludert støttefunksjonene knyttet til basedriften. Et vesentlig formål med omstruktureringen var at den nye organiseringen skulle forenkle virksomheten og gi et sterkere fokus på kjernevirksomheten.

I tråd med dette er hovedoppgavene til FLO å framskaffe materiellkapasiteter gjennom investeringsprosjekter, ivareta eierskapsforvaltning av materiell, utføre vedlikehold og yte forsynings-tjenester for Forsvaret.

Forsvarsdepartementet utarbeidet i 2010 *Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren*. Retningslinjene er grunnlaget for utøvelse og innretning av logistikkvirksomheten i hele forsvarssektoren og beskriver den overordnede strategien for hvordan logistikkfunksjonene skal planlegges og utøves. Videre utarbeidet Forsvarssjefen i 2010 *Direktiv for delegering av myndighet* hvor Forsvarssjefen blant annet har delegert fagmyndighet for logistikk til sjef FLO.

Forsvarsgrenenes daglige virksomhet blir understøttet av den stasjonære logistikkstrukturen. Ved deployeringer støttes de operative enheter normalt av forsvarsgrenenes deployerbare logistikk-enheter. Disse blir styrket av blant annet FLO. FLOs kapasitet til å støtte er dimensjonert mot behovene som er knyttet til planlagte og pågående operasjoner i Norge og i utlandet. Departementet opplyser at Forsvarsstaben rapporterer at erfaringene med den nye organiseringen er positive. De operative avdelingene blir understøttet både ved styrkeproduksjon hjemme og ved operasjoner i utlandet uten større avvik. Det pågikk våren 2012 et arbeid for å definere Forsvarets framtidige behov for understøttelse fra FLO. Forsvarsdepartementet er kjent med at det er utfordringer knyttet til enkelte kategorier fagpersonell i FLO, men anser at iverksatte tiltak vil bidra til å styrke organisasjonens evne til logistisk understøttelse.

Hæren ble i forbindelse med omstruktureringen av FLO gitt ansvar for en rekke felles operative logistikk- og støtteelementer. Som angitt i Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* skal det blant annet gjøres en helhetlig gjennomgang av Hærens logistikk- og støtteorganisasjon for å samordne og sikre en best mulig støtte til Hæren og Forsvaret for øvrig.

Forsvaret er også gitt i oppdrag å styrke kompetansen og kapasiteten i investeringsvirksomheten. Departementet sier det er gitt klar prioritering til dette, og det er tett oppfølging mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret for å styrke gjennomføringskapasiteten i investeringsvirksomheten.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarssjefen høsten 2010 innførte et direktiv for operative krav som gir detaljerte føringer for avdelingenes rapportering til Forsvarsstaben, som igjen rapporterer til Forsvarsdepartementet. Videre registrerer Riksrevisjonen at Forsvarsdepartementet sier at dette gir et godt grunnlag for vurdering av den operative evnen som et relevant styringsverktøy overfor etaten.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsstaben rapporterer at erfaringene med den nye organiseringen av FLO er positive og at det er satt i verk tiltak for å styrke gjennomføringskapasiteten i investeringsvirksomheten. Videre er det iverksatt tiltak for å styrke FLOs evne til logistisk understøttelse, og det pågår et arbeid for å definere Forsvarets framtidige behov for understøttelse fra FLO.

Riksrevisjonen vil følge utviklingen på området gjennom den løpende revisjonen.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes regulering av markedet for kopilegemidler – Dokument nr. 3:7 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om myndighetenes regulering av markedet for kopilegemidler har ført til lavere legemiddelpriser, og om trinnprismodellen forvaltes på en hensiktsmessig måte.

Dokument nr. 3:7 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes regulering av markedet for kopilegemidler* ble sendt Stortinget 12. mars 2009. Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 12. mai 2009, jf. Innst. S. nr. 227 (2008–2009). Stortinget behandlet saken 28. mai 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at Norge har en lavere andel generiske legemidler enn andre land i Skandinavia, og til at Stortinget flere ganger har påpekt at generikaandelen må økes. Videre understreket komiteen at målet med legemiddelpolitikken er å sikre at pasientene har god tilgang til nødvendige legemidler, at legemidler brukes faglig forsvarlig, og at prisen på legemidlene holdes på et rimelig nivå. Komiteen mente at til tross for at det var iverksatt flere tiltak for å sikre lavere priser på legemidler, viste undersøkelsen at det fortsatt var behov for tiltak som stimulerer til lavere priser. Ifølge komiteen tilsa størrelsen på avansen at ytterligere kutt i trinnpris ville være mulig, og at dette ville la seg kombinere med målet om at apotekene skal ha incentiver til å selge generiske legemidler. Videre mente komiteen at lang saksbehandlingstid i Statens legemiddelverk (heretter kalt Legemiddelverket) for å få markedsførings-tillatelse for kopilegemidler førte til økte utgifter for det offentlige og den enkelte bruker. Komiteen viste til at Legemiddelverket i 2009 fikk økt budsjettet med 25,6 mill. kroner. Disse midlene skulle brukes til å få ned saksbehandlingstiden og til en femårig satsing på utvikling av elektroniske løsninger til samme formål. Komiteen ba departementet følge utviklingen tett slik at målet for saksbehandlingstid nås, og slik at andelen generiske legemidler økes til samme nivå som i andre land i Skandinavia.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 9. mars 2012 Helse- og omsorgsdepartementet gjøre rede for hvilke tiltak som er satt i verk for å følge opp undersøkelsen. Departementet svarte i brev 19. april 2012.

2.1 Generikaandel

Helse- og omsorgsdepartementets vurdering er at det ikke er et mål i seg selv at andelen generiske legemidler skal være størst mulig. Departementet mener imidlertid at prisen som betales for legemidlene, bør være lavest mulig samtidig som tilgangen sikres. Ifølge departementet kan originalprodusenter konkurrere på likt grunnlag med generikaprodusenter om avtaler med apotekkjedene, og det er ikke uvanlig at originalprodusentene deltar i konkurransen med leverandører av generika om å bli apotekkjedenes foretrukne legemiddel. For visse virkestoff selges derfor originalproduktet på markedet til trinnpris.

2.2 Generikapriser og avanse

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har gjennomført undersøkelser på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet i 2008 og fra Apotekforeningen i 2009, 2010 og 2011. Departementet viser til Prop. 1 S (2011–2012) og departementets brev til Riksrevisjonen 8. november 2011 om usikkerhet ved datagrunnlaget brukt i prisundersøkelsen fra 2008 (med pris- og volumdata for første halvår 2007). Rapporten for 2008 var også datagrunnlaget som Riksrevisjonen bygde på i sin undersøkelse. Nye beregninger som SNF gjorde i oktober 2011, viser imidlertid ikke store avvik fra de opprinnelige indeksene.

Helse- og omsorgsdepartementet har engasjert konsultentselskapet Oslo Economics til å gjennomføre en ny prisundersøkelse på byttbare legemidler mellom Norge, Sverige og Danmark. Oslo Economics har hentet inn data fra primærdatabaser i de tre landene. Helse- og omsorgsdepartementet regner med at prisundersøkelsen vil bli publisert i løpet av høsten 2012.

Ifølge departementet må prisnivået og apotekenes avanse ved salg av legemidler ses i lys av en samlet vurdering av pris og avanse for både

byttbare og ikke-byttbare legemidler. Etter departementets vurdering har Norge lave priser og avanser på reseptpliktige legemidler med markedsbeskyttelse. På bakgrunn av resultatene fra den nye prisundersøkelsen på byttbare legemidler vil departementet vurdere om det er behov for endringer i strukturen for pris- og avanse-regulering for legemidler i Norge. Departementet vil også vurdere om dagens prisnivå på byttbare legemidler er riktig med hensyn til å oppfylle målet om lavest mulig priser.

2.3 Markedsføringstillatelser

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er Legemiddelverkets saksbehandlingstider for markedsføringstillatelser nå innenfor de forskriftsfestede tidsfristene for alle prosedyretyper. Unntaket er såkalt nasjonal prosedyre, som utgjør under ti søknader per år. Disse søknadene gjelder hovedsakelig nye legemiddelformer og styrker av generika som allerede er markedsført. Departementet uttaler at Legemiddelverket har endret prosedyren og dermed effektivisert saksbehandlingen av nasjonale søknader fra 1. april 2012.

Departementet viser til at Legemiddelverket mottar færre søknader om generika enn de andre skandinaviske landene. Dette skyldes trolig at leverandører av generika konkurrerer hardt for å komme inn på markedet som en av apotekkjedenes utvalgte produkter. Dette betyr imidlertid ikke at det er færre byttbare virkestoff i Norge, men at det kan være færre alternative merker innenfor hvert virkestoff.

3 Status og utvikling for apoteknæringens økonomiske marginer på trinnprislegemidler

Riksrevisjonen har våren 2012 hentet inn data om apotekenes utsalgspris (AUP), grossistenes innkjøpspris (GIP), omsatt kvantum og innbetalt legemiddelavgift fra Legemiddelverket for trinnprislegemidler. Fra disse dataene er gjennomsnittlig GIP, gjennomsnittlig AUP og avanse i kroner og prosent beregnet for henholdsvis generika og originallegemidler på trinnprislisten. Avansen er beregnet for perioden 2008–2010 og er vist som den samlede avanse for grossist- og apotekleddet.

Tabell 1 viser at gjennomsnittlig innkjøpspris for generiske produkter på trinnprislisten er 31 og 32 kroner i perioden, mens gjennomsnittlig utsalgspris varierer fra 130 til 137 kroner. Tabellen viser videre at den gjennomsnittlige avansen varierer fra 98 til 106 kroner per pakning, noe som gir en avansesats på mellom 305 og 341 prosent.

Tabell 2 viser at grossistenes gjennomsnittlige innkjøpspris for originalprodukter på trinnprislisten varierer fra 89 til 111 kroner per pakning, mens gjennomsnittlig utsalgspris varierer fra 164 til 185 kroner per pakning. Tabellen viser videre at den gjennomsnittlige avansen på disse produktene øker fra 64 kroner per pakning i 2008 til 82 kroner i 2010. Avansesatsen øker fra 64 til 93 prosent i perioden.

En sammenlikning av gjennomsnittlig avanse i kroner per pakning mellom generika på trinnprislisten og originallegemidler med virkestoff som er

Tabell 1 Gjennomsnittlig innkjøps- og utsalgspris og avanse for generika på trinnprislisten. Kroner (uten mva.) og prosent

År	Gjennomsnittlig GIP	Gjennomsnittlig AUP	Avansesats (prosent)	Gjennomsnittlig avanse per pakning i kroner
2008	31	130	326	99
2009	31	137	341	106
2010	32	130	305	98

Kilde: Legemiddelverket

Tabell 2 Gjennomsnittlig innkjøps- og utsalgspris og avanse for originallegemidler med virkestoff på trinnprislisten. Kroner (uten mva.) og prosent

År	Gjennomsnittlig GIP	Gjennomsnittlig AUP	Avansesats (prosent)	Gjennomsnittlig avanse per pakning i kroner
2008	100	164	64	64
2009	111	185	66	73
2010	89	171	93	82

Kilde: Legemiddelverket

på trinnprislisten, viser at avansen på originallegemidlene (tabell 2) gjennomgående er lavere enn for generika (tabell 1). En sammenligning av gjennomsnittlig avanse per pakning for generika med tilsvarende avanse for originallegemidler for 2010 viser at avansen er 20 prosent høyere for generika enn for tilsvarende originallegemidler. For 2008 er avansen per pakning 55 prosent høyere for generika enn for originallegemidler.

Ovennevnte tall er ikke direkte sammenliknbare med tallene som ble presentert i Dokument nr. 3:7 (2008–2009), fordi utvalget og kategoriseringen av legemidler avviker noe for enkelte virkestoff.

4 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at det ikke er et mål i seg selv at andelen generiske legemidler skal være størst mulig. Det er imidlertid viktig at produsentene av kopilegemidler tilbyr det norske markedet produkter. Dette er en forutsetning for stabil konkurranse mellom originallegemidler og kopilegemidler.

Selv om både patenterte og generiske legemidler prisreguleres, er prisfastsettelsen forskjellig. Maksimalprisen på et originallegemiddel i Norge settes som hovedregel lik gjennomsnittet av de tre laveste markedsprisene på legemidlet inn til apotek i et utvalg land (Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Storbritannia, Nederland, Østerrike, Belgia og Irland). Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at Norge skal ha relativt lave priser på patenterte legemidler inn til apotek. Forutsetningen er at prisen settes på riktig måte. Når man i prisundersøkelser velger å sammenligne med de samme landene som er grunnlag for prisfastsettelsen, blir disse undersøkelsene etter Riksrevisjonens vurdering primært en kontroll av at retningslinjene følges, og at systemet for apotekenes maksimalavansesatser ikke fører til høyere utsalgspriser enn sammenligningslandene.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil det å sammenligne prisnivået mellom land for hele det byttbare segmentet kunne gi et annet bilde av prisnivået enn om man sammenligner prisene på originallegemidler og generika hver for seg. Riksrevisjonen mener at forskjellene i regulering av pris og avanse mellom originallegemidler og generika tilsier at man bør følge både avansen og grossistenes innkjøpspris for slike produkter spesielt. Tallene fra Legemiddelverket viser at den

samlede avansen for grossist- og apoteknæringen er høyere for generiske legemidler på trinnprislisten enn for tilsvarende originallegemidler i perioden 2008–2010. I 2010 var avansen per solgte pakning 98 kroner for kopilegemidler og 82 kroner for originallegemidler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere om det er behov for endringer i strukturen for pris- og avanseregulering for legemidler i Norge, og om dagens prisnivå på byttbare legemidler er riktig med hensyn til å oppfylle målet om lavest mulig priser.

Riksrevisjonen har også merket seg at saksbehandlingstidene i Legemiddelverket for markedsføringstillatelser nå hovedsakelig er innenfor tidsfristene i forskriften.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg – Dokument nr. 3:8 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse resultatoppnåelsen for tilskudd til idrettsanlegg, og om styringen og oppfølgingen av tilskuddsmidlene var tilstrekkelig. Dokument nr. 3:8 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskudd til idrettsanlegg* ble sendt til Stortinget 28. april 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 9. juni 2009, jf. Innst. S. nr. 314 (2008–2009). Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni 2009.

I behandlingen av Dokument nr. 3:8 (2008–2009) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet til at det fortsatt var betydelige forskjeller i dekningen av de fleste idrettsanlegg både mellom fylker og kommuner. Komiteen var bekymret over at Stortingets mål om at folk skal ha en forholdsmessig lik tilgang på idrettsanlegg uavhengig av bosted, ikke var nådd.

Komiteen fant det særlig bekymringsfullt at måloppnåelsen for svømmeanlegg har vært mangelfull, da det å lære å svømme er spesielt viktig for barn og unge. Det ble vist til at tilgangen til svømmehaller for barn er sentralt i forhold til kravet i Utdanningsdirektoratets læreplan om at barn på fjerde årstrinn skal være svømmedyktige. Komiteen viste også til svømmeanleggenes betydning for befolkningen generelt både helsemessig og i forbindelse med rehabilitering. Komiteen pekte på at det hadde vært en storstilt satsing på svømmeanlegg i Norge på 1950- og 1960-tallet og at mange av disse anleggene er i dårlig forfatning og ikke aktuelle for rehabilitering. Komiteen viste også til at antall drukningsulykker hadde vært urovekkende høye og så alvorlig på dette.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba på bakgrunn av de påviste manglene om at Kulturdepartementet skulle foreta en grundig gjennomgang av målene og finansieringen av idrettsanlegg med utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse.

Komiteen var positiv til at departementet hadde satt ned en gruppe som skulle vurdere kriteriene for fordelingen av spillemidler til idrettsanlegg og forventet at departementet fortsatt ville prioritere å utjevne forskjellene i tråd med Stortingets mål.

2 Kulturdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 13. april 2012 Kulturdepartementet om å redegjøre for status og iverksatte tiltak i forbindelse med forholdene som er tatt opp i Innst. S. nr. 314 (2008–2009). Departementet svarte i brev 15. mai 2012.

Kulturdepartementet viser til forskjellene i dekningen av idrettsanlegg mellom fylker og kommuner og at kriteriene for fordelingen av spillemidler kan påvirke dekningen. For øvrig viser departementet til Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen* som ble lagt fram i juni 2012. I meldingen blir det gitt en helhetlig redegjørelse for departementets arbeid på idrettsområdet.

Kriteriene for fordeling av spillemidler er drøftet i den nye stortingsmeldingen på bakgrunn av de konklusjonene som departementets arbeidsgruppe kom fram til. Det går fram av meldingen at Kulturdepartementet vurderer det som formålstjenlig å opprettholde de overordnede kriteriene, med noen forenklinger i tråd med det arbeidsgruppen anbefaler.

Departementet opplyser i brevet at det har fokus på utviklingen av svømmehaller. Tilskuddsatsene til svømmehaller har økt de senere årene. I perioden 2009–2011 er 25 svømmehaller åpnet igjen etter rehabilitering, og det er samtidig åpnet 15 nye svømmehaller.

Departementet viser også til at utbyggingen av idrettsanlegg skal skje på bakgrunn av reelle behov, og at utviklingen av anlegg skal skje særlig med tanke på barn og unges behov for aktivitetstilbud.

Ifølge Kulturdepartementet har det over noen år vært en sterkere økning i kommunenes og andre søkeres behov og investeringsvilje i idrettsanlegg enn økningen i tilgjengelige spillemidler til idrettsanlegg.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at fordelingen av anlegg mellom fylker og kommuner fortsatt varierer betydelig og at dette kan påvirkes av kriteriene for fordeling av spillemidler mellom fylkene. Riksrevisjonen registrerer i den sammenheng at departementet i Meld. St. 26 (2011–2012) vil forenkle noe, men at de overordnede kriteriene opprettholdes.

Riksrevisjonen merker seg også at departementet er opptatt av utviklingen når det gjelder svømmehaller, og at utbyggingen av idrettsanlegg skal skje på bakgrunn av reelle behov og særlig med tanke på barn og unge. Tilskuddssatsene til svømmehaller har økt, og det er positivt at det de senere år både er rehabilitert og åpnet flere nye svømmehaller.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelser – Dokument nr. 3:10 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å belyse om personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang til offentlige bygg, transport og uteområder på lik linje med andre samfunnsborgere. Formålet var videre å undersøke hvordan de statlige virkemidlene på området ble forvaltet.

Dokument nr. 3:10 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av adgang til samfunnslivet for personer med funksjonsnedsettelser* ble sendt Stortinget 7. mai 2009. Innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble gitt 1. desember 2009, jf. Innst. 68 S (2009–2010). Stortinget behandlet saken 7. desember 2009.

Komiteen viste til at bedre tilgjengelighet og deltagelse for personer med nedsatt funksjonsevne lenge har vært på den politiske dagsordenen, men at Riksrevisjonens undersøkelse viste at utviklingen til tross for dette ennå ikke hadde kommet helt i mål. Komiteen understreket spesielt hvor viktig det er at NAV-kontorene oppfyller kravene til tilgjengelighet, og at staten sammen med kommunene prioriterer dette viktige oppgraderingsarbeidet.

Når det gjaldt kollektivtransport, mente komiteen at kommuner og offentlige transportselskaper i første rekke må fokusere på å legge forholdene til rette for kjøretøy, stasjoner og stoppesteder slik at tilgjengeligheten økes for grupper med redusert funksjonsevne.

I innstillingen ble det videre vist til at de involverte departementene i stor grad mangler informasjon om status, utvikling og måloppnåelse når det gjelder tilgjengelighet. Komiteen så det som viktig og nødvendig for å kunne nå målene at det ble utviklet relevante indikatorer og pålitelig statistikk.

I tillegg mente komiteen at det var nødvendig å styrke koordineringen på tvers av sektorene for å oppnå bedre resultater. Komiteen viste her til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet var gitt en rolle som pådriver og koordinator i arbeidet.

Komiteen mente at etableringen av et nasjonalt indikatorsystem for universell utforming ville kunne legge til rette for økt kunnskap om tilstanden på området og virkningen av iverksatte tiltak. Den så det som viktig at departementet sikrer god framdrift i det videre arbeidet med å ferdigstille og implementere indikatorene.

Komiteen bemerket at fortsatt arbeid med brukermedvirkning er helt avgjørende for å etablere gode løsninger for tilgjengelighet og universell utforming. Komiteen viste til at undersøkelsen dokumenterte at brukerorganisasjonene ikke i tilstrekkelig grad var blitt tatt med på råd tidlig i prosessen, og at brukermedvirkningen derfor ikke fungerte etter hensikten. Komiteen forutsatte derfor at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet grep tak i dette svake punktet, og at brukerne får anledning til å fremme løsninger tilpasset de forskjellige gruppene mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder spesielt syns-, bevegelses- og hørselshemmede.

2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. april 2012 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk for å følge opp komiteens merknader. Videre ba Riksrevisjonen om en vurdering av hvilke resultater som er oppnådd når det gjelder økt tilgjengelighet til bygg, kollektivtransport og uteområder for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet svarte i brev 18. mai 2012.

2.1 Nasjonalt indikatorsystem

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser at data om tilgjengelighet og universell utforming i svært liten grad har vært en del av den generelle informasjonsinnhenting innenfor nasjonal statistikk. Det er derfor nødvendig å foreta til dels omfattende grunnregistreringer for å få gode nok data til å gi presis oversikt over status, utvikling og måloppnåelse nasjonalt. Dette arbeidet pågår i departementer og direktorater. Det arbeides både med statistikk på sentrale satsingsområder og indikatorer for å vurdere utviklingen på området.

Det er ifølge departementet behov for å sikre en samlet og helhetlig dokumentasjon av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet vurderer ulike tiltak for å styrke dokumentasjonsarbeidet.

Departementet opplyser at det nå foreligger indikatorer for universell utforming i kommunale og fylkeskommunale planer, offentlige nettsteder og statlig forvaltede friluftsområder. Ifølge departementet er det imidlertid særlig krevende å få oversikt over egenskapene i uteområder og bygninger. Statens kartverk har i oppdrag å arbeide med dette. For uteområder finnes det nå registrerte data fra befaringer av 110 tettsteder i Norge. Dette danner grunnlag for å fastlegge indikatorer for dette sektorområdet og vurdere status og måloppnåelse. Når det gjelder bygningsmassen, har Matrikkelen blitt vurdert som det mest aktuelle registeret for behandling av slike data. Arbeidet med å inkludere universell utforming i Matrikkelen er ifølge departementet imidlertid langt mer langsiktig enn først forutsatt. Andre muligheter for å etablere nasjonal statistikk og indikatorer for bygg og uteområder skal derfor undersøkes.

Departementet gir årlig ut status for arbeidet med indikatorer for universell utforming i samarbeid med Deltasenteret / Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir). Dette bygger på rapportering fra de statsetatene som utarbeider disse indikatorene. Departementet opplyser også at det utredes hvordan foreliggende registreringer av universell utforming i stat, fylker og kommuner kan brukes som utgangspunkt for statistikk og indikatorer. Utredningen ventes ferdig i oktober 2012.

2.2 Måloppnåelse og resultater

Som følge av manglende data og indikatorer opplyser departementet at det ikke kan gi et måltall for oppnådde resultater nasjonalt på områdene bygg, kollektivtransport og uteområder.

Departementet opplyser at med forbehold om at resultatene varierer fra sted til sted og fra sektor til sektor, tyder anslag på at det er en tilgjengelighet på rundt 50 prosent dersom en legger sentrale tilgjengelighetsfaktorer til grunn for vurderingen. Departementet viser til at de aller fleste legekontorer vurderes som tilgjengelige, og at NAV-kontorene nå går inn i slutfasen av arbeidet med universell utforming.

Videre viser departementet til at informasjon om status for tiltakene i regjeringens handlingsplan for universell utforming 2009–2013 foreligger i en egen rapport, og at det forberedes en samlet statusrapport.

Departementet opplyser også at lovverket som skal sikre universell utforming og tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, har blitt betydelig forbedret de siste årene. I tillegg til ny plan- og bygningslov og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov foreligger det nå regelverk som dekker universell utforming innen blant annet transport, utdanning og offentlige anskaffelser. Standarder og retningslinjer som er viktig for oppfølging av regelverket i praksis, er også ferdigstilt, og flere er under arbeid.

2.3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rolle som pådriver og koordinator

Departementet opplyser at det har styrket sitt arbeid som pådriver og koordinator gjennom faste møteplasser, ad hoc-samarbeidsgrupper, direkte kontakt med aktuelle departementer og oppfølging av løpende politikktutforming.

Det framheves at statssekretærutvalget for den samlede politikken for personer med nedsatt funksjonsevne er sentralt for departementets funksjon som koordinator og pådriver. En rekke saker drøftes også i koordineringsgruppen under statssekretærutvalget, som består av saksbehandlere fra de samme departementene.

Ifølge departementet koordineres mange saker best ved å drøfte disse i mer begrensede fora med de involverte departementene. På noen områder er det opprettet faste utvalg eller styringsgrupper, mens det på andre velges mer tidsavgrensede løsninger.

Departementet viser til at det systematisk passer på at universell utforming og tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne følges opp i alle meldinger, planer og beslutninger som er relevante hos alle departementer. Departementet bruker utredningsinstruksen og dens veileder om konsekvenser for likestilling som et viktig grunnlag for pådriverrollen. Departementet deltar i styrings-, arbeids- og referansegrupper for å sikre at universell utforming og tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne blir ivaretatt.

Brukermedvirkning

Departementet viser til at brukermedvirkning er et gjennomgående krav i regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013, og i de tiltakene som inngår i handlingsplanen. Det er satt ned en referansegruppe for handlingsplanen med deltakelse fra interesseorganisasjonene for personer med funksjonsnedsettelse. Ifølge departementet blir det i arbeidet med handlingsplanen lagt stor vekt på innspill fra organisasjonene.

Departementet opplyser også at det er brukermedvirkning når departementet arbeider med saker som berører personer med nedsatt funksjonsevne. Interesseorganisasjonene for personer med funksjonsnedsettelse har flere faste felles møtepunkter med politisk ledelse i departementet. I tillegg holdes det egne møter når organisasjonene ber om dette.

Departementet erfarer at det tidvis er uenighet mellom organisasjonene og departementet om hva brukermedvirkning innebærer. Ofte dreier uenigheten seg om hvor stor innflytelse organisasjonene skal ha i beslutningsprosessen og på det endelige resultatet. Departementet forholder seg til den forståelsen av brukermedvirkning som er uttrykt i St.meld. nr. 34 (1996–1997). Forståelsen innebærer at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse over beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet. Departementet viser til at det legger stor vekt på synspunktene til interesseorganisasjonene, men at det etter en samlet vurdering av alle faktorer ikke alltid vil kunne innfri alle ønsker og krav.

3 Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke dokumentert at resultatene på området er vesentlig bedret siden Riksrevisjonen avsluttet sin undersøkelse i 2009. Mangelen på indikatorer for universell utforming gjør at det i liten grad er grunnlag for å vurdere måloppnåelse og utvikling over tid for tilgjengeligheten til offentlige bygg, kollektivtransport og uteområder. Riksrevisjonen forstår at det er et krevende arbeid å utvikle et statistisk grunnlag for å belyse måloppnåelsen på dette området. Riksrevisjonen mener det er viktig at et nasjonalt indikatorsystem kommer på plass for å øke kunnskapen om tilstanden på området. Departementet bør sørge for at dette arbeidet får nødvendig prioritet, og at det blir satt mål for når et slikt system skal være operativt.

Riksrevisjonen legger til grunn at forvaltningens arbeid med økt tilgjengelighet og universell utforming er langsiktig. Riksrevisjonen har merket seg at det blant annet har kommet nytt lovverk på området, og vurderer at dette på sikt vil kunne bidra til økt adgang til bygg, kollektivtransport og uteområder for personer med nedsatt funksjonsevne. For at disse virkemidlene og andre tiltak skal gi konkrete resultater, er det imidlertid avgjørende at bruken av virkemidlene følges tett opp, og at utviklingen i tilgjengeligheten blir målt.

Riksrevisjonen vil følge utviklingen i arbeidet med å bedre resultatene, og vil i forbindelse med de årlige risikovurderingene vurdere om det er behov for en ny undersøkelse på området.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene – Dokument nr. 3:13 (2008–2009)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for å legge til rette for et barnehagetilbud med høy kvalitet.

Dokument nr. 3:13 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene* ble sendt til Stortinget 16. juni 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 1. desember 2009, jf. Innst. 72 S (2009–2010). Saken ble behandlet i Stortinget 7. desember 2009.

I innstillingen merket komiteen seg at enkelte barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning, og at det settes av for lite ressurser til tiltak for å heve kompetansen hos de barnehageansatte. Komiteen merket seg videre tiltakene som er satt i verk for å øke pedagogandelen slik at styrer og pedagogiske ledere har førskolelærerutdanning eller likestilt utdanning. Komiteen understreket også hvor viktig det er at det gjennomføres regelmessige tilsyn i hele sektoren. Komiteen var bekymret for at 23 prosent av barnehagene aldri hadde hatt tilsyn etter barnehageloven. Komiteen ba departementet sørge for hyppigere tilsynsvirksomhet for å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet.

Komiteen understreket at Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for et godt finansieringssystem som er enkelt og oversiktlig, og som gir forutsigbarhet for alle som omfattes av dette. Det ble pekt på at det var uheldig at de private barnehagene opplever tilskuddsberegningene som kompliserte. Komiteen mente det var viktig at departementet intensiverer veiledningen og vurderer hvordan regelverket kan gjøres enklere og mer oversiktlig for å sikre at grunnlaget for beregningene kommer klart og tydelig fram.

2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2012 Kunnskapsdepartementet om å gjøre rede for

hvordan departementet har lagt til rette for å sikre kravet om rekruttering av pedagogisk kompetanse, sikring av regelmessige tilsyn av barnehagene og hvordan departementet har lagt til rette for at tilskuddsberegningen skal oppfattes som enklere å forstå. Departementet ga sin redegjørelse i brev 9. mai 2012.

2.1 Pedagogisk kompetanse hos de barnehageansatte

Kunnskapsdepartementet la i mai 2009 fram St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, som ble behandlet av Stortinget 2. mars 2010, jf. Innst. 162 S (2009–2010). Videre har departementet sett behovet for å legge fram en ny stortingsmelding om framtidens barnehage. Meldingen skal gi retning for barnehagepolitikken, både om kvalitet og innhold, kompetanse til personalet i barnehager og styringsutfordringer. Det tas sikte på at meldingen vil bli lagt fram for Stortinget vinteren 2013.

Samtidig som barnehagesektoren har vokst kraftig, har andelen ansatte med førskolelærerutdanning i stor grad blitt opprettholdt. Ifølge Kunnskapsdepartementet er dette positivt, til tross for at det fortsatt finnes utfordringer. Det er regionale variasjoner, og andelen i de største pressområdene har gått i negativ retning. I tillegg har andelen pedagogiske ledere uten godkjent pedagogisk utdanning blitt redusert fra 2007 til 2011. Kunnskapsdepartementet har oppmerksomhet rettet mot dette.

Kunnskapsdepartementet sendte 15. august 2011 ut rundskriv F-4266/2011 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehagen med forskrifter*. Samtidig arrangerte departementet regelverksamlinger for fylkesmannsembetene og kommunene for å veilede og sikre riktig og enhetlig praktisering av regelverket.

Evalueringen fra 2011 av Kunnskapsdepartementets *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2011* viser at kommunene som lokal barnehagemyndighet har styrket sin rolle som koordinator og tilrettelegger av felles kompetansetiltak lokalt, både for offentlige og private barnehager. Evalueringen viser også at flere barnehageansatte har deltatt i videreutdanning

som gir formell kompetanse. Departementet tar sikte på at en ny helhetlig kompetansestrategi skal settes i verk fra 2014.

Departementet har siden 2009 utvidet opptaksrammen for treårig førskolelærerutdanning med 295 studieplasser. I tillegg kommer 468 studie-plasser med deltidstilbud i barnehagepedagogikk. Antall ferdig uteksaminerte førskolelærere har økt med 220 fra 2009 til 2011.

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å utarbeide ny rammeplan for førskoleutdanningen. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) evaluerte førskoleutdanningen i 2010. Resultatene viste at utdanningen har mangler på en del områder, og at den ikke i tilstrekkelig grad møter framtidige utfordringer som barnehagene står overfor. Utdanningsinstitusjonene har satt i verk tiltak for å følge opp de viktigste anbefalingene. I tillegg har rammeplanutvalget 15. oktober 2011 levert forslag til forskrift om rammeplan for ny førskolelærerutdanning. Rammeplanen skal iverksettes fra 2012. Departementet har i april 2012 gitt Høgskulen i Sogn og Fjordane i oppdrag å prøve ut ny førskoleutdanning fra og med høsten 2012. Oppstart av ny førskolelærerutdanning planlegges i studieåret 2013–2014.

2.2 Tilsyn med barnehager

Det er kommunene som skal føre tilsyn med barnehagene. Kunnskapsdepartementet gjennomførte i 2010 en nasjonal tilsynsundersøkelse om kommunenes organisering, gjennomføring og oppfølging av tilsyn med barnehagene. Resultatene viser at kommunene i gjennomsnitt bruker ett årsverk på arbeidet som barnehagemyndighet. Av dette brukes et kvart årsverk på tilsyn. Fra 2003–04 til 2010 har samlet tidsbruk som barnehagemyndighet økt med 19 prosent, der tilsyn er den oppgaven som har økt mest, med 61 prosent. 83 prosent av kommunene har en tilsynsplan. 44 prosent av kommunene har hatt stedlige tilsyn hos samtlige ordinære barnehager i kommunen i løpet av de siste fire årene, mens 15 prosent ikke har hatt dette.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle og sette i gang et videreutdanningstilbud til de ansatte i kommuneadministrasjonen. Dette er et kompetansetiltak for kommunen som barnehagemyndighet. Videre vil departementet gi direktoratet i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse om hvordan kommunene ivaretar sin rolle som barnehagemyndighet. Rapporten skal være ferdig 1. desember 2012.

Fylkesmennene skal føre tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet. Fra 2008 har Kunnskapsdepartementet stilt krav om antall tilsyn. I 2011 økte departementet fylkesmennenes budsjett for tilsyn på barnehageområdet med 7,2 mill. kroner.

Fylkesmennenes tilsyn i 2010 viser at en høy andel av tilsynskommunene fikk avviksbemerkninger og pålegg for mangelfulle planer og rutiner for tilsyn med barnehagene, og at de hadde behov for mer kunnskap om barnehageloven.

2.3 Tilskuddsberegninger

Driftstilskuddet til barnehagene er lagt inn i rammetilskuddet til kommunene, og kommunene har fått ansvar for å tildele midler til de ikke-kommunale barnehagene, jf. Innst. 345 S (2009–2010) og Prop. 124 S (2009–2010). I forbindelse med rammefinansieringen ble det vedtatt en ny lovbestemmelse om finansiering av ikke-kommunale barnehager, jf. Innst. O. nr. 103 (2008–2009) og Ot.prp. nr. 57 (2007–2008).

Regjeringen tar sikte på å oppnå likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager gjennom en opptrappingsplan på inntil fem år. Første trinn i opptrappingsplanen ble satt i verk 1. august 2010.

I løpet av høsten 2010 ble det utarbeidet veiledningsmateriell og avholdt informasjons- og opplæringsmøter med fylkesmennene og kommunene for å sikre enhetlig og riktig praktisering av regelverket om tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager trådte i kraft 1. januar 2011. 31. oktober 2011 sendte Kunnskapsdepartementet ut et rundskriv som gir nærmere omtale og regneeksempler. Departementet hadde i 2011 samlinger for fylkesmennene for å sikre enhetlig og riktig praktisering av regelverket om tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Ifølge Kunnskapsdepartementet har det tatt tid for enkelte kommuner å tilpasse seg det nye regelverket. Departementet har mottatt bekymringsmeldinger fra ulike aktører om at tilskuddet til private barnehager i mange kommuner er blitt redusert utover det som kan forklares med ordinære effektiviseringstiltak. Departementet vil følge opp dette, og har bedt fylkesmennene om å vurdere tiltak overfor aktuelle kommuner.

Kunnskapsdepartementet har også dialog med kommunesektorens organisasjon, KS, og Private barnehagers landsforbund (PBL) om situasjonen for ikke-kommunale barnehager. KS og PBL sendte 29. februar 2012 et felles brev til alle kommunene om praktisering av forskriften om økonomisk likeverdig behandling. KS og PBL har med støtte fra Kunnskapsdepartementet startet et arbeid med en felles anbefaling overfor kommunene om hvordan beregningsgrunnlaget for den enkelte kommune bør settes opp for å sikre at forskriftenes krav ivaretas og dokumenteres. Dette arbeidet skal være ferdigstilt innen 1. oktober 2012. Departementet vil følge opp dette arbeidet med en planlagt undersøkelse om hvordan forskriften om likeverdig behandling blir praktisert.

For å sikre at tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager ikke tas ut som utbytte og fortjeneste, har regjeringen lagt fram en lovproposisjon med forslag til endringer i barnehageloven, jf. Prop. 98 L (2011–2012).

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen vil framheve at kvalifisert og tilstrekkelig personale er noen av de viktigste faktorene for å sikre kvalitet i barnehagene. Riksrevisjonen har merket seg at andelen ansatte med førskolelærerutdanning i de største pressområdene er redusert. Etter Riksrevisjonens oppfatning har Kunnskapsdepartementet iverksatt tiltak som er relevante for å sikre en høyere andel barnehageansatte med formell pedagogisk kompetanse.

Kunnskapsdepartementet bør fortsette arbeidet med å styrke kommunenes tilsyn med barnehagene.

Riksrevisjonen ser positivt på at Kunnskapsdepartementet har laget forskrifter og veiledningsmateriell og holdt informasjons- og opplæringsmøter med fylkesmennene og kommunene for å sikre enhetlig og riktig praktisering av regelverket om tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Riksrevisjonen mener det er viktig at departementet fortsetter arbeidet med å sikre korrekt og lik praktisering av regelverket for tilskudd til barnehager.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk – Dokument 3:8 (2009–2010)

1 Innledning

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var å undersøke i hvilken grad Sjøfartsdirektoratet har nødvendige rutiner og systemer for å sikre at saksbehandlingen utøves i tråd med god saksbehandlingsskikk.

Dokument nr. 3:8 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk* ble sendt til Stortinget 29. april 2010. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 8. juni 2010, jf. Innst. 339 S (2009–2010). Stortinget behandlet saken 15. juni 2010.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Riksrevisjonens undersøkelse avdekket flere svakheter ved saksbehandlingen i viktige deler av Sjøfartsdirektoratets virksomhet. Funnene viste blant annet at det i liten grad er utarbeidet prosedyrer og sjekklister i saksbehandlingen, at det har blitt fattet vedtak som ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og som ikke er fanget opp ved etterfølgende saksbehandling.

Komiteen viste også til at undersøkelsen avdekket at viktig informasjon unndras fra offentlig journal, og at vedtak har fått utsettende virkning uten at Sjøfartsdirektoratet har utstedt omgjøringsvedtak.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonen fant de avdekkede manglene såpass alvorlige at det var mest hensiktsmessig å avslutte revisjonen og rapportere funnene slik at forbedringsarbeidet kunne starte umiddelbart. Komiteen var enig i denne vurderingen.

Etter komiteens vurdering er gode saksbehandlingsrutiner viktig for å trygge sjøsikkerheten. Komiteen viste til at Sjøfartsdirektoratet forvalter et omfattende regelverk som i noen tilfeller oppleves som uklart, og at dette forsterker behovet for gode rutiner og prosedyrer for fortolkning av regelverket. For å sikre etterrettelighet og etterprøvnbarhet krever god forvaltningsskikk at all vesentlig dokumentasjon i saken journalføres og arkiveres.

Komiteen registrerte at direktoratet ved flyttingen fra Oslo til Haugesund mistet 84 prosent av bemanningen, og at det har tatt tid å få på plass nye medarbeidere på grunn av økt konkurranse om maritim arbeidskraft. Komiteen merket seg at bemanningen er bedret, men at direktoratet ennå ikke er fullt ut bemannet i forhold til planlagt bemanning.

Komiteen merket seg videre at Nærings- og handelsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 har omtalt flere av forholdene og understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet får på plass et velfungerende internkontrollsystem for å sikre at direktoratet utfører en forsvarlig saksbehandling i samsvar med forvaltningsloven.

Komiteen viste videre til at undersøkelsen avdekket at Sjøfartsdirektoratet på flere områder mangler vesentlig styringsinformasjon for å følge opp egne aktiviteter, ressursbruk og resultater. Komiteen merket seg at Nærings- og handelsdepartementet i tildelingsbrevet for 2010 understreket hvor viktig det er at direktoratet sikrer systematisk og god styringsinformasjon.

2 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. februar 2012 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak og prosesser departementet har satt i verk for å følge opp komiteens merknader. Departementet ble også bedt om å gjøre rede for hvilke tiltak Sjøfartsdirektoratet har iverksatt, og om en vurdering av om iverksatte tiltak har hatt effekt. Nærings- og handelsdepartementet svarte i brev 19. mars 2012. Riksrevisjonen hadde enkelte oppfølgingsspørsmål som departementet svarte på i brev 8. august og 22. august 2012.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at de avvikene som ble beskrevet i Dokument 3:8 (2009–2010), har blitt grundig fulgt opp gjennom løpende styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet, og særlig gjennom tildelingsbrevene for 2010, 2011 og 2012. Departementet har i sin gjennomgang av Sjøfartsdirektoratets årsrapporter for

2010 og 2011 ikke konstatert avvik av betydning mellom hovedmål i tildelingsbrevene og direktoratets årsrapporter.

Det opplyses at departementet gjennom løpende dialog og korrespondanse har understreket viktigheten av gode saksbehandlingsrutiner for å sikre en forsvarlig saksbehandling i samsvar med forvaltningsloven.

Departementet viser videre til at hensikten med å slå sammen Sjøfartsdirektoratet og Skipsregistrene fra 1. januar 2012 blant annet er å gi en mer helhetlig sjøfartsadministrasjon, styrke kompetanseoppbygging, gi bedre forståelse av oppgaver og resultatkrav, og å forenkle kommunikasjon mellom etatene.

2.1 Iverksatte tiltak

Sjøfartsdirektoratet har laget en egen handlingsplan for å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse. Ifølge en intern statusrapport fra februar 2012 er nesten alle observasjoner i Riksrevisjonens undersøkelse lukket. Det gjenstår enkelte tiltak knyttet til kartlegging av kompetanse og oversikt over kurstilbud.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at strukturen på Sjøfartsdirektoratets kvalitetssystem er omarbeidet for å ivareta avvikene som ble identifisert i Riksrevisjonens undersøkelse, og for å tilfredsstille kravene til sertifisering i henhold til kvalitetsstyringsstandarden ISO 9001:2008. Sertifiseringen ble gjennomført 25. mai 2012 og omfatter alle direktoratets operative prosesser, herunder tilsyn og sertifiseringsprosesser.

Ifølge departementet har det de to siste årene blitt arbeidet kontinuerlig i Sjøfartsdirektoratet med å etablere og revidere prosedyrer og prosessbeskrivelser for saksbehandlingen. Det er nå etablert og implementert prosedyrer for alle saksbehandlingsområder i alle avdelinger, men det gjenstår å revidere eksisterende prosedyrer på enkelte områder. Sjøfartsdirektoratet har de siste to årene gjennomført åtte internrevisjoner.

Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet og implementert en ny rutine for saks- og dokumentbehandling for å sikre at vedtak fattes og følges opp i samsvar med gjeldende regelverk. Direktoratet har videre fastsatt nye kvalitetssikringsrutiner for klagebehandling som skal sikre at faglige hensyn og forvaltningslovens krav ivaretas. Det gis kontinuerlig opplæring i dokumentbehandlingsregler slik at all arkivverdig dokumentasjon arkiveres.

Direktoratet har også implementert en ny rutine knyttet til behandling av innsynssaker med større vekt på kvalitetssikring.

Når det gjelder opplæring av ansatte i Sjøfartsdirektoratet i å fortolke og bruke aktuelt regelverk, er det implementert nye opplæringsplaner for nyansatte. Direktoratet har også startet prosjekter som skal gi oversikt over kurstilbudet og de ansattes gjennomføring av opplæringstiltakene.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at forskriftene som Sjøfartsdirektoratet forvalter, over tid har fått et innhold med forskjellig struktur, og har utviklet seg til å bli en blanding av nasjonale særkrav og internasjonale regler. Omfanget av forskrifter er stort, med tilfeller av dobbeltreguleringer. I tillegg er språket i en del av forskriftene tungt tilgjengelig. Sjøfartsdirektoratet satte derfor i gang et forskriftsprosjekt i 2010. Målet med prosjektet er at forskriftene skal være utformet på en slik måte at det er lett for brukerne å finne fram samt enkelt for direktoratet å vedlikeholde.

Departementet opplyser videre om at Sjøfartsdirektoratet har startet et arbeid med å integrere et nettbasert, brukervennlig system med gode søkemuligheter på direktoratets hjemmesider. Sjøfartsdirektoratet vil vurdere å lage en elektronisk oversikt over regelverket etter samme modell som Skattedirektoratets Lignings-ABC. Arbeidet med nettløsninger for regelverket kan imidlertid ikke gjennomføres før forskriftene er gjennomgått.

Direktoratet startet et prosjekt kalt "Klart språk i Sjøfartsdirektoratet" i 2010. Målet med prosjektet er at brev fra direktoratet skal være klare og lett forståelige, med økt vekt på service og brukervennlighet. I forlengelsen av klart språk-prosjektet har direktoratet besluttet å gå gjennom malene direktoratet benytter.

For å følge opp egne aktiviteter, ressursbruk og resultater har direktoratet utarbeidet sentrale styringsparametere som er innarbeidet i direktoratets nye strategiplan og årlige virksomhetsplan. De samme styringsparameterne er også tatt inn i departementets tildelingsbrev for 2012. Ifølge Sjøfartsdirektoratets statusrapport for oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse, er direktoratets arkivrutiner endret for å sikre relevant styringsinformasjon knyttet til direktoratets saksbehandling.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at Sjøfartsdirektoratet har hatt fokus på å bygge ned restanser gjennom ulike tiltak. På tross av at innkommende saker har økt i siste del av 2010 og 2011, har direktoratet hatt en nedgang i restansene for alle fartøyavdelingene. Det opplyses om at direktoratet er spesielt oppmerksom på høy nybyggingsaktivitet og følger med på ressurs-situasjonen. Direktoratet har videre iverksatt tiltak for å unngå at restansene øker.

Departementet opplyser videre at direktoratet nå utsteder endelige sertifikater med vilkår innen begjært dato, noe som medfører at utfordringer rundt midlertidige sertifikater har opphørt. Ved ombygginger og endret fartsområde utstedes midlertidige sertifikater fra Sjøfartsdirektoratets utestasjoner. Ifølge departementet er dette noe som nødvendigvis vil forekomme, men det opplyses om at direktoratet vil arbeide for at dette heller blir unntak enn etablert praksis.

Departementet opplyser at Sjøfartsdirektoratet nå er fullbemannet. Sykefraværet i 2011 var på 4,66 prosent, en nedgang i forhold til 2010. Ved inngangen til 2012 har søkertilfanget til ledige stillinger blitt mer begrenset, noe som skyldes at arbeidsmarkedet langs kysten begynner å bli svært konkurranseutsatt. Direktoratet overvåker situasjonen og vil jobbe planmessig for ikke å oppleve samme mangel på kvalifisert personell som i 2008.

Nærings- og handelsdepartementet mener at de gjennomførte tiltakene er egnet til å korrigere påviste avvik, og at det har vært en klar forbedring på de aktuelle områdene i etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse. Departementet har fortsatt høy oppmerksomhet rettet mot de aktuelle områdene og understreker at det er en kontinuerlig prosess å kvalitetssikre at Sjøfartsdirektoratet oppfyller de til enhver tid gjeldende krav til statlige virksomheter.

2.2 Oppfølging av regelverk knyttet til redningsflåtekapasitet på passasjerferger

I Dokument 3:8 (2009–2010) ble det vist til at Sjøfartsdirektoratet opprinnelig hadde gitt godkjenninger til fem passasjerferger som ikke var i tråd med regelverket om nødvendig flåtekapasitet for evakuering av passasjerer, og at det aktuelle rederiet i desember 2009 mottok et vedtak om å redusere passasjerantallet.

Departementet opplyser at vedtaket ble påklaget i 2010, og ikke effektivt. Det har vært uklart om

et flåtearrangement der to redningsflåter er koblet sammen, skal anses som én eller to separate redningsflåter. Dette har betydning for om krav til restkapasitet oppfylles dersom en av redningsflåtene går tapt. De gjenværende redningsfarkostene skal ha plass til det samlede antall personer som skipet er sertifisert for å føre. Departementet viser til at Sjøfartsdirektoratet har gjennomført avklaringsprosesser om fortolkningen av regelverket og konkludert med at et slikt flåtearrangement er å anse som én redningsfarkost for nye fartøy.

Når det gjelder de fem passasjerfergene, har Sjøfartsdirektoratet blitt enige med rederiet om at flåtekapasiteten utvides i tråd med regelverket senest innen mars 2014. At tidspunktet for gjennomføring er satt såpass langt fram i tid, skyldes ifølge departementet at rederiet behøver tid til tegning, godkjenning, produksjon og installasjon av de nye flåtearrangementene.

Departementet opplyser at det ifølge tilgjengelig informasjon hos Sjøfartsdirektoratet er ytterligere 27 passasjerferger hvor man trolig vil ha samme problemstilling knyttet til sammenkoblede redningsflåter og redningskapasitet. Ifølge departementet vil Sjøfartsdirektoratet i august 2012, og innenfor forvaltningslovens rammer, sette i gang en prosess overfor berørte rederier for å få på plass løsninger i tråd med gjeldende krav til flåtekapasitet. Direktoratet vil i hvert enkelt tilfelle vurdere eventuelle kompenserende tiltak som må gjennomføres. Nærings- og handelsdepartementet opplyser at departementet vil følge opp saken gjennom sin styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet.

3 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og handelsdepartementet har fulgt opp avvik som ble identifisert i Riksrevisjonens undersøkelse i styringsdialogen, og at Sjøfartsdirektoratet har gjennomført en rekke tiltak for å rette opp avvikene. Riksrevisjonen merker seg også at departementet mener at de gjennomførte tiltakene er egnet til å korrigere påviste avvik, og at det har vært en klar forbedring på de aktuelle områdene i etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse. Riksrevisjonen legger til grunn at Nærings- og handelsdepartementet fortsetter å følge opp at Sjøfartsdirektoratet har nødvendige rutiner og systemer for å sikre god saksbehandling.

Riksrevisjonen ser det som positivt at det er igangsatt et arbeid med å gjennomgå det omfattende regelverket som Sjøfartsdirektoratet forvalter, og vil understreke viktigheten av at dette arbeidet slutføres.

Riksrevisjonen merker seg at Sjøfartsdirektoratet har gjennomført tiltak for å sikre relevant styringsinformasjon, og at det er utarbeidet styringsparametere for en rekke områder. Riksrevisjonen legger til grunn at styringsinformasjonen nyttiggjøres slik at direktoratets aktiviteter, ressursbruk og resultater kan følges opp på en god måte.

Riksrevisjonen merker seg at Sjøfartsdirektoratets vedtak fra desember 2009 om å redusere passasjerantallet på fem passasjerferger slik at krav til redningskapasitet tilfredstilles, ikke har blitt effektivt. Det er derimot lagt opp til en prosess for å utvide redningskapasiteten på disse passasjerfergene. Dette innebærer at kravene til redningskapasitet på de fem fergene vil være i tråd med regelverket innen mars 2014. Riksrevisjonen registrerer videre at det i august 2012 er satt i gang en tilsvarende prosess for å finne en løsning for ytterligere 27 passasjerferger der samme problemstilling knyttet til redningskapasitet trolig er aktuell.

Prosessene som det er lagt opp til, innebærer at det vil ta flere år før alle passasjerferger har en redningskapasitet i tråd med regelverket. Riksrevisjonen vil påpeke at det i mellomtiden er knyttet sikkerhetsmessig risiko til passasjerferger som seiler uten å tilfredsstille kravene til redningskapasitet. Konsekvensene av utilstrekkelig redningskapasitet ved nødsituasjoner kan være svært alvorlige. Riksrevisjonen mener det er av stor viktighet at Sjøfartsdirektoratet påser at gjeldende krav til redningskapasitet på passasjerferger overholdes. Riksrevisjonen mener at dette har tatt for lang tid, og legger til grunn at Nærings- og handelsdepartementet gir saken nødvendig prioritet.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonens oppfølging av de 14 ovennevnte forvaltningsrevisjoner sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

*Nedleggelsen av Heimevernets
016-avdelinger, jf. oppfølgingen
av Dokument nr. 3:9 (2006–2007)*

Vedlegg til Dokument 3:1 (2012–2013)

Innhold

1	Innledning	57
2	Historikk	57
2.1	Opprettelse av HV-SPES og HVs 016-avdelinger	57
2.2	Langtidsperioden 2002–2005 – uttalt behov for å styrke Heimevernet	57
2.3	Langtidsperioden 2005–2008 – kvalitetsreformen i Heimevernet	58
3	Roller og ansvarsforhold	58
4	Direktiver for HVs 016-avdelinger	59
4.1	Forsvarssjefens direktiv fra 1. januar 2000	59
4.2	Direktiver utarbeidet etter kvalitetsreformen	59
4.3	Definering av behovet for militær livvakt – nøkkelpunktdirektivet	60
5	Utredningsarbeidet i Heimevernet	61
5.1	Bakgrunn for oppdraget	61
5.2	Mandatet for oppdraget	62
5.3	Nærmere om arbeidsgruppen	62
5.4	Utredningsrapporten	62
5.5	Behandling av utredningsrapporten i Heimevernsstaben	64
5.6	Behov for operativ vurdering	64
6	Beslutning om nedleggelse høsten 2010	65
6.1	HVs 016-avdelinger tas ut av operative planer	65
6.2	Konsekvensutredning med frist 1. november 2010	66
6.3	GIHVs anbefaling til Forsvarssjefen	66
6.4	Forsvarssjefen beslutter nedleggelse av HVs 016-avdelinger	66
6.5	Implementering av beslutningen – personellmessige føringer	66
7	Dialogen med berørte distrikter og råd	68
7.1	Dialogen med heimevernsdistriktene	68
7.2	Dialogen med Landsrådet for Heimevernet	69
8	Dialogen mellom Forsvaret og Forsvarsdepartementet	70

1 Innledning

Som en del av oppfølgingen av Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis*, er det undersøkt i hvilken grad det i vesentlige saker er oppnådd sporbarhet i beslutningsprosesser. I undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i én konkret beslutningsprosess, som er benyttet som case. Valgt case er nedleggelsen av Heimevernets (HVs) 016-avdelinger¹. I dette vedlegget gis en beskrivelse av prosessen fram mot nedleggelsen av HVs 016-avdelinger og sporbarheten i denne.

2 Historikk

2.1 Opprettelse av HV-SPES og HVs 016-avdelinger

HV-SPES ble opprettet som en spesialavdeling i Heimevernet i 1987.² Grunnlaget for opprettelsen var innstillingen til langtidsmeldingen for Forsvaret for perioden 1984–1988, Innst. S. nr. 230 (1983–1984), s. 12. I innstillingen ble behovet for å styrke Heimevernets evne til objektsikring i krig omtalt. Bakgrunnen var frykt for at sovjetiske spesialavdelinger (SPETSNAZ) kunne skape forvirring og kaos ved å sette den sentrale administrasjonen og sentrale kommandomyndigheter ut av funksjon. Spesialstyrker i Heimevernet ble senere et tema i spørretimen i Stortinget 20. april 1988. Daværende statsråd redegjorde der for opprettelsen av spesialstyrker i Heimevernet i 1987. Statsråden meddelte at Forsvarssjefen høsten 1987 hadde utgitt et direktiv for uttak, organisering, anvendelse og trening av Heimevernets spesialstyrker. Statsråden understreket at det alltid hadde vært en del av Heimevernets oppgave å motvirke sabotasjetrusler i en beredskapssituasjon, men at oppbyggingen av spesialstyrker ville gjøre Heimevernet bedre skikket til å møte denne trusselen.

HV-SPES ble i 1995 omdannet til HVs 016-avdelinger.³ Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) opplyser i intervju at øverstkommanderende i Sør-Norge 13. desember 1996 utga et direktiv for

- 1) Dokumentanalysen og intervjuene viser at HVs 016-avdelinger i noen sammenhenger omtales som "tropper", i andre sammenhenger som "avdelinger". I framstillingen her brukes "HVs 016-avdelinger", fordi styrende direktiver i hovedsak brukte betegnelsen "avdelinger".
- 2) *Utredningsoppdrag om Heimevernets 016-avdelinger*, sendt til Heimevernetsstaben 29. april 2010. (Dokumentet omtales i fotnotene nedenfor som "Utredning om HVs 016-avdelinger".) Utredningen ble foretatt av en arbeidsgruppe ledet av Heimevernets skole- og kompetansesenter. Utredningen gir under punkt 1.3. opplysninger om historikk. Se punkt 5.4 for nærmere omtale av utredningen.
- 3) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 2.

HVs 016-avdelinger. I direktivet ble det lagt til grunn at disse avdelingene utgjorde en spesiell styrke innen Heimevernet, som skulle løse et bredt spekter av oppgaver. Direktivet definerte ifølge FOH et svært høyt ambisjonsnivå.

2.2 Langtidsperioden 2002–2005 – uttalt behov for å styrke Heimevernet

Forsvarskomiteen påpekte for langtidsperioden 2002–2005 at det var behov for å styrke Heimevernet, med vekt på spesialstyrker. Dette skjedde i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. I innstillingen til proposisjonen anførte en samlet komité at Heimevernet i forbindelse med tiltak mot terror hadde potensial i seg til å være en viktig ressurs. Ifølge komiteen var det behov for trening og utstyr for å realisere dette potensialet. Komiteen påpekte videre:

"Dersom Heimevernet skal ha evne til mer fleksibelt å samarbeide med andre militære og sivile aktører i en antiterrorberedskap, må det innebære en kvalitetsheving med enda større vekt enn i dag på spesialstyrker innenfor det totale Heimevernet."⁴

Komiteen viste videre til styrker i Heimevernet som var blitt etablert på 1980-tallet, og framholdt at disse måtte rustes opp.⁵ Forsvarsdepartementet framholder i intervju at forsvarskomiteens innstilling kan tolkes bredt eller smalt. Noen har tolket den refererte setningen som at komiteen ba om styrking av HVs 016-avdelinger. Departementet la ikke en slik tolkning til grunn. Departementet ga derfor ikke styringssignaler til Forsvaret om å styrke HVs 016-avdelinger på bakgrunn av innstillingen. Derimot er det ifølge departementet gitt en rekke føringer gjennom de siste ti årene om kvalitetsmessig styrking av Heimevernet, også når det gjelder antiterrorkapasiteten. Departementet påpeker at kvaliteten i Heimevernet generelt er hevet i etterkant av innstillingen i 2002. Dette har sammenheng med kvalitetsreformen, herunder etableringen av Heimevernets innsatsstyrker. Reformen har ifølge departementet medvirket til at Heimevernets evne til å bidra i antiterrorberedskap er vesentlig styrket.

4) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), punkt 4.2.

5) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), punkt 4.2.

2.3 Langtidsperioden 2005–2008 – kvalitetsreformen i Heimevernet

Kvalitetsreformen ble lagt fram for Stortinget gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Hovedmålsettingen med kvalitetsreformen var å skape et mer relevant heimevern, der heimevernsstyrkene ble gitt vesentlig bedre utstyr, bedre trening og mer øving. Et viktig ledd i reformen var at Heimevernet skulle utvikle en kjerne av styrker på høy beredskap – innsatsstyrker – som skulle gis fra 6 til 20 dager årlig trening.⁶

Kvalitetsreformen innebar en omorganisering av Heimevernet i 2005. Gjennom omorganiseringen ble HVs 016-avdelinger en integrert del av innsatsstyrkene i sine respektive distrikter. De skulle operere innenfor rammen av innsatsstyrken, ledet av innsatskommandoen. Heimevernet videreførte fem 016-avdelinger, lokalisert til de store byene i landet.⁷

HVs 016-avdelinger skilte seg etter kvalitetsreformen fortsatt fra andre tropper i innsatsstyrkene gjennom egne oppgaver og særskilte direktiver for sin virksomhet, se punkt 4. Generalinspektøren for Heimevernet (GIHV) opplyser i intervju at 016-avdelingene var definert som en egen kapasitet i innsatsstyrkene. Det var definert egne opptakskriterier for personellet.⁸ Avdelingene skulle dessuten ha egen avdelingsstab, med yrkesoffiser som avdelingssjef.⁹

Forsvarssjefen framholder i intervju at behovet for å omstille eller legge ned HVs 016-avdelinger ble identifisert allerede i forbindelse med implementering av kvalitetsreformen. Ifølge Forsvarssjefen la imidlertid tidligere GIHV i sin tid som generalinspektør vekt på å gjennomføre kvalitetsreformen som var vedtatt i Stortinget, og utsatte derfor en prosess knyttet til HVs 016-avdelinger. Intervju med FOH og ett heimevernsdistrikt bekrefter at det i langtidsperioden 2005–2008 har pågått en prosess med vurdering av militær livvakt i Heimevernet.

3 Roller og ansvarsforhold

FOH og GIHV har i intervju beskrevet roller og ansvarsforhold som var gjeldende for planlegging og bruk av HVs 016-avdelinger. Tilsvarende var og er også gjeldende for Heimevernets innsatsstyrker generelt:

Heimevernet er organisert med en kommandostruktur der GIHV har ansvar for styrkeproduksjon og sjef FOH har den operative kommando – over én sjøheimevernkommando og 11 distriktskommandoer, herunder 15 innsatsstyrker og 242 HV-områder.

FOH har ansvar for å definere operative behov basert på operative krav gitt av Forsvarssjefen. Hvorvidt behovene kan imøtekommes fullt ut, vil ifølge FOH kunne begrenses av hva som er realistisk ut fra tilgjengelige ressurser. Iverksettingsbrevet og Forsvarssjefens virksomhetsplan angir hvilke ressurser som er stilt til rådighet, og vil konkretisere hvilke styrker FOH kan forutsette at vil være tilgjengelige. FOH er også det utøvende ledd som benytter styrker som stilles til disposisjon av styrkeproducentene. I en eventuell operativ situasjon gir FOH ordre til aktuelle styrker, eksempelvis Heimevernets distriktssjefer, basert på de styrkene som ifølge virksomhetsplanen skal være tilgjengelige. Distriktssjefene vurderer så hvilken kapasitet (avdeling/tropp) som er best tilpasset oppdraget mottatt fra FOH. I en operativ situasjon er GIHV ikke et kommandoledd. Kommandolinjen går direkte fra FOH til aktuelle heimevernsdistrikter, som avgir styrker i henhold til ordre fra FOH.

FOH opplyser å ha planlagt ut fra leveranser fra innsatsstyrkene generelt, og ikke HVs 016-avdelinger spesielt. FOH påpeker videre at bruk av Heimevernet i fredssituasjoner må være hjemlet i bistandsinstruksen, som regulerer Forsvarets bistand til politiet.

Heimevernsdistriktet som er intervjuet, har gjort rede for organiseringen internt i distriktet. 016-avdelingene var en integrert del av innsatsstyrken, og til daglig under kommando av sjef for innsatsstyrken i distriktet. Innsatsstyrkesjefen er igjen under kommando av distriktssjefen.

6) St.prp. nr. 42 (2003–2004), punkt 5.6.1 og vedlegg 1, punkt 4.3; Innst. S. nr. 234 (2003–2004).

7) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 2; *GIHVs bestemmelser og beslutning nr. 11B 2007 – Heimevernets 016-avdelinger*, 20. april 2007.

8) *GIHVs bestemmelser og beslutning nr. 11B 2007 – Heimevernets 016-avdelinger*, 20. april 2007, punkt 2.5.

9) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 2. Et heimevernsdistrikt som er intervjuet, opplyser dessuten at det for andre tropper i Heimevernet er praksis at troppssjef har vernepliktig bakgrunn.

4 Direktiver for HVs 016-avdelinger

4.1 Forsvarssjefens direktiv fra 1. januar 2000

FOH opplyser i intervju at oppgavene til HVs 016-avdelinger fra 2000 ble mer spissede, og at ambisjonsnivået ble justert ned. Første skritt i denne retningen var Forsvarssjefens direktiv for HVs 016-avdelinger, gjeldende fra 1. januar 2000. FOH påpeker at oppgavene gjennom dette direktivet i større grad ble spisset mot å ivareta militær livvakt og eskorte på grunnlag av nøkkel-punkt-direktivet. Avdelingene var i direktivet også tiltenkt oppgaver innen objektsikring. En gjennomgang av direktivet bekrefter at avdelingene primært var tenkt å brukes til beskyttelse av landets militære ledelse, jf. direktivets punkt 3.1. Direktivets punkt 6.2 definerte to oppdrag: Det ene var livvakt og eskorte, og det andre var å "på ordre forsterke vakthold og kontroll på nøkkel-punkter". FOH påpeker i intervju at HVs 016-avdelinger i direktivet fra 2000 fortsatt ble ansett å utgjøre en spesiell styrke. I direktivets punkt 7.3 ble det blant annet slått fast at avdelingene med hensyn til årlig trening og øvelse hadde prioritet foran alle andre heimevernsavdelinger.

4.2 Direktiver utarbeidet etter kvalitetsreformen

Forsvarssjefens direktiv ble etter kvalitetsreformen supplert med tre dokumenter som anga hvilke oppgaver HVs 016-avdelinger skulle ha:

- 1 *Sjef Fellesoperativt hovedkvarters operative behov for å løse landterritorielle oppgaver i perioden 2005–2008*
- 2 *Sjef Fellesoperativt hovedkvarters direktiv for operativ bruk av Heimevernets 016-avdelinger*, gjeldende fra 13. juni 2006
- 3 *GIHV's bestemmelser og beslutning nr. 11B 2007 – Heimevernets 016-avdelinger*, datert 20. april 2007

FOH opplyser i intervju at dokument nr. 1 er en beskrivelse av hvilke behov Forsvarets fellesoperative hovedkvarter¹⁰ definerte for landterritorielle oppgaver, herunder oppgaver for HVs 016-avdelinger, på tidspunktet dokumentet ble utarbeidet. Dokument nr. 2 ble utgitt som et supplement til Forsvarssjefens direktiv for HVs 016-avdelinger fra 1. januar 2000. Dokumentet beskriver hvordan Forsvarets fellesoperative

hovedkvarter som operativ myndighet ville anvende avdelingene. FOH anser dokument nr. 3 på listen over som et internt dokument til bruk for GIHV. Det framgår av intervju med GIHV at utarbeidelsen av dokument nr. 3 var et ledd i arbeidet med å innlemme HVs 016-avdelinger i innsatsstyrkene etter omorganiseringen av Heimevernet i 2005.

Sentrale oppgaver som framgår av de nevnte dokumentene er

- militær livvakt
- eskorte
- overvåking
- bekjemping
- objektsikring
- pågripelse¹¹

Både Forsvarets fellesoperative hovedkvarters direktiv (dokument nr. 2) og *GIHV's bestemmelser* (dokument nr. 3) slo fast at primæroppdraget for HVs 016-avdelinger var militær livvakt- og eskortetjeneste. Avdelingene skulle være alene i Heimevernet om å prioritere kapasiteten militær livvakt. Prioritet 2 var å være troppekapasitet i Heimevernets innsatsstyrker generelt. Andre tropper i innsatsstyrkene har også oppdrag innenfor eskorte, overvåking, bekjemping, objektsikring og pågripelse, men disse troppene har ikke hatt kapasiteten militær livvakt.¹² Direktivet fra Forsvarets fellesoperative hovedkvarter slo imidlertid fast at 016-avdelingene – ved å beherske militær livvakt- og eskortetjeneste – ut fra sin utrustning og treningsstandard raskt kunne settes inn for å løse hele spekteret av innsatsstyrkenes oppdragsportefølje.

Direktivene angir ambisjonsnivået for den enkelte kapasitet. For eksempel framgår det av GIHV's bestemmelser at ambisjonsnivået for operasjoner i bebygde områder ble nedjustert. HVs 016-avdelinger skulle ikke lenger trene på eller beherske koordinerte, offensive operasjoner på besatt objekt/bygg, men klarere ubemannet objekt eller bygg. GIHV bekrefter i intervju at bestemmelsene var å oppfatte som en innstramning av oppgaver og ambisjoner for avdelingene, og en tilpasning til oppgavene og ambisjonsnivået for resten av innsatsstyrkene. FOH påpeker videre i intervju at de oppgavene som var definert i styrende dokumenter for HVs 016-avdelinger,

10) Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* ble det besluttet at virksomheten som ble ivaretatt av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) skulle samles, og at det skulle etableres ett Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), lokalisert til Reitan. Jf. proposisjonens punkt 7.4.2; Innst. S. nr. 318 (2007–2008), punkt 2.5.2 og 3; vedtak 596, 19. juni 2008.

11) Pågripelse er ikke definert som en egen oppgave i GIHV's bestemmelser. Både FOH og ett heimevernsdistrikt påpeker imidlertid i intervju at det er nødvendig å beherske pågripelse for å kunne ivareta blant annet objektsikring. Kapasitet til pågripelse ligger dermed implisitt i de andre oppgavene.

12) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 5–6.

er krevende oppgaver som fordrer betydelig kompetanse og ressurser dersom de skal kunne utføres i mange ulike situasjoner. Ifølge FOH var det på denne bakgrunnen fornuftig at GIHV arbeidet med å konkretisere og nedjustere ambisjonsnivået for leveransene fra avdelingene.

Både FOH, GIHV og ett heimevernsdistrikt har i intervju gitt uttrykk for at det har vært klart hvilke oppgaver HVs 016-avdelinger skulle ha: militær livvakt som primæroppgave og øvrige oppgaver som del av innsatsstyrkene. Også Forsvarssjefen viser i intervju til de samme oppgavene. GIHV påpeker at ettersom det stilles høye krav for å kunne gjennomføre militær livvakt, behersket HVs avdelinger følgelig resten av oppgaveporteføljen i innsatsstyrkene med god kvalitet. GIHV beskriver avdelingene som meget kompetente innsatsstyrketropper, som var aktuelle å benytte til avanserte former for vakthold, men ikke offensive operasjoner. Det intervjuede heimevernsdistriktet påpeker at 016-avdelingene besto av spesielt dedikerte personer som var villig til å trene mye, også utover pålagte øvelser. I tillegg hadde alle befalsutdanning. Avdelingene kunne således, ifølge det intervjuede heimevernsdistriktet, løse mer kompliserte oppdrag enn øvrige tropper i innsatsstyrkene.

FOH sier i intervju at rapportering fra Heimevernets distriktssjefer viser at øvelser har skjedd i henhold til gjeldende direktiver og krav. Også GIHV bekrefter dette, og viser i intervju til at distriktssjefene har påsett at øving har skjedd innenfor gitte rammer. Det intervjuede heimevernsdistriktet understreker at det var oppdragene fra FOH som var styrende for hva 016-avdelingene trente på, og dermed kunne brukes til.

FOH opplyser at de tre dokumentene i listen over er fra forrige langtidperiode. De er imidlertid ikke revidert etter dette og er derfor gjeldende. Det samme gjelder Forsvarssjefens direktiv fra 2000. FOH opplyser videre at det ikke har blitt gitt oppdaterte føringer for inneværende langtidperiode (2009–2012). Dette bekreftes også i intervju med GIHV.

Forsvarsdepartementet framholder i intervju at departementet ikke ser det som sitt direkte ansvar å se til at avdelingsspesifikke direktiver, som for eksempel de tidligere direktivene for HVs 016-avdelinger, er oppdatert. Slike direktiver vil normalt ikke bli forelagt departementet, og det anses uansett som Forsvarssjefens ansvar å oppdatere enkeltvis direktiver dersom det er behov

for det. Forsvarssjefen viser i intervju til at årsaken til at det ikke på et tidligere tidspunkt ble gitt oppdaterte føringer for HVs 016-avdelinger, var at dette etter hans syn allerede var avklart. De operative behovene var ifølge Forsvarssjefen endret på bakgrunn av kvalitetsreformen i Heimevernet og Forsvarssjefens Forsvarsstudie 07. Militær livvakt var følgelig allerede ivaretatt gjennom andre deler av forsvarsstrukturen.

4.3 Definerer av behovet for militær livvakt – nøkkelpunkt-direktivet

FOH opplyser i intervju at nøkkelpunkt-direktivet er Forsvarets planverk for å sikre objekter og personell i en beredskapssituasjon. Nøkkelpunkt-direktivet er fra 2000, og er ikke revidert etter dette. Direktivet er imidlertid fortsatt gjeldende per 2012.

FOH opplyser videre at Forsvaret ifølge rutiner som er nedfelt i nøkkelpunkt-direktivet, årlig skal fremme behov for nominering av militært personell til politiet. Det skal i den forbindelse utarbeides personlister over relevant personell. FOH er imidlertid ikke kjent med når det sist ble utarbeidet personlister i henhold til nøkkelpunkt-direktivet. FOH har ikke en oppdatert versjon av slike lister, og har heller ikke konkrete lister som viser hvem som har vært definert som nøkkelpersoner de siste årene. Ifølge FOH er det klart hvilke personer det har vært aktuelt å beskytte, selv om dette ikke er nedfelt. Behovet for beskyttelse av militære VIP-er anses som mindre i dag enn da direktivet ble utarbeidet i 2000. Dette har sammenheng med endringer i forsvarsstrukturen. FOH anslår at det i dag er omtrent 10–15 militære VIP-er som har behov for militær livvakt. FOH påpeker at det ikke nødvendigvis vil være behov for å beskytte alle disse samtidig.

Behovet for å avklare hvem som var nominerte militære VIP-er, ble tatt opp av et heimevernsdistrikt høsten 2009. Distriktet ba FOH om å koordinere nominerte militære VIP-er, slik at HVs 016-avdelinger kunne iverksette planlegging og trening med disse.¹³ FOH svarte på henvendelsen i brev 4. januar 2010. I brevet sa FOH seg villig til å bistå med å utpeke og koordinere militære VIP-er. Heimevernsdistriktet påpeker i intervju at FOH i svarbrevet ikke definerte hvor mange militære VIP-er det var snakk om å beskytte. FOH ga således ikke et klart svar på spørsmålet om militære VIP-er. Da distriktet

13) Ifølge brev fra FOH til det aktuelle heimevernsdistriktet 4. januar 2010 henvendte distriktet seg til FOH i en e-post datert 16. oktober 2009. Dette er bekreftet av både distriktet og FOH i intervju.

mottok brevet fra FOH, var det imidlertid allerede blitt kjent at Forsvarssjefen vurderte å legge ned HVs 016-avdelinger. Distriktet fulgte derfor ikke opp saken videre.

Det pågår ifølge FOH et arbeid med å revidere nøkkelpunktdirektivet. Arbeidet ble startet i 2003. Dette er imidlertid et omfattende arbeid med mange hensyn og mange aktører som er involvert og berørt. Arbeidet er ifølge FOH krevende, og det har ikke lyktes å ferdigstille en revidert versjon. FOH anslo i intervjuet at vesentlige deler av revisjonen av direktivet ville være slutført innen sommeren 2012, men at det ville gjenstå arbeid også etter dette.

Forsvarsdepartementet framholder i intervju at nøkkelpunktdirektivet er tilstrekkelig oppdatert, også med tanke på en eventuell krise eller krig. Direktivet er fremdeles funksjonelt. Blant annet er det etter 2000 utarbeidet nøkkelpunktliste flere ganger. Direktivet er ifølge departementet derfor ikke utdatert selv om det er under revidering. Revideringsarbeidet skal blant annet sikre størst mulig klarhet mellom militære og sivile aktører og presisere hvem som har ansvar for ulike objekter som er identifisert som nøkkelpunkter. Departementet påpeker videre at Forsvaret i varierende grad har prioritert å oppdatere planverk og direktiver i henhold til endringene. Grunnen er blant annet at det er ressurskrevende å oppdatere slike dokumenter. I noen tilfeller kan det hende at direktiver optimalt sett kunne ha vært justert, men at dette likevel ikke har blitt prioritert fordi direktivene fremdeles er relevante og virksomme.

5 Utredningsarbeidet i Heimevernet

5.1 Bakgrunn for oppdraget

GIHV ble i sjef-til-sjef-samtale med Forsvarssjefen 2. desember 2010 gitt i oppdrag å vurdere behovet for HVs 016-avdelinger. GIHV opplyser i intervju at hun og Forsvarssjefen etter en felles prosess ble enige om mandatet for oppdraget. Mandatet er nedfelt i referatet fra møtet, der det framgår at Forsvarssjefen ga i oppdrag å vurdere "en innsatsstyrke med mer enhetlige oppgaver der dagens 016-tropper opphører, men hvor kapasiteten videreføres som en integrert del av dagens innsatsstyrketropper med rolle og størrelse bedre tilpasset dagens krav". Det foreligger ikke ytterligere dokumentasjon av oppdraget utover dette referatet.

I forkant av at GIHV ble gitt oppdraget om å utrede behovet for HVs 016-avdelinger, ga Forsvarssjefen signaler om betydningen av å sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser i Forsvaret. Dette framkommer av intervju med GIHV, som viser til at Forsvarssjefen på styringskonferansen høsten 2009 ga klart uttrykk for at det var viktig å se på ambisjonsnivået i Forsvaret generelt og være realistiske med hensyn til oppgavene som var gitt.

Forsvarssjefen bekrefter i intervju at bakgrunnen for oppdraget var et behov for å avklare oppgaver og ambisjonsnivå for HVs 016-avdelinger. Forsvarssjefen framhever at han generelt legger vekt på at Forsvaret ikke skal løse andre oppgaver eller ha et høyere ambisjonsnivå i oppgaveløsningen enn det som er lagt til grunn av Stortinget, og konkretisert av departementet gjennom iverksettelsesbrev og andre styrende dokumenter. Han viser til at det i 2009, da han overtok som etatssjef, var en økonomisk ubalanse i driftsbudsjettet. Det var også en rekke avvik fra målbildet som var lagt for perioden 2009–2012. Det var derfor innenfor flere deler av Forsvaret behov for å realitetsorientere, dvs. nedjustere, ambisjonsnivået. Dette gjaldt blant annet HVs 016-avdelinger. Der var ambisjonsnivået ifølge Forsvarssjefen ikke i samsvar med hva stortingsdokumenter og styrende dokumenter fra departementet ga grunnlag for. Forsvarssjefen påpeker at slike dokumenter har gitt Heimevernet oppgaver knyttet til blant annet vakthold og sikring, men ikke spesifisert at Heimevernet skal drive med militær livvakt. Dette talte etter Forsvarssjefen syn for at en slik oppgave ikke skulle prioriteres. I tillegg hadde den store omstillingen av Forsvaret fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar endret behovet for den hovedoppgaven HVs 016-avdelinger var satt til å utføre: militær livvakt. Forsvarssjefen framholder videre at oppgaven militær livvakt allerede var gitt til andre avdelinger,¹⁴ og at 016-avdelingene var kostbare sammenlignet med andre tropper i innsatsstyrkene. Høye kostnader og oppgaver som lå utenfor de rammer og oppdrag Forsvaret var gitt, gjorde etter Forsvarssjefens syn endringer nødvendig.

GIHV viser i intervju til at status høsten 2009 var at det ikke hadde vært budsjettmidler til å øve områdestrukturen dette året. Det lå an til at kun 20 prosent av områdestrukturen ville bli øvd i 2010. Det var i den forbindelse aktuelt å se på hvilke områder det eventuelt var overlappende

14) Forsvarssjefen viste her til Forsvarets spesialkommando (FSK) og Forsvarets militærpolitivdeling (FMPPA).

kapasiteter. Militær livvakt var hovedoppgaven til HVs 016-avdelinger. Det ble gitt i oppdrag å se på disse avdelingene spesielt, ettersom også Forsvarets militærpolitivdeling¹⁵, med fulltidsansatte i Forsvaret, utførte militær livvakt. Oppdraget om å utrede en eventuell nedleggelse av avdelingene ble stadfestet gjennom rettelse og tillegg til Forsvarssjefens virksomhetsplan.

En av de berørte distriktssjefene opplyser i intervju at han i en sjef-til-sjef-samtale med GIHV i januar 2010 ble informert om Forsvarssjefens oppdrag om å utrede HVs 016-avdelinger. Ifølge distriktssjefen ble det i møtet opplyst om at Forsvarssjefen hadde som intensjon å legge ned avdelingene. Distriktssjefen sier at han anbefalte at det ble lagt opp til en prosess som sikret at personellet i avdelingene ble videreført i innsatsstyrkene, siden dette var spesielt dedikert og dyktig personell. Det foreligger ikke referat fra dette møtet.

5.2 Mandatet for oppdraget

GIHV satte våren 2010 ned en arbeidsgruppe i Heimevernet med mandat å vurdere 016-avdelingene i et operativt og kost-nytte-perspektiv. Heimevernsstaben nedfelte mandatet for utredningsoppdraget i et brev datert 6. april 2010.¹⁶ I brevet ble Heimevernets skole- og kompetansesenter bedt om å nedsette en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen skulle vurdere oppdraget til HVs 016-avdelinger opp mot gjeldende operative krav og rammer, både med hensyn til kapasiteter, rolle, volum og økonomi. I oppdragsbeskrivelsen ble det lagt til grunn at avdelingenes kapasiteter grovt kunne deles inn i militær livvakt og eskorte. Gjennom oppdraget skulle det vurderes om det ville være realistisk å videreføre kapasitetene andre steder i innsatsstyrkestrukturen. Forsvarets militærpolitivdeling ble som fagmyndighet bedt om å støtte arbeidsgruppen med en vurdering av realismen i ambisjonsnivået, gitt en treningstid på inntil 30 dager årlig. Arbeidsgruppen ble videre bedt om å beskrive konsekvensene dersom kapasiteten militær livvakt skulle opphøre, og å anbefale volum og ambisjonsnivå for eventuelle kapasiteter som skulle videreføres.

5.3 Nærmere om arbeidsgruppen

GIHV viser i intervju til at Heimevernsstaben vurderte det som hensiktsmessig at utredningsarbeidet ble styrt fra Heimevernets skole- og

kompetansesenter, som hadde kapasitet og kompetanse til dette. Arbeidsgruppen besto videre av Forsvarets militærpolitivdeling som fagmyndighet, en representant fra ett av distriktene som hadde 016-avdeling, og en representant fra innsatsstyrkene. Heimevernsstaben var også representert i gruppen. Alle medlemmene i arbeidsgruppen var yrkestilsatte i Forsvaret. Dette forenklet ifølge GIHV koordineringen av arbeidet.

Det framgår videre av intervjuet med GIHV at arbeidsgruppen i praksis ble nedsatt før mandatet ble gitt formelt 6. april 2010. Den ble opprettet etter kontakt med de involverte per e-post i februar, og gruppen kom med innspill til stabsjefen om mandatet for oppdraget.

FOH opplyser i intervju at det var gjennom det nevnte brevet fra Heimevernsstaben av 6. april 2010, at FOH ble informert om at det skulle settes i gang en prosess for å vurdere mulig nedleggelse av HVs 016-avdelinger. FOH ble invitert til å delta i arbeidsgruppen som skulle utrede saken, men deltok kun i det innledende møtet. Det var, basert på gruppens oppgaver og mandat, ikke behov for videre deltakelse fra FOH. Ifølge FOH var deres rolle i arbeidsgruppen å avklare hvilke direktiver som var gjeldende for avdelingene.

En av de berørte distriktssjefene opplyser i intervju at han og de andre distriktene bisto arbeidsgruppen når den kom med forespørsler om faktaopplysninger, blant annet om kostnader knyttet til drift av 016-avdelingene. Ifølge denne distriktssjefen var distriktene utover å gi bistand med enkelte faktaopplysninger, ikke involvert i prosessen rundt utredningen. Unntaket var heimevernsdistriktet HV-09, som var representert i arbeidsgruppen.

5.4 Utredningsrapporten

Arbeidsgruppen leverte sin utredning til Heimevernsstaben i brev 29. april 2010.¹⁷ Det går fram av utredningsrapporten at gruppen drøftet alle kapasitetene som HVs 016-avdelinger var forutsatt å ha i henhold til GIHV's styrende dokument for avdelingene.¹⁸

Arbeidsgruppen slo fast at det kun var kapasiteten militær livvakt som ikke kunne videreføres av andre trosskategorier i innsatsstyrkene. Slik kapasitet

15) Forsvarets militærpolitivdeling (FMPA) inngår som en del av Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL).

16) Brev fra Heimevernsstaben til Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL), HV-09 og Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSKS), 6. april 2010.

17) Brev fra arbeidsgruppen til Heimevernsstaben, *Utredningsoppdrag om Heimevernets 016-avdelinger*, 29. april 2010. (Omtales i fotnotene nedenfor som "Utredning om HVs 016-avdelinger".)

18) *GIHV's bestemmelser og beslutning nr. 11B 2007 – Heimevernets 016-avdelinger*, datert 20. april 2007. Se nærmere omtale i punkt 4.2.

krever spesielt selektert personell, fagrettet utdanning og kurs innen militær livvakt.¹⁹

Arbeidsgruppen påpekte at gruppen ikke hadde klart å finne et eksakt beskrevet operativt behov for kapasiteten militær livvakt. Det var ifølge arbeidsgruppen imidlertid klart at bare Forsvarets militærpolitivdeling og Heimevernet hadde militær livvakt som et primært oppdrag. Gruppen påpekte at det heller ikke hadde vært mulig å finne dokumentasjon på at det gjeldende kravet til kapasiteten militær livvakt i HVs 016-avdelinger var satt ut av kraft.²⁰

Arbeidsgruppen presiserte i utredningsrapporten at den ikke hadde sett informasjon om at kapasitetsbehovet innen militær livvakt i den senere tid var utredet. Gruppen viste til at nøkkelpunkt-direktivet av august 2000 ga føringer for hvem som skal defineres som nøkkelpersoner. Arbeidsgruppen ga uttrykk for at det fortsatt var et operativt behov for kapasiteten militær livvakt i Heimevernet, da gruppen ikke hadde funnet fram dokumentasjon som tilsa det motsatte. Forsvaret var blitt mindre og antall potensielle VIP-er noe redusert siden nøkkelpunkt-direktivet ble utgitt i 2000. Etter arbeidsgruppens syn gjorde denne reduksjonen det mulig å vurdere volum og organisering av HVs 016-avdelinger.²¹

Ett av elementene arbeidsgruppen skulle beskrive, var økonomi, og den skulle også foreta en kost-nytte-vurdering.²² Rapporten konkluderte med at HVs 016-avdelinger var kostbare sammenlignet med andre deler av innsatsstyrkene. Kostnadene mellom 016-avdelingene spriket også vesentlig. Gruppen så derfor muligheter for innsparing hvis avdelingene skulle bestå. Netto besparelse ved nedleggelse og omgjøring til innsatsstyrketropper ble beregnet til 19 mill. kr.²³

Utredningsrapporten skisserte fire mulige løsninger.²⁴ De to første løsningene innebar at Heimevernet skulle videreføre kapasiteten militær livvakt, men med ulike former for omstilling av 016-avdelingene. Omstillingen kunne enten være å begrense antallet 016-avdelinger, eller å bevare antallet 016-avdelinger, men som rene militær livvakt-tropper som var noe nedjustert i volum.

Blant de positive forholdene som ble vektlagt ved disse løsningene, var at Heimevernet fortsatt ville ha kapasitet innen militær livvakt, og at Heimevernet ville opprettholde sine "beste" avdelinger, samtidig som innsparinger ville være mulig. Valg av militær livvakt-tropp ble vurdert å være mest kosteffektivt og gi best rom for å ta vare på kompetansen.

De to andre løsningene innebar nedleggelse av kapasiteten militær livvakt. Enten kunne HVs 016-avdelinger legges ned og erstattes med et begrenset antall eskortetropper, eller avdelingene kunne legges ned og eskorte gis som tilleggsoppdrag til eksisterende oppsatte innsatsstyrketropper. Begge disse løsningene ble anslått å gi innsparinger på om lag 19 mill. kroner. Løsningene ville gi gripbare tropper som var godt trent i eskorte, men ikke leveranse av kapasitet innen militær livvakt. I sammenligningen av de to løsningene viste arbeidsgruppen til at Heimevernet, ved å legge eskorte til innsatsstyrketroppene, ville kunne benytte allerede etablerte tropper og spise disse innenfor noen kapasiteter.

Utredningsrapporten betegnet 016-avdelingene som en "spydspiss". Den fastslo at Heimevernet ved en eventuell nedleggelse ville miste en god, fleksibel operativ ressurs, som på grunn av seleksjon, treningsstandard og utrustning på kort tid ville kunne settes inn for å løse oppdrag innen rammen av eget heimevernsdistrikt og innsatsstyrkene.²⁵ GIHV bekrefter i intervju at det var mange dyktige mennesker i HVs 016-avdelinger. Det ble videre i utredningsrapporten påpekt at Heimevernet ved nedleggelse ville miste personell med høy kompetanse som det var brukt mye ressurser på å bygge opp. Heimevernet ville ifølge arbeidsgruppen få en utfordring med å ta vare på personellet som ville bli berørt av en nedleggelse, miste grunnlag for rekruttering til internasjonale operasjoner, og få redusert mulighet til å anvende personell med høy kompetanse som instruktører i andre avdelinger.²⁶

I den samlede anbefalingen fra arbeidsgruppen står det at GIHV burde få en entydig avklaring på om det var et operativt behov for Heimevernet å levere kapasiteten militær livvakt, og i tilfelle i hvilket volum. Dersom kapasiteten skulle videreføres uten å få et klarere definert volum enn i gjeldende direktiver, anbefalte gruppen alternativet med å etablere fem militær livvakt-tropper. Dersom volumet skulle reduseres på grunn av

19) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 5–6 og 23.

20) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 23.

21) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 9–10.

22) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010; Brev fra Heimevernsstaben til Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL), HV-09 og Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSKS), 6. april 2010.

23) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 12.

24) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 15–24.

25) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 10.

26) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 15–24.

den store kostnaden for Heimevernet, anbefalte gruppen å etablere et begrenset antall militær livvakt-tropper. Dersom Heimevernet ikke lenger skulle utføre militær livvakt, og ambisjonsnivået følgelig endres til eskortekapasitet, anbefalte gruppen avvikling av 016-avdelingene, og at innsatsstyrketropper ble tillagt eskortekapasitet.²⁷

Forsvarssjefen har i intervju kommentert at det fra tiden før utredningsarbeidet ble startet opp, ikke foreligger noe eget dokument der omfanget av behovet for militær livvakt er beskrevet. Etter Forsvarssjefens syn var det ikke nødvendig å dokumentere dette. Grunnen var at omstillingen til et innsatsforsvar hadde gjort det åpenbart at det behovet som forelå i gammel forsvarsstruktur, ikke lenger foreligger. Forsvarssjefen har i intervju gitt uttrykk for at han tolker anbefalingen som ble gitt i utredningen om å få en entydig avklaring på operativt behov, som en viss indre motstand i Heimevernet mot å nedlegge de troppene som hadde best kompetanse, best utstyr og mest trening.

Behovet for å oppdatere gjeldende direktiver før en eventuell nedleggelse hadde også vært påpekt i en tidligere prosess der HVs 016-avdelinger ble vurdert. FOH opplyser i intervju at daværende sjef for Forsvarets fellesoperative hovedkvarter skal ha sendt et notat til Forsvarssjefen og GIHV med et militærfaglig råd, datert 6. juni 2008. I notatet ble det anbefalt at HVs 016-avdelinger ikke skulle avvikles før nøkkelpunktdirektivet var oppdatert.

5.5 Behandling av utredningsrapporten i Heimevernsstaben

Forsvarets militærpolitiavdeling, som er fagmyndighet innen militær livvakt, vurderte i rapporten oppdrag versus rammevilkår for HVs 016-avdelinger. Avdelingen framholdt at det "med en begrensning på årlig treningstid på opptil 30 dager, er urealistisk og overambisiøst å tillegge 016-avdelingene ML²⁸-kapabilitet."²⁹ GIHV uttaler i intervju at utredningsrapporten gjorde det klart at det ville være vanskelig å opprettholde ambisjonsnivået for militær livvakt, gitt et treningsnivå på 30 dager. GIHV vurderte utstrakt øving i egen regi, i tillegg til de 30 dagene det var gitt oppdrag om, som lite ønskelig. Bakgrunnen for dette er prinsippet om at all militær trening skal være beordret, og at GIHV har ansvar for heimevernsstyrker under trening. Eventuelle

ulykker eller andre uheldige hendelser under øving vil eksempelvis være GIHVs ansvar. Videre vurderte GIHV militær livvakt som et eksempel på en dublerende kapasitet andre i Forsvaret kunne ivareta. GIHV ønsket på denne bakgrunnen å anbefale at denne kapasiteten ble tatt ut av Heimevernet. Utredningen klargjorde etter GIHVs syn at det forelå dublerende kapasitet på et område som var vanskelig for Heimevernet å styrkeprodusere innen gitte ressursrammer (30 dagers øving). Andre oppgaver enn militær livvakt, eksempelvis eskorte, ville uansett kunne løses av øvrige innsatsstyrketropper.

I GIHVs anbefaling til Forsvarssjefen 4. november 2010³⁰ framkommer en vurdering av spørsmålet om å legge ned HVs 016-avdelinger. Intervjuet med GIHV viser at det utover dette ikke foreligger noe internt dokument som viser hvordan GIHV og Heimevernsstaben vurderte arbeidsgruppens anbefalinger. Det framgår videre av intervjuet at GIHV la fram sin anbefaling om nedleggelse av 016-avdelingene til distrikts-sjefene på et avdelingssjefsmøte 11. juni 2010. Det ble skrevet referat fra møtet. GIHV ga den samme anbefalingen til Forsvarssjefen i en sjef-til-sjef-samtale 16. juni 2010. Konklusjonen i samtalen var ifølge GIHV i all hovedsak den samme som ble gitt i GIHVs senere brev til Forsvarssjefen 4. november 2010. Det framgår av brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 27. mars 2012 at det ikke foreligger noe referat fra sjef-til-sjef-samtalen 16. juni.³¹

5.6 Behov for operativ vurdering

Utredningsrapporten fastslo at GIHV burde få en entydig avklaring på om det var operativt behov for HVs 016-avdelinger. GIHV opplyser i intervju at denne anbefalingen var bakgrunnen for at hun så det som riktig å hente inn FOHs operative vurdering av behovet for militær livvakt. Utredningsrapporten ble derfor sendt til FOH i brev 7. juni 2010. I brevet anmodet GIHV FOH om å vurdere de operative behovene og konsekvensene av de ulike modellene som var skissert i utredningen. GIHV ba FOH spesielt kommentere hvordan en total nedleggelse av HVs 016-avdelinger ble vurdert. GIHV sier i intervju at hun også hadde en muntlig dialog med sjef FOH der dette ble diskutert. Sjef FOH ga ifølge GIHV inntrykk av å ville støtte hennes vurdering om at det ikke lenger var operativt behov for avdelingene.

27) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 23–24.

28) ML er en forkortelse for militær livvakt.

29) Utredning om HVs 016-avdelinger, 29. april 2010, s. 7.

30) Anbefalingen omtales nærmere i punkt 6.3.

31) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 27. mars 2012, s. 2.

FOH besvarte henvendelsen fra GIHV i brev 24. august 2010.³² I brevet framholdt FOH at HVs 016-avdelinger ideelt sett burde videreføres i sin nåværende form. FOH fastholdt de operative behovene for militær livvakt og eskorte, og viste til at disse behovene primært var dekket av 016-avdelingene. Etter FOHs vurdering ble dette gjort på en tilfredsstillende måte av Heimevernet: "FOH kan følgelig ikke se at andre forsvarsgrener eller styrkekomponenter på en kosteffektiv måte kan dekke disse behovene." FOH anbefalte videreføring av HVs 016-avdelinger i strukturen, men likevel innenfor de økonomiske og strukturelle rammene GIHV til enhver tid måtte forholde seg til. FOH så dermed ikke noen operative argumenter for å legge ned avdelingene. FOH framholdt i brevet at innspillet var forankret i ulike styrende dokumenter. FOH bekrefter i intervju at deres vurdering var at det fortsatt var operativt behov for avdelingene, ettersom de operative kravene ikke var endret.

GIHV sier i intervju at hun oppfatter det slik at FOH i saksbehandlingen la gjeldende direktiver til grunn, uten å foreta en reell vurdering av behovet ut fra dagens situasjon. FOH opplyser i intervju at de mottok en muntlig henvendelse fra Forsvarsstaben etter at brevet til GIHV 24. august 2010 var sendt. Forsvarsstaben ba FOH om på nytt å vurdere hvorvidt det var et operativt behov for HVs 016-avdelinger. Det ble ifølge FOH ikke gitt noen konkret begrunnelse eller nye føringer. FOH opplyser at det gjennom denne henvendelsen ble informert om at det pågikk et strategisk arbeid i regi av den integrerte strategiske ledelsen i Oslo, som ville kunne få konsekvenser for hvorvidt det var et operativt behov for HVs 016-avdelinger. Innholdet og konklusjonene fra dette arbeidet ble FOH imidlertid ikke orientert om, ettersom arbeidet ikke var ferdigstilt.

Forsvarssjefen bekrefter i intervju at det fant sted en samtale mellom Forsvarssjefen og sjef FOH, der Forsvarssjefen formidlet sine vurderinger av det operative behovet for HVs 016-avdelinger. Vurderingene var gjort på bakgrunn av pågående arbeid i den integrerte strategiske ledelse. Forsvarssjefen påpeker at slik dialog ikke er særegen for denne saken, ettersom det er vanlig med løpende dialog mellom Forsvarssjefen og sjef FOH.

FOH sendte etter henvendelsen fra Forsvarssjefen et nytt brev, denne gangen stilet til Forsvarssjefen, datert 27. september 2010. FOH viste her til sin

tidligere anbefaling, og at den var basert på gitte oppdrag som ligger til grunn for gjeldende langtidsproposisjon. FOH påpekte at Forsvarssjefen hadde startet et nytt arbeid med Forsvarets strategiske utvikling innenfor rammene av den integrerte strategiske ledelsen i Oslo, og at FOH ikke hadde tilstrekkelig innsikt i disse planprosessene. Ifølge FOH måtte derfor Forsvarssjefen, gjennom Forsvarsstaben og strategiske ressurser i Forsvarsdepartementet, vurdere behovet for HVs 016-avdelinger i en framtidig struktur. FOH konkluderte med at utfallet av de strategiske planprosessene og føringer fra Forsvarssjefen til etaten kunne endre de premissene FOH tidligere hadde lagt til grunn. Forsvarssjefen viser i intervju til at de strategiske planprosessene det henvises til i brevet 27. september, er "Task Force", et arbeid nedsatt i forbindelse med Forsvarssjefens reviderede budsjettforslag for 2011.³³

FOH bekrefter i intervju at FOH på det tidspunktet brevet av 27. september 2010 ble sendt, ikke hadde tilstrekkelig innsikt i de pågående planprosessene til å kunne vurdere hvorvidt det var et operativt behov for HVs 016-avdelinger. Da FOH ikke hadde informasjon om at nye føringer var gjort gjeldende, så FOH heller ikke grunn til å endre operative behov på dette tidspunktet. FOH var ikke kjent med at et nytt styrende dokument – Forsvarssjefens direktiv for operative krav – på dette tidspunktet var sendt til FOH. Dokumentet var registrert i arkivsystemet Doculive fredag 24. september, men var ennå ikke mottatt da FOH sendte sitt brev mandag 27. september.

6 Beslutning om nedleggelse høsten 2010

6.1 HVs 016-avdelinger tas ut av operative planer

I Forsvarssjefens *Direktiv for operative krav*, fastsatt 24. september 2010, var militær livvakt ikke nevnt blant kapasitetene Heimevernet skulle ha. At kapasiteten militær livvakt skulle fjernes, ble også slått fast i et brev Forsvarsstaben sendte til FOH 1. oktober 2010. I brevet viste Forsvarsstaben til en endret trusselsituasjon. Forsvarsstaben viste også til at den strukturen som HVs 016-avdelinger var ment å støtte med militær livvakt, i all hovedsak var nedlagt. "Dagens behov for ML³⁴ ivaretas av andre deler av forsvarsstrukturen. Dette innebærer at grunnlaget for HV-016 avdelingene har falt bort." Disse avdelingene skulle derfor ikke lenger inngå i FOHs operative planer.

32) Brevet omhandler også bordingstroppene i Sjøheimevernet, men de er utelatt i framstillingen her.

33) Arbeidet i "Task Force" er nærmere omtalt i punkt 8.

34) ML er forkortelse for militær livvakt.

6.2 Konsekvensutredning med frist 1. november 2010

30. september 2010 – dagen før Forsvarsstaben sendte brevet til FOH – utga Forsvarsstaben *Rettelse og tillegg nr. 8 til Forsvarssjefens virksomhetsplan 2010*. Ett av punktene i brevet omhandlet nedleggelse av HVs 016-avdelinger. Det framgår at kapasiteten militær livvakt ble vurdert avvirket i Heimevernet. GIHV ble på dette grunnlaget bedt om å konsekvensutrede militær livvakt og eskortekapasitet i Heimevernet med tanke på en eventuell nedleggelse av de fem 016-avdelingene, med virkning fra 1. januar 2011. Fristen for konsekvensutredningen med anbefaling ble satt til 1. november 2010. GIHV opplyser i intervju at forespørselen om å konsekvensutrede ikke gjaldt oppgaver, men personellmessige konsekvenser for de fire³⁵ troppssjefene som ble berørt av nedleggelsen. Disse hadde fast ansettelse i Forsvaret. Dette bekreftes også i intervjuet med et berørt distrikt.

Som en oppfølging av oppdraget til GIHV sendte Heimevernsstaben ut et brev til aktuelle distriktsjefer 8. oktober 2010. Gjennom brevet fikk distriktssjefene i oppdrag å planlegge for nedleggelse av berørte troppssjefsstillinger. Distriktsjefene ble også bedt om at behandling i arbeidsmiljøutvalg og drøftingsresultat med personellmessige konsekvenser skulle innleveres Heimevernsstaben innen 19. oktober 2010.

Det ble holdt lokale drøftingsmøter og møter med lokale arbeidsmiljøutvalg i de fire berørte Heimevernsdistriktene: HV-02, HV-08, HV-09 og HV-12. Det ble skrevet og journalført referater fra disse møtene. Referatene og intervjuet med GIHV viser at det var enighet om at nedleggelsen ikke ville få arbeidsmiljømessige konsekvenser for de fire som var fast ansatte, i og med at alle disse ble tilbudt alternative stillinger.

6.3 GIHVs anbefaling til Forsvarssjefen

Heimevernets svar på Forsvarssjefens oppdrag om utredning av 016-avdelingene ble sendt i et brev 4. november 2010. I brevet påpekte GIHV at 016-avdelingene skilte seg fra andre deler av innsatsstyrkene ved at alle var offiserer og befal, hadde spesialisert trening og annet materiell. Avdelingene ble dermed betegnet som relativt ressurskrevende sett opp mot øvrige troppetyper i Heimevernet. Sammenlignet med faste avdelinger var de imidlertid en svært rimelig ressurs. Med hensyn til ressursbruk knyttet til ambisjonen militær livvakt og eskorte påpekte GIHV dette:

35) Den femte troppssjefstillingen var vakant.

"Ser man Heimevernets ressurstildeling opp mot det totale produksjonskravet, synes det urealistisk å kunne opprettholde nødvendig kompetanse og treningsnivå innen denne kapasiteten."

Brevet konkluderte med følgende: "Med bakgrunn i at militær livvakt- og eskortekapasitet ivaretas av andre avdelinger utenfor Heimevernet, samt dagens svært krevende ressursrammer, vurderer GIHV at denne kapasiteten kan tas ut fra Heimevernets oppdrag med virkning fra 1. januar 2011."

6.4 Forsvarssjefen beslutter nedleggelse av HVs 016-avdelinger

Den formelle beslutningen om nedleggelse ble fattet gjennom Forsvarssjefens beslutningsnotat nr. 5/2010 til Forsvarsstaben 17. november 2010. I notatet meddelte Forsvarssjefen at Heimevernets oppdrag om å stille militær livvakt- og eskortekapasitet skulle opphøre. HVs 016-avdelinger skulle tas ut av strukturen snarest, og senest innen 1. januar 2011. Videre ga han følgende føringer: "Personellet i troppene skal videreføres i HVs innsatsstyrker, og berørt personell skal ivaretas på best mulige måte."

I notatet viste Forsvarssjefen til at endret trusselbilde og innretning av Forsvaret tilsa at det ikke lenger var behov for den militære livvakt- og eskortekapasiteten som HVs 016-avdelinger utgjorde. Frigjorte ressurser som følge av beslutningen skulle ifølge Forsvarssjefen omdisponeres til prioritert trening i Heimevernet opp mot ambisjonsnivået i langtidsplanen for Forsvaret.

6.5 Implementering av beslutningen – personellmessige føringer

Det framkommer av referater fra de lokale drøftingene at ett distrikt foreslo å bevare personellet fra HVs 016-avdelinger i samme tropper, som en del av innsatsstyrken. Det ble også påpekt i en uttalelse fra ett distriktsråd³⁶ at det var av avgjørende betydning at mannskapene ble videreført som egne tropper i innsatsstyrken for å beholde og videreføre kompetansen de hadde. Ifølge distriktsrådet ville mange trolig slutte om kort tid dersom troppene ble delt opp.

GIHV opplyser i intervju at det var en unison anbefaling fra distriktssjefene å videreføre personellet samlet i egne tropper, og at hun ga sin støtte til dette. Et alternativ hadde vært å spre

36) Det er etablert distriktsråd i tilknytning til hvert enkelt Heimevernsdistrikt, jf. Forskrift til lov om Heimevernet, punkt B. Instruks for distriktsråd. Rådene er bindeledd mellom det sivile samfunn og Heimevernet, se faktaboks 1.

personellet for å sikre kompetanseheving i øvrige innsatsstyrketropper. Det foreligger ifølge GIHV ikke referat fra møtet der spørsmålet ble drøftet.

Ifølge et berørt heimevernsdistrikt meddelte Heimevernsstaben i en e-post 29. november 2010 at distriktet kunne etablere nye innsatsstyrketropper, slik at personellet kunne holdes samlet. Dette var ifølge det intervjuede distriktet nye føringer fra Heimevernsstaben. Beslutningen ble formelt formidlet i Heimevernsstabens brev til de berørte heimevernsdistriktene 17. desember 2010. I brevet står det at personellet i HVs 016-avdelinger skulle videreføres i Heimevernets innsatsstyrker, og at berørt personell skulle ivaretas på best mulig måte. Det framgår videre av brevet at GIHV i samråd med Forsvarssjefen hadde besluttet å etablere innsatsstyrketropper som erstatning for 016-avdelingene. Personellet kunne da videreføres i innsatsstyrkene, samlet i troppsforband.

Landsrådet for Heimevernet³⁷ framholder i intervju at GIHV lovet at personellet skulle innlemmes i innsatsstyrkene i det enkelte distrikt, som et svar på kritikk om manglende ivaretagelse av personell og kompetanse. Etter press fra tillitsvalgte og på bakgrunn av et møte i Landsrådet 9.–10. november 2010 kom ivaretagelse av personell inn som et element i nedleggelsesprosessen. Blant annet ble det besluttet at personellet kunne fortsette i samlede tropper. Landsrådet opplever at tiltak for å bevare personellet kom inn som en følge av motstand i organisasjonen og bar preg av "brannslukking".

Ifølge intervju med GIHV har Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet fulgt opp i hvilken grad Heimevernet har klart å beholde personellet etter nedleggelsen. GIHV opplyser å ha avgitt rapporter om ivaretagelse av personell i henhold til forespørsel. Ifølge GIHV sa om lag 67 prosent av personellet som hadde kontrakter i HVs 016-avdelinger, opp disse i forbindelse med nedleggelsen.

Forsvarssjefen bekrefter i intervju at Forsvarsstaben flere ganger har bedt om og fått status vedrørende videreføring og ivaretagelse av berørt personell. Forsvarssjefen viser videre til at også Forsvarsdepartementet har bedt om og fått status om dette. Forsvarsdepartementet opplyser i brev

til Riksrevisjonen 27. mars 2012 at departementet i oktober 2011 hentet inn rapportering fra Heimevernsstaben om hvor mange av personellet i HVs 016-avdelinger som ble overført til innsatsstyrkene etter nedleggelsen. Rapporteringen viser at blant de 197 som tidligere var i HVs 016-avdelinger, var 54 fortsatt igjen i innsatsstyrkene per 26. oktober 2011.³⁸ Av intervju med Forsvarsdepartementet framgår det videre at departementet utover dette ikke har gitt formelle føringer til Forsvaret om bevaring av kompetanse og personell fra disse avdelingene.

Statsråden ga i Stortinget 26. november 2010 uttrykk for at det var viktig å få med kompetansen videre i innsatsstyrkene, og uttalte at hun "legger til grunn at det jobbes systematisk med å holde på kompetansen".³⁹ Forsvarsdepartementet sier i intervju at departementet oppfatter dette som en naturlig forventning om at GIHV og Forsvarssjefen arbeider for å oppnå nettopp dette. Forsvarsdepartementet oppfatter ikke utsagnet som at statsråden vil pålegge Forsvarssjefen å iverksette særskilte tiltak som han eventuelt ikke iverksetter på egen hånd.

GIHV påpeker i intervju at nedleggelsen av 016-avdelingene sett i ettertid har hatt som negativ konsekvens at Heimevernet har mistet mye kompetent personell. Det var mange dyktige mennesker i avdelingene som det ville vært en fordel å beholde som en del av innsatsstyrkene.

En årsak til at mange valgte å slutte etter nedleggelsen, kan ifølge GIHV være at det ikke ble kommunisert på en god nok måte til de som ble berørt. GIHV anså det sommeren 2010 som hensiktsmessig at kommunikasjonen gikk gjennom de respektive distriktssjefene, noe som innebar at dette ble gjort på ulik måte i ulike distrikter. Med en felles budskapsplattform og bedre informasjon underveis i prosessen kunne det ifølge GIHV ha vært mulig å sikre større forståelse for nedleggelsen. At brevet fra Forsvarsstaben til FOH 1. oktober 2010 ble sendt ut før GIHV ga sin anbefaling til Forsvarssjefen, ga dessuten uheldige signaler og inntrykk av en uryddig prosess. Brevet ble ifølge GIHV i organisasjonen oppfattet som en de facto nedleggelse. Når det gjelder tidspunktet for utsendelse av

37) Landsrådet for Heimevernet er etablert i henhold til *Forskrift til lov om Heimevernet*, punkt A: *Instruks for Landsrådet for Heimevernet*. Landsrådet er bindeledd mellom det sivile samfunn og Heimevernet, se faktaboks 1.

38) E-post fra Heimevernsstaben til Forsvarsdepartementet, 26. oktober 2011.

39) Referat fra møte i Stortinget 26. november 2010, s. 1057 og 1058. Sak nr. 1. Sak behandlet 16. november 2010 i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (sak 3: Situasjonen i Heimevernet og betydningen for Forsvaret), og innbrakt for Stortinget i medhold av forretningsordenens § 13 syvende ledd.

brevet fra Forsvarsstaben, sier Forsvarssjefen i intervju at han hadde besluttet at det ikke var et operativt behov for militær livvakt i Heimevernet. Det ble derfor vurdert som hensiktsmessig at FOH så tidlig som mulig skulle få avklaringer, slik at FOH ikke var bundet av oppgaver som ikke lenger var gjeldende.

Det var ifølge GIHV også uheldig at brevet fra Forsvarsstaben kunne tolkes som at HVs 016-avdelinger som sådan skulle legges ned. GIHV var opptatt av å forsøke å innfase personellet i innsatsstyrkene, selv om kapasiteten militær livvakt ble anbefalt fjernet fra Heimevernet. Dette ble vanskeligere etter brevet som ble sendt 1. oktober 2010. Forsvarssjefen slutter seg i intervju til at det ikke har vært et mål å fjerne personellet fra Heimevernet. Det var strukturelementet som ble nedlagt, og personellet fikk tilbud om å bekle innsatsstyrkehjemler som sto ledige.

7 Dialogen med berørte distrikter og råd

7.1 Dialogen med heimevernsdistriktene

Til sammen fire heimevernsdistrikter var berørt av nedleggelsen av 016-avdelingene. GIHV opplyser i intervju at Heimevernets utredningsrapport⁴⁰ ikke ble sendt på formell høring til de berørte distriktene. Heimevernstaben orienterte imidlertid berørte distrikter i brev 3. mars 2010 om igangsettingen av utredningsarbeidet, dvs. HVs 016-avdelingers "oppgaver, organisering og tilknytning til innsatsstyrkene".

Heimevernsdistriktet som er intervjuet, opplyser at Heimvernstaben informerte om den pågående prosessen med utredningen på en ledersamling med sjefene for innsatsstyrkene, som ble holdt 10.–11. mai 2010. Det framkommer av referat fra samlingen at det var lagt fram en studie "som drøfter framtidig innretning og organisering av HVs 016 avdelinger". Ifølge referatet lå saken til stabsbehandling i Heimevernstaben.

Det intervjuede heimevernsdistriktet opplyser at stabssjefen i Heimvernstaben la fram utredningsrapporten gjennom en orientering til distriktssjefene primo juni 2010. Distriktet opplyser videre at det ble gitt signaler om at innholdet skulle holdes skjernet og ikke videreformidles til

de berørte avdelingene. Distriktet opplevde arbeidet med utredningen som en skjult prosess.

Det intervjuede heimevernsdistriktet viser til at distriktssjefene ikke ble invitert til å gi innspill før utredningsrapporten var ferdigstilt. Distriktet opplyser videre at det sendte et notat til FOH og stabssjefen i Heimevernstaben, der nedleggelse ble frarådet. I notatet ble det anbefalt at militær livvakt- og eskortekapasitet ble opprettholdt, men med redusert volum. Dette notatet var ikke et formelt høringsinnspill, og ble heller ikke journalført i Doculive. GIHV bekrefter i intervju at hun mottok innspill fra berørte muntlig og per e-post, men at disse ikke er journalført eller systematisk lagret på annen måte. GIHV opplyser videre at det kom innvendinger fra samtlige berørte distrikter. GIHV påpeker samtidig at de fire involverte distriktssjefene var lojale mot beslutningen, selv om de ikke var enige.

Ifølge det intervjuede heimevernsdistriktet ble det holdt et møte i Heimevernstaben 20. oktober 2010, der alle berørte parter var til stede. Dette var det første møtet der alle sentrale aktører var samlet, dvs. distriktssjefer, innsatsstyrkesjefer og troppssjefer. I møtet ble det ifølge distriktet drøftet hvordan HVs 016-avdelinger skulle legges ned, ikke om de skulle legges ned.

I intervjuet gir heimevernsdistriktet uttrykk for at distriktet opplevde hele håndteringen av saken som en belastning. Mange har ifølge distriktet opplevd beslutningsprosessen som lukket og uttrykt misnøye med at personellet ikke har blitt involvert i prosessen. I tillegg har mange reagert på negative utsagn om HVs 016-avdelinger som har kommet til uttrykk i media. Dette har generelt påvirket motivasjonen til personellet. Utfordringene er ifølge distriktet formidlet til Heimevernstaben, men ikke i form av formelle skriv.

De berørte distriktene ble formelt involvert i prosessen da de ble bedt om å vurdere personellmessige konsekvenser i forbindelse med nedleggelsen, jf. tidligere omtale i punkt 6.2.

40) Dvs. rapporten som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Heimevernets skole- og kompetansesenter, framlagt 29. april 2010, se nærmere omtale i punkt 5.4.

7.2 Dialogen med Landsrådet for Heimevernet

Faktaboks 1 Landsrådet for Heimevernet – oppgaver og organisering

Landsrådet for Heimevernet er opprettet i henhold til heimevernsloven § 2, og skal være et bindeledd mellom det sivile samfunn og Heimevernet.⁴¹ Organisasjonsstrukturen i Heimevernet er bygget på en direkte linje fra GIHV til underlagte distriktssjefer, med tilhørende områdesjefer. Det er ikke en tilsvarende linje mellom landsråd, distriktråd og områdeutvalg. Kommunikasjonslinjene går mellom Landsrådet og GIHV, mellom distriktrådene og de respektive distriktssjefene, og mellom områdeutvalgene og områdesjefene. Det er følgelig generalinspektøren som orienterer Landsrådet og distriktssjefene som orienterer distriktrådene.

Rådene skal ifølge sine instruksjoner bistå med uttalelser, forslag og råd i alle viktige spørsmål som angår Heimevernet. Landsrådet opplyser at det er rådgivende organ for GIHV, men at det også gir råd til Forsvarssjefen, Forsvarsdepartementet, regjeringen ved forsvarsministeren og Stortinget.

Kilde: Intervju med Landsrådet for Heimevernet

Det framkommer i intervju med Landsrådet for Heimevernet at rådet første gang fikk kjennskap til prosessen knyttet til HVs 016-avdelinger på et møte 13. april 2010. I møtet orienterte GIHV om en rekke saker, blant annet flyttingen til Terningmoen og andre store utviklingsprosesser. Det framkommer av GIHVs presentasjon fra dette møtet at HVs 016-avdelinger kort ble nevnt som en orienteringssak, med informasjon om at det pågikk en "utredning om framtidige oppgaver/organisering". Ifølge Landsrådet ble det ikke gitt utdypende informasjon på møtet. Fordi flere store saker ble behandlet og 016-avdelingene kun kort ble nevnt, var det ifølge Landsrådet vanskelig å fange opp at det pågikk en prosess som kunne resultere i en nedleggelse av disse avdelingene.

Utredningen om HVs 016-avdelinger, som ble ferdigstilt 29. april 2010⁴², ble ikke forelagt Landsrådet. Landsrådet opplyser i intervju at det først i møte med Riksrevisjonen i forbindelse med denne revisjonen ble kjent med at den foreligger.

På bakgrunn av at HVs 016-avdelinger kun kort ble nevnt på møtet den 13. april, og Landsrådet

ikke ble gjort kjent med utredningen som forelå 29. april, involverte ikke Landsrådet seg i saken våren 2010. Det var først i oktober 2010 at Landsrådet ble oppmerksom på at det forelå en pågående sak om nedleggelse av avdelingene.

I forbindelse med regjeringens forslag til forsvarsbudsjett utformet Landsrådet en høringsuttalelse. Nedleggelsen av HVs 016-avdelinger var en del av denne. Landsrådet fulgte også opp saken etter Landsrådsmøtet 9.–10. november 2010 ved å komme med en uttalelse om nedleggelsen og en pressemelding. Landsrådet opplyser at uttalelsen ble sendt til GIHV, Forsvarssjefen, Forsvarsdepartementet og utenriks- og forsvarskomiteen på Stortinget. I uttalelsen la Landsrådet vekt på viktigheten av å beholde kompetansen til personellet. Landsrådet ga uttrykk for at "... prosessen med nedleggelsen av HV-016 har vært svært uprofesjonell og ikke ivaretatt berørt personell." Landsrådet opplyser at utsagnet dels var basert på at rådet ikke hadde hatt innsyn i prosessen og ikke hadde fått anledning til å komme i en formalisert og reell dialog med GIHV. Utsagnet var også basert på opplysninger fra de tillitsvalgte i HVs 016-avdelinger, som overfor Landsrådet hadde gitt uttrykk for misnøye med manglende involvering i prosessen. Tilsvarende synspunkter kom fra soldatrepresentantene i Landsrådet.

Rådet påpeker i intervju at det i de fleste saker er forsiktig med å ha synspunkter på fagmilitære avgjørelser. Rådet oppfattet det imidlertid som vanskelig å forstå hvorfor GIHV valgte nedleggelse av svært godt kvalifiserte tropper framfor omstilling og dialog med de involverte. Etter Landsrådets syn kunne Heimevernet oppnå økonomiske gevinster ved å kommunisere nødvendigheten av reduksjoner i budsjett og endringer i oppgaver gjennom omstilling. En omstilling i dialog med berørte parter kunne etter Landsrådets syn ha gitt ønsket effekt med å fjerne dublerende oppgaver, samtidig som Heimevernet kunne beholdt det beste personellet.

Landsrådet gir uttrykk for at den informasjonen rådet mottok fra GIHV før beslutningen om nedleggelse ble fattet, var mangelfull, og opplevde også manglende involvering i beslutningsprosessen. I og med at Landsrådet først ble orientert i oktober 2010, kom også informasjonen så sent at det ble vanskelig for Landsrådet å bidra med forslag og råd som forutsatt. Landsrådet opplyser at det i ettertid har fått kjennskap til at distriktrådene i liten grad ble involvert via sine distriktssjefer, og at årsaken til dette var at heller

41) Ytterligere beskrivelse av organiseringen og innretningen av Landsrådet framgår av *Forskrift til lov om Heimevernet*, punkt A. *Instruks for Landsrådet for Heimevernet*.

42) Jf. tidligere omtale i punkt 5.4.

ikke distriktssjefene var direkte involvert i prosessen.

I henhold til *instruks for Landsrådet for Heimevernet* (jf. *forskrift til lov om Heimevernet*) skal rådet bistå med uttalelser, forslag og råd i alle viktige spørsmål som angår Heimevernet. Landsrådet påpeker at nedleggelse av HVs 016-avdelinger var et viktig spørsmål, på bakgrunn av at avdelingene var en egen kapasitet og en "spydspiss" i Heimevernet med særskilt god kompetanse. Det burde derfor ha vært lagt opp en prosess som la til rette for at Landsrådet kunne bistått med forslag og råd.

Dialogen med Landsrådet har ifølge GIHV vært god, på tross av noe uenighet om avgjørelsen. GIHV framholder i intervju at hun er lovpålagt å orientere om slike endringer, primært gjennom årsrapporten, men at hun i denne saken tok ekstra kontakt. Hun bekrefter imidlertid at utredningsrapporten eller andre sentrale dokumenter i saken ikke ble sendt til Landsrådet med sikte på å innhente rådets synspunkter formelt.

8 Dialogen mellom Forsvaret og Forsvarsdepartementet

Forsvarssjefen opplyser i intervju at han i forkant av beslutningen om nedleggelsen av HVs 016-avdelinger hadde kontakt med departementet om to forhold: historikk knyttet til opprettelsen og budsjettmessige konsekvenser av nedleggelsen.

Når det gjaldt historikk, tok Forsvarssjefen tidlig i prosessen kontakt med Forsvarsdepartementet (FD III) for å få avklart om det var fattet beslutninger i Stortinget vedrørende HVs 016-avdelinger. Forsvarsdepartementet gikk ifølge forsvarssjefen gjennom relevante dokumenter, og konkluderte med at verken Stortinget eller departementet hadde lagt til grunn av Heimevernet skulle ha kapasiteten militær livvakt som en del av sin portefølje. Det ble ifølge Forsvarssjefen slått fast at HVs 016-avdelinger ikke var spesifikt nevnt i noen av de siste langtidsproposisjonene.⁴³ Departementet meddelte derfor at eventuell nedleggelse var en beslutning Forsvarssjefen hadde myndighet til å fatte på egen hånd. Departementets konklusjon ble ikke formidlet skriftlig til Forsvarssjefen.

Når det gjaldt det budsjettmessige, ble Forsvarsdepartementet formelt informert om en mulig nedleggelse gjennom Forsvarssjefens reviderte budsjettinnspill: "For å balansere budsjettet er det foreslått å legge ned Heimevernets 016-avdelinger."⁴⁴ Det ble påpekt at nedleggelsen ville fjerne kapabiliteten militær livvakt i Heimevernet. Det ble også påpekt at uten en snarlig beslutning om nedleggelse ville den forventede økonomiske effekt i 2011 ikke kunne oppnås. Hvorvidt ønsket effekt kunne oppnås ville også være avhengig av dekningsgraden på personell i 016-avdelingene.⁴⁵

Som en del av arbeidet fram mot revidert budsjettinnspill for 2011 satte Forsvarssjefen ned en arbeidsgruppe, "Task Force". Det framgår av møtereferat fra Forsvarssjefens ledermøte, Forum 1 nr. 5, 28. mai 2010, at hensikten med "Task Force" var å frigjøre midler til høyere prioriterte oppgaver ut fra målene for langtidsperioden. HVs 016-avdelinger ble her nevnt som ett av flere eksempler. Forsvarsstaben viser i intervju til at bakgrunnen for at tiltaket kom inn i "Task Force"-arbeidet, var informasjon gitt fra Heimevernet, som et resultat av utredningsarbeidet om HVs 016-avdelinger som var gjennomført våren 2010.

Forsvarssjefen opplyser i intervju at oppmerksomheten i "Task Force" særlig ble rettet mot Hæren og Heimevernet, der de budsjettmessige utfordringene var størst. Gjennom arbeidet i "Task Force" ble det tydeliggjort at HVs 016-avdelinger var kostbare sammenlignet med andre tropper i Heimevernet. Det kom også ifølge Forsvarssjefen fram at bevilgningene til Heimevernet ikke kun gikk til øving som var lagt til grunn i iverksettingsbrevet for 2009–2012, men også til oppgaver som var falt bort. "Task Force" var et integrert arbeid. Det foreligger ifølge Forsvarssjefen ikke noe dokument som viser vurderingene som ble gjort i "Task Force" vedrørende HVs 016-avdelinger.

Forsvarsdepartementet viser i brev til Riksrevisjonen 21. desember 2011 til at departementet mottok Forsvarssjefens reviderte budsjettinnspill i juni 2010. Der ble nedleggelse av HVs 016-avdelinger foreslått som ett av flere tiltak i 2011-budsjettet. Departementet bekrefter i intervju å ha blitt formelt kjent med at det var en pågående prosess om å vurdere nedleggelse av avdelingene gjennom Forsvarssjefens reviderte budsjettinnspill for 2011.

43) St.prp. nr. 48 (2007–2008); St.prp. nr. 42 (2003–2004); St.prp. nr. 45 (2000–2001).

44) Forsvarssjefens reviderte budsjettforslag (revidert 1. juli 2010), vedlegg E, s. 34.

45) Forsvarssjefens reviderte budsjettforslag (revidert 1. juli 2010), vedlegg E, s. 34.

Departementet viser videre i brevet fra 21. desember 2011 til at Forsvarssjefen løpende skal vurdere sine kapasiteter, struktur og samlede operative evne for til enhver tid å oppnå størst mulig effekt av sine ressurser. Departementet ser det derfor naturlig, forventet og også påkrevet at han iverksetter tiltak for å sikre fornuftig ressursbruk. Dette skjer ifølge departementet innenfor de rammer som er gitt ham. Departementet framholder at nedleggelse av HVs 016-avdelinger ligger innenfor Forsvarssjefens myndighetsområde, noe statsråden også har informert Stortinget om. Det foreligger således ikke møtereferater eller korrespondanse mellom Forsvarssjefen/Forsvarsstaben og departementet når det gjelder beslutning i denne saken, heller ikke etter at denne ble fattet. Departementet bekrefter i intervju at det i forbindelse med beslutningsprosessen ikke var noen formell dialog mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen. Bakgrunnen for dette var at Forsvarsdepartementet vurderte det som opp til Forsvarssjefen å beslutte en eventuell nedleggelse.

Statsråden redegjorde 26. november 2010 i Stortinget for situasjonen i Heimevernet, herunder nedleggelsen av HVs 016-avdelinger.⁴⁶ Statsråden opplyste i den forbindelse at det var Forsvarssjefens beslutning å ta dette strukturelementet ut fra Heimevernets innsatsstyrker.⁴⁷ Ulike aspekter ved saken var fremme i debatten, blant annet spørsmålet om informasjon til Stortinget.⁴⁸

46) Referat fra møte i Stortinget 26. november 2010. Sak nr. 1. Sak behandlet 16. november 2010 i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (sak 3: Situasjonen i Heimevernet og betydningen for Forsvaret), og innbrakt for Stortinget i medhold av forretningsordenens § 13 syvende ledd.

47) Referat fra møte i Stortinget 26. november 2010, s. 1050.

48) Referat fra møte i Stortinget 26. november 2010, se blant annet s. 1056–1059.

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781


Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-199-6



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no