

DFØs FORVALTNING AV UTREDNINGSINSTRUKSEN I 2016

Rapport 4/2017

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Mai 2017

Innhold

1	Bakgrunn, formål og avgrensning	3
2	DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering.....	4
3	Henvendelser vedrørende utredningsinstruksen	5
3.1	Omfang og saksbehandlingstid	5
3.2	Beskrivelse av noen henvendelser som ikke er prinsipielle.....	5
3.3	Henvendelser av prinsipiell karakter.....	7
4	Samarbeid med andre aktører om utredningsinstruksen	9
5	DFØs kompetansetilbud og andre tiltak.....	10
5.1	DFØs kompetansetilbud om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser	10
5.2	Fokus på utredningsinstruksen på tilskuddsområdet	11
5.3	Måling – tilfredsstillende statlige utredninger instruksens krav?.....	11
6	Oppsummering og prioriteringer for forvaltningen av utredningsinstruksen	12
6.1	Oppsummering.....	12
6.2	Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket	12

1 Bakgrunn, formål og avgrensning

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2017 gitt Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i oppdrag å utarbeide en rapport om forvaltningen av utredningsinstruksen i 2016. Formålet med rapporten er å gi Finansdepartementet et grunnlag for å vurdere DFØs forvaltning av utredningsinstruksen i 2016. DFØ vil publisere rapporten på våre nettsider etter fagmøte med departementet der rapporten gjennomgås.

I kapittel 2 omtales kort organisatoriske rammer, interne retningslinjer og organisering knyttet til DFØs arbeid med regelverkssaker. Henvendelser til DFØ i 2016 er utgangspunktet for rapporten og omtales i kapittel 3.

Kapittel 3 inneholder en oversikt over antall henvendelser fra departementer og andre statlige virksomheter om fortolkning og forståelse av utredningsinstruksen. Vi gir en nærmere beskrivelse av et utvalg henvendelser og av henvendelser som har reist prinsipielle spørsmål.

Rapporten inneholder også en oversikt over andre tiltak og erfaringer i 2016 som er relevante for å vurdere regelverket og etterlevelsen av det.

Kapittel 4 inneholder en oversikt over DFØs samarbeid med andre aktører om utredningsinstruksen.

Kapittel 5 inneholder en beskrivelse av noen aktiviteter som har vært sentrale i forvaltningen av utredningsinstruksen, blant annet DFØs kompetansehevende tiltak som tilbys statlige virksomheter.

Kapittel 6 inneholder en oppsummering av regelverksforvaltningen for 2016 og kommentarer til prioriteringer for regelverksforvaltningen fremover.

I tilfeldingsbrevet for 2017 står det også at rapporten skal peke på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet fram i Dokument 1 fra Riksrevisjonen for revisjonsåret 2015. Vi har ikke funnet spesielle forhold knyttet til utredningsinstruksen i Dokument 1.

2 DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering

Den nye utredningsinstruksen trådte i kraft fra 1.3.2016. Samtidig ble ansvaret for å forvalte instruksen flyttet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet. DFØ forvalter utredningsinstruksen på grunnlag av delegert myndighet, jf. supplerende tildelingsbrev for 2016 datert 4.3.2016. Dette ansvaret omfatter blant annet å fortolke, informere og veilede om instruksen, vurdere behov for videreutvikling og gi råd til Finansdepartementet om endringer i instruksen. Eventuelle endringer i selve utredningsinstruksen gjøres ved ny kgl.res., mens vesentlige endringer i veilederen krever forankring hos departementene, eventuelt i regjeringen, og gjøres av DFØ.

Flyttingen av forvaltningsansvaret har ikke endret på Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for bestemmelsene i den delen av instruksen som gjelder lover og forskrifter (kapittel 4), og heller ikke på Utenriksdepartementets ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker (kapittel 5).

Håndtering av spørsmål om utredningsinstruksen eller veileder til instruksen av mer prinsipiell karakter legges frem for Finansdepartementet. Andre berørte departementer involveres ved behov. Dette er saker som kan danne grunnlag for publisering av tolkningsuttalelser. Ut fra Finansdepartementets svarbrev til DFØ av 15.2 2017 om tilgjengeliggjøring av DFØs tolkningsuttalelser på økonomiregelverket, legger vi til grunn at også DFØs tolkningsuttalelser for utredningsinstruksen vil være presiseringer til regelverket som er obligatorisk å følge.

DFØs behandling av henvendelser er lagt opp i henhold til dokumenterte interne retningslinjer og rutiner. Dette blir gjort for å sikre god kvalitet, dokumentasjon og effektivitet. Alle skriftlige svar på henvendelser blir arkivert. I 2016 mottok DFØ henvendelsene til e-postadressen regelverk@dfø.no (som i 2017 er endret til postmottak@dfø.no). I tillegg svarer DFØ på spørsmål ved innlegg og rådgivningsoppdrag.

DFØs forvaltning av utredningsinstruksen er organisert i Forvaltnings- og analyseavdelingen (FOA). Oppgaver knyttet til forvaltningen av utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser er i hovedsak samlet i Seksjon for utredning og analyse (SUA). Ansvaret for fagområdet samfunnsøkonomiske analyser innebærer blant annet å veilede og besvare spørsmål om kravene i Finansdepartementets rundskriv R-109/2014. Det er en nær sammenheng mellom dette rundskrivet og utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen definerer *når* en samfunnsøkonomisk analyse er nødvendig, mens rundskrivet fastsetter *hvordan* en slik analyse skal gjennomføres.

I Prop 1 S Finansdepartementet (2016-2017) står det at utredningsinstruksen og økonomiregelverket omhandler ulike faser i arbeidet med statlige tiltak. Det betyr at tydeligere krav i den nye instruksen også vil speiles i DFØs øvrige fagområder, som for eksempel virksomhetsstyring, etatsstyring og tilskuddsforvaltning. Ansvaret for disse fagområdene er samlet i Seksjon for styring (STY).

3 Henvendelser vedrørende utredningsinstruksen

DFØ mottar og behandler henvendelser om instruksen fra departementer og underliggende virksomheter. Dette er en del av vårt forvaltningsansvar. Under gir vi en beskrivelse av henvendelser som DFØ har mottatt og besvart i 2016.

3.1 Omfang og saksbehandlingstid

DFØ har i 2016 mottatt forholdsvis få henvendelser om utredningsinstruksen. Vi har behandlet og besvart til sammen 21 henvendelser om fortolkning og forståelse av utredningsinstruksens punkter i kapittel 1-3. Det var 15 henvendelser som ble besvart skriftlig, mens resten ble besvart på telefon. I tillegg til spørsmålene om utredningsinstruksen, behandlet og besvarte vi 7 henvendelser om rundskrivet om samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109/2014) og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ har også besvart spørsmål i forbindelse med innleggene om utredningsinstruksen vi har holdt for en rekke departementer og underliggende virksomheter. I hovedsak har DFØ besvart disse spørsmålene direkte, mens noen er sendt til oss i etterkant i form av en regelverkshenvendelse. DFØ har også besvart spørsmål om gjennomføring av utredninger ved ulike rådgivningsoppdrag. For mer informasjon om dette, se kapittel 5.

DFØ har mottatt færrest henvendelser om de nye innholdskravene til instruksen. Blant de 21 henvendelsene om utredningsinstruksen, er det kun 4 som vedrører instruksens innholdskrav. Øvrige henvendelser er omtrent jevnt fordelt mellom virkeområdet til instruksen (8 henvendelser) og instruksens prosesskrav (10 henvendelser), der én av henvendelsene omhandler både virkeområdet og prosesskravene til utredningsinstruksen.

I 2016 var saksbehandlingstiden på henvendelser omtrent 11 dager i gjennomsnitt. DFØ har som mål å besvare alle henvendelser innen tre uker. 96 prosent av henvendelsene ble besvart innen 3 uker. Det er noen saker som krever avklaringer fra flere departement og som derfor kan ta noe tid å besvare. De fleste av sakene har imidlertid vært relativt enkle å besvare på kort tid.

3.2 Beskrivelse av noen henvendelser som ikke er prinsipielle

Under følger en kort omtale av et utvalg henvendelser vi har behandlet som ikke er av prinsipiell karakter. Disse er gruppert under kapittel 1-3 i utredningsinstruksen. Flere av svarene på henvendelser som DFØ har gitt kan danne grunnlag for justeringer i tekst i veileder til utredningsinstruksen eller øvrig veiledningsmaterieell fra DFØ.

Henvendelser om instruksens virkeområde (kapittel 1):

- DFØ har mottatt en henvendelse om offentlige utvalgsarbeid er omfattet av virkeområdet til utredningsinstruksen, i samsvar med tidligere utredningsinstruks. DFØ har vurdert at selve NOU-dokumentet fortsatt er omfattet av instruksens virkeområde i punkt 1.2. Det er altså ingen reell endring her i forhold til tidligere instruks, selv om ordlyden er noe endret. Alle beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utarbeides enten i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer er omfattet av utredningsinstruksen.
- Vi har også mottatt en henvendelse med spørsmål om allmenngjøring av tariffavtaler etter allmenngjøringsloven er omfattet av utredningsinstruksen. Justis- og beredskapsdepartementet ble kontaktet muntlig om saken. Vi har vurdert at dette er å

betrakte som en forskrift som i utgangspunktet er innenfor virkeområdet til utredningsinstruksen, der forvaltningsloven i likhet med alt forskriftsarbeid skal følges når det gjelder høringsinstituttet. Det følger imidlertid av allmenngjøringsloven at det kan foreligge særregler som setter rammer for i hvilken grad innholds- og prosesskravene til utredningsinstruksen gjelder for denne type saker (jf. utredningsinstruksens punkt 1-2, 4. ledd).

Henvendelser om instruksens innholdskrav (kapittel 2):

- DFØ har mottatt en henvendelse med spørsmål om den nye instruksen har svakere krav om å utrede likestillingsmessige forhold. DFØ har informert om at den nye instruksen ikke har svakere krav om å utrede likestillingsmessige forhold, enn tidligere instruks. Vi har vist til instruksens minimumskrav i punkt 2.1 som består av seks spørsmål, og pekt på at i de tilfeller et tiltak vil medføre likestillingsmessige forhold skal disse virkningene alltid utredes (under spørsmål 3 og 4). For tiltak som reiser denne type spørsmål vil ikke instruksen være overholdt dersom disse spørsmålene ikke er besvart ut fra likestillingsmessige forhold.
- Vi har også mottatt en henvendelse om DFØ kan vurdere behov for en ekstern kvalitetssikring av utredning av et konkret tiltak. DFØ har informert om det er samfunnsøkonomiske analyse, ikke ekstern kvalitetssikring, som omtales i instruksens punkt 2.2 «Omfang og grundighet». I instruksens veileder kapittel 2.2.3, gis det veiledning om i hvilke tilfeller det er krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse. I samme punkt står det også at investeringer over 750 mill. kroner omfattes av kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet (KS-ordningen). Det er også en anbefaling i veilederen om at man også bør gjennomføre slike analyser for tiltak med en langt lavere kostnadsramme enn terskelverdien for KS-prosjekter. Det er imidlertid ingen anbefalinger i veilederen om at det bør gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av tiltak som ikke er omfattet av KS-ordningen.

Henvendelser om instruksens prosesskrav (kapittel 3):

Vi har mottatt flere henvendelse vedrørende instruksens punkt 3.3 om høring. Noen eksempler:

- I punkt 3.3 står det at en beslutning om å unnlate høring skal tas av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Spørsmålet fra virksomheten er om man kan benytte intern delegering for denne type beslutninger. DFØ har informert om at et forslag til en begrunnet beslutning om unnlattelse kan selvsagt utarbeides av øvrige ledere/saksbehandlere i virksomheten, men at det er nødvendig med en skriftlig godkjenning fra øverste leder i den enkelte saken. Vi har henvist til punkt 3.3 som har et krav om at en eventuell beslutning om å unnlate høring skal være skriftlig og begrunnet, og den skal følge saken.
- Vi har også mottatt en henvendelse med spørsmål om man kan sette en høringsfrist på mindre enn seks uker som er begrunnet med "spesielle forhold", og om man i slike tilfeller kan unnlate høring i samsvar med unntakene til instruksens punkt 3.3. DFØ har informert om at avvik fra minimumsfristen for høring på seks uker er å betrakte som en fravikelse av instruksen (jf. instruksens punkt 1-4). For EØS- og Schengen- saker kan man derimot sette en kortere frist enn seks uker, uten at dette er å oppfatte som en fravikelse av instruksen.
- Videre har DFØ mottatt en henvendelse om en presisering knyttet til instruksens veileder kapittel 3.3.6, hvor det står "Hvis en sak er unntatt offentlig innsyn etter offentleglova, følger det av instruksens punkt 3-3, femte ledd, at den ikke skal høres". I henvendelsen presiseres følgende: 1) Saker kan ikke unntas, bare dokumenter eller opplysninger er unntaksobjekter etter loven. 2) Bortsett fra opplysninger som skal unntas, med hjemmel i

lovbestemt taushetsplikt, er det ikke noe som er unntatt. DFØ er enig i at veilederen bør endres slik at det kommer tydeligere frem at det er dokumenter eller opplysninger i en sak som kan unntas, og ikke selve saken. Det bør fremkomme tydeligere i veilederen at det ikke er noe som er unntatt offentleglova, med mindre det følger av lov eller forskrift at opplysninger er unntatt offentlighet. Dette forutsetter en selvstendig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Vi har formidlet at DFØ ved neste revisjon av veilederen vil endre på veiledningsteksten.

3.3 Henvendelser av prinsipiell karakter

Vi har mottatt noen henvendelser om utredningsinstruksen som har reist prinsipielle spørsmål. Disse henvendelsene er drøftet med Finansdepartementet (FIN) på bakgrunn av et fagdialogmøte i oktober 2016, der også Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) var involvert. Temaene som er drøftet var om nullalternativet og anmodningsvedtak fra Stortinget. Anmodningsvedtaket fra Stortinget er ikke tatt opp på bakgrunn av en konkret regelverkshenvendelse, men er en problemstilling en rekke departementer har vist interesse for. Vi fikk også en henvendelse fra NFD om statsforetak i slutten av 2016, som vi diskuterte i møte med FIN og NFD på nyåret.

Under følger en kort oppsummering av disse prinsipielle spørsmålene. Henvendelsene kan danne grunnlag for tolkningsuttalelser som vil være obligatoriske å følge og/eller endringer i DFØs veiledningsmateriell.

Nullalternativet:

Vi har mottatt to ulike henvendelser som dreier seg om nullalternativet¹ i en utredning. Den ene henvendelsen er om det er det mulig å inkludere tiltak i nullalternativet som ikke er godkjent av Stortinget. I rundskriv R-109/2014 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. står det at kun vedtatt politikk skal tas med i nullalternativet. I DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser gis det utfyllende veiledning om at prosjekter eller tiltak som er omtalt i meldinger som Nasjonal transportplan (NTP), ikke er å anse som vedtatt av Stortinget. De skal derfor heller ikke inkluderes i nullalternativet. DFØ har formidlet at tilsvarende tolkning skal ligge til grunn for andre utredninger, og at det kun er tiltak som er vedtatt av Stortinget som skal tas med i nullalternativet. DFØ vil tydeliggjøre dette i vårt veiledningsmateriell om utredningsinstruksen.

En annen relatert henvendelse om nullalternativet er om direktiver som er vedtatt i EU, men som ikke er vedtatt av Stortinget, skal tas med i nullalternativet. I et fagmøte med FIN har vi kommet frem til at man skal inkludere rettsakten kun i tilfeller der den er vedtatt av Stortinget. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at rettsakten er vedtatt i EU, verken når det gjelder direktiver eller ved forordninger. DFØ vil innhente synspunkter fra departementene ved revisjon av instruksens veileder.

Anmodningsvedtak fra Stortinget:

I forbindelse med innlegg som DFØ har holdt om utredningsinstruksen for departementer og andre statlige virksomheter (jf. kapittel 5), har vi ofte fått spørsmål om også anmodningsvedtak fra Stortinget er omfattet av utredningsinstruksen. I instruksens veileder kapittel 1.2.1 står det at kravene i utredningsinstruksen gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre tiltak. Dette gjelder også konkrete tiltak. I et fagmøte med FIN har vi kommet frem til

¹ Følgende definisjon av nullalternativet fremgår i veilederen til utredningsinstruksen kapittel 2.1.1: I problembeskrivelsen må man ta med både dagens problemer og forventet framtidig utvikling. Dette kalles nullalternativet, og er sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene.

at utredningsinstruksen også gjelder ved anmodningsvedtak fra Stortinget, men innenfor det handlingsrommet Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Terskelen for å fravike instruksen være høy, og det bør foreligge vektige grunner. DFØ vil tydeliggjøre dette i vårt veiledningsmaterieell om utredningsinstruksen.

Statsforetak:

Vi har motatt en henvendelse om å slette veiledningstekst om statlige selskaper fra instruksens veileder kapittel 1.2.2, de tre siste setningene i nest siste avsnitt. Begrunnelsen er at disse setningene kan skape et inntrykk av at utredningsinstruksen kan gjelde arbeidet som skjer i statlig eide selskaper. Veiledningen skisserer også vedtektsreguleringer på et område som ligger innenfor styrets ansvar, og som dermed kan bryte med statens eierskapspolitikk. DFØ har informert om at vi er enig i at veiledningsteksten bør endres ved neste revisjon av veilederen. Vi har kommet frem til at vi i den digitale versjonen informerer om ny veiledningstekst, og den vil bli foreslått for departementene ved neste revisjon av veilederen.

4 Samarbeid med andre aktører om utredningsinstruksen

DFØ har et delt veiledningsansvar for utredningsinstruksen. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvar for bestemmelsene i den delen av instruksen som gjelder lover og forskrifter (kapittel 4), mens Utenriksdepartementet (UD) har ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker (kapittel 5). Et godt samarbeid med JD og UD er nødvendig for å sikre en god forvaltning av utredningsinstruksen.

DFØ hadde våren 2016 oppstartsmøter med JD og UD, der formålet var å lage rutiner for hvordan vi skal informere hverandre om behov for eventuell revidering av instruks og/eller veileder, eller ved behov for å avklare tolkningsspørsmål. På hjemmesiden til DFØ er det oppgitt kontaktinformasjon til JD og UD ved henvendelser som omhandler instruksens kapittel 4 og 5. DFØ har avtalt med JD og UD om ha møter ved behov, og i februar 2017 hadde vi to nye møter med hvert av departementene for å diskutere erfaringer så langt med den nye instruksen.

I tillegg er det andre viktige aktører vi samarbeider med om utredningsinstruksen.

Virksomheten til Regelrådet for næringslivet er forankret i utredningsinstruksen (jf. kapittel 4). DFØ har i 2016 hatt to møter med Regelrådet med formål om gjensidig informasjonsutveksling. Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som har særlig betydning for næringslivet. I 2016 ble Regelrådet invitert til DFØs nettverksmøte i samfunnsøkonomiske analyser for å gi en orientering om sitt arbeid.

DFØ har hatt ett møte med Digitaliseringsrådet i 2016. I 2016 ga DFØ også innspill til Difi om hvordan utredningsinstruksen kan integreres i prosjektveiviseren og medfinansieringsordningen.

I DFØs vurdering til FIN av Difis forslag til kompetansetiltak knyttet til ny utredningsinstruks av 25.2.2016, oppsummerte vi at DFØ og Difi er enig om at DFØ skal få innspill og bistand fra Difi til å utforme et best mulig kompetanseopplegg for utredningsinstruksen. DFØ har i 2016 fått nyttig bistand fra Difi. Vi ble også enige med Difi om å samarbeide om å få innpass til innlegg om utredningsinstruksen på viktige arenaer. Målet er å nå ledere i statsforvaltningen. Dette gjenstår å få på plass. Det siste vi oppsummerte var at DFØ skulle vurdere behov for å utvikle et modulbasert e-læringskurs om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser, i samarbeid med Difi. DFØ vurderte behovet for et slikt kurs i 2016, og vi er i gang med å utvikle e-læringskurset.

5 DFØs kompetansetilbud og andre tiltak

I tillegg til å behandle henvendelser om utredningsinstruksen omfatter DFØs regelverksforvaltning også tilbud om kompetansehevede tiltak overfor departementer og andre statlige virksomheter. Under gir vi en omtale av kompetansetilbudet og andre tiltak eller erfaringer fra 2016 som har betydning for å vurdere utredningsinstruksen og etterlevelsen av det.

5.1 DFØs kompetansetilbud om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser

DFØs samlede kompetansetilbud skal bidra til å heve nivået på utredningskompetansen til statlige virksomheter for å oppnå gode beslutningsgrunnlag i staten. DFØ har i mange år hatt et godt kompetansetilbud innenfor fagområdet samfunnsøkonomisk analyse, med tilbud om veiledningsmateriell, kurs, nettverk og noe rådgivning. Som en del av DFØs forvaltningsansvar for utredningsinstruksen er kompetansetilbudet i 2016 omarbeidet og omfatter nå også utredningsinstruksen. Vi har blant annet justert et kurs til å dekke minimumskravene og forenklet analyse. I tillegg har vi laget et e-læringskurs om forenklet analyse som er tilgjengelig på våre nettsider.

Her er en oversikt over kompetansetjenestene som DFØ tilbyr per i dag:

- Veiledningsmateriell:
 - Veileder i utredningsinstruksen
 - Veileder i samfunnsøkonomiske analyser
- Kurstilbud (to klasseromskurs):
 - Minimumskravene og forenklet analyse
 - Samfunnsøkonomisk analyse
- Nettbasert kurs- og veiledningstilbud:
 - E-læringskurs om forenklet analyse
 - E-verktøy for å finne rett nivå på utredningen
 - Lenker til andre veiledere
 - Excel-mal for beregning av netto nåverdi
 - Tips til de som skal bestille en samfunnsøkonomisk analyse
- Nettverk i samfunnsøkonomisk analyse (tre nettverksmøter i året)
- Noe rådgivning, hovedsakelig rettet inn mot bistand til revisjon eller utarbeidelse av sektorveiledere

I samarbeid med FIN arrangerte DFØ et lanseringsseminar 16. mars 2016 for å informere om ny utredningsinstruks. Ledere i statlige virksomheter var målgruppen for seminaret.

På forespørsel holder DFØ innlegg om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomisk analyse. Det er mange departement og andre statlige virksomheter som har henvendt seg til DFØ for å bli orientert om de nye kravene i utredningsinstruksen. I 2016 holdt DFØ omtrent 20 innlegg om den nye utredningsinstruksen for departementer og underliggende virksomheter. For virksomheter som også ønsket vektlegging instruksens punkter om EØS- og Schengen-saker, har DFØ holdt innlegg om utredningsinstruksen i samarbeid med Utenriksdepartementet.

5.2 Fokus på utredningsinstruksen på tilskuddsområdet

I 2016 har DFØ innenfor tilskuddsområdet informert om utredningsinstruksen i de prosessene og kompetansetiltakene hvor det har vært relevant. I april 2016 viet DFØ et helt nettverksmøte for tilskudd til hvilken betydning den nye utredningsinstruksen har for tilskuddsområdet. Formålet med møtet var å gi deltakerne økt forståelse og kunnskap om når utredningsinstruksen er aktuell for de som jobber med å utforme tilskuddsordninger. På innføringskurset for tilskudd innførte DFØ også en egen bolk som omhandler utredningsinstruksen og hva den kan bety på tilskuddsområdet.

5.3 Måling – tilfredsstillende statlige utredninger instruksens krav?

DFØ har gjennomført en nullpunktsmåling av kvaliteten på statlige utredninger. Denne gir et grunnlag for en evaluering om to til tre år. Datainnsamling og analyse ble i hovedsak gjennomført høsten 2016. En rapport «*Tilfredsstillende statlige utredninger instruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016*» ble publisert 15. februar 2017.

Rapporten består i hovedsak av en dokumentgjennomgang av utredninger fra departementene som ble sendt på høring 1. halvår 2015. 138 utredninger er vurdert ut fra i hvilken grad de besvarer de seks spørsmålene i den nye utredningsinstruksen. De seks spørsmålene utgjør minimumskravene. Rapporten viser at den største endringen som er nødvendig for fremtidige utredninger, er å utrede alternative tiltak. Det er også gjennomgående forbedringsbehov for de øvrige minimumskravene. Generelt er utredningene for lite omfattende ut fra hvor vesentlige virkningene av de foreslåtte tiltakene er. Rapporten inneholder også resultater fra en spørreundersøkelse vi sendte til departementer og virksomheter om hva de oppfatter som mest utfordrende i arbeidet med utredninger. Det som ble vurdert som det mest krevende var å identifisere og beskrive virkninger. En gjennomgang av statlige bestillinger viser over tid en økning i antall bestillinger av og rammeavtaler for samfunnsøkonomiske analyser. Få utredninger som sendes på høring inneholder imidlertid så langt slike analyser. 17 av sakene som er sendt på høring har en høringsfrist som er kortere enn seks uker, og avviker fra kravene om høringsfrister i utredningsinstruksen.

For å måle endringer i utredningskvalitet vil DFØ vil utarbeide en tilsvarende evaluering om 2-3 år.

6 Oppsummering og prioriteringer for forvaltningen av utredningsinstruksen

6.1 Oppsummering

Antall behandlede henvendelser om utredningsinstruksen var 21 henvendelser i 2016. I tillegg var det 7 henvendelser om rundskriv R-109/2014.

DFØ har også besvart en rekke spørsmål i forbindelse med innlegg som vi har holdt om den nye instruksen i 2016. Vi har holdt omtrent 20 innlegg for departementer og underliggende virksomheter. En generell tilbakemelding fra våre møter med virksomhetene er at de nye minimumskravene er et godt grep for å kunne gjennomføre utredninger av høy kvalitet.

I 2016 har DFØ også veiledet og besvart en rekke spørsmål knyttet til veilederen i samfunnsøkonomiske analyser og rundskriv R-109/2014 i forbindelse med rådgivningsoppdrag for ulike virksomheter, herunder å bistå til utvikling av sektorveiledere.

DFØ har opprettet samarbeid med andre aktører om utredningsinstruksen, både med JD, UD, Regelrådet for næringslivet og Difi.

Som del av DFØs nye forvaltningsansvar for utredningsinstruksen, har vi i 2016 omarbeidet vårt kompetansetilbud til å omfatte utredningsinstruksen, og tilbyr i dag veiledningsmaterieell, kurs, nettverk og noe rådgivning.

I 2016 gjennomførte DFØ en nullpunktsmåling av kvaliteten på statlige utredninger. Dette gjorde vi for å kunne måle endringer i hvordan instruksen blir fulgt om noen år.

DFØ har et godt samarbeid med Difi innenfor flere områder. I 2017 skal vi blant annet samarbeide om å utvikle et e-læringskurs om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

6.2 Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket

DFØ har så langt ikke avdekket et behov for å gjøre endringer i utredningsinstruksen. Som tidligere nevnt i kapittel 3, har DFØ på bakgrunn av mottatte henvendelser vurdert at det er behov for noen justeringer av veiledningsmateriellet til DFØ. Videre må det tas stilling til om noen av henvendelsene skal publiseres som tolkningsuttalelser og som vil være obligatoriske for staten å følge. I tilfeller der en tolkningsuttalelse kun gir en ytterligere presisering av det som allerede fremgår av veiledningsteksten, vil uttalelsen være bedre egnet til å gjøre endringer i veilederen og/eller publiseres som et «ofte-stilt-spørsmål».

Finansdepartementet invitererte alle departementene til et møte 6. mars 2017 for å diskutere erfaringene med den nye utredningsinstruksen med tilhørende veileder. Formålet med møtet var å motta foreløpige vurderinger av hvordan instruksen fungerer, og hvordan instruksen med veileder eventuelt kan videreutvikles. På bakgrunn av innspillene fra møtet vil Finansdepartementet og DFØ følge disse opp ved en eventuell revidering av utredningsinstruksen og/eller veilederen.

Som nevnt i kapittel 2 vil eventuelle endringer i selve instruksen gjøres ved ny kgl.res., mens vesentlige endringer i veilederen krever forankring hos departementene og gjøres av DFØ.

DFØ forventer at etterspørselen etter våre tjenester øker etter hvert som ny utredningsinstruks gradvis blir mer kjent og brukt. Vi legger opp til en gradvis endring av våre tjenester ut mot

brukerne. Dette gjør vi for å kunne nå ut til flere brukere på en mest mulig effektiv måte. Nedenfor følger en oversikt over DFØs endring av kompetansetilbudet om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser, samt andre tiltak som omhandler utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

I 2017 skal DFØ anskaffe et e-læringskurs om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser. Det skal ligge på Difis e-læringsplattform og på DFØs nettsider. Når kurset er utviklet vil statsforvaltningen ha tilgang til kursmaterieell fra DFØ der de er og når de har behov for informasjonen. Kurset vil erstatte eksisterende ordinære kurs. Målgruppen er ansatte i statlige virksomheter som skal gjennomføre forhåndsutredninger på ulike nivåer, som minimumskravene, forenklet analyse og samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ vurderer å opprette et samarbeidsforum i statsforvaltningen om utredningsinstruksen. Formålet med samarbeidsforumet er å etablere et kontaktnettverk med ansatte i departementer og underliggende virksomheter for å øke utredningskompetansen i staten. Medlemmene av nettverket vil inviteres til å dele utfordringer og erfaringer fra deres felt, og DFØ vil dele sin kunnskap om beste praksis. Medlemmene i samarbeidsforumet tar på seg et ansvar for å være pådrivere for god utredningskvalitet i den enkelte virksomhet.

DFØ vurderer også å tilby workshops for statsforvaltningen, basert på moduler i e-læringskurset. Tanken er at de ansatte i virksomheten som skal delta på en workshop levert av DFØ i forkant må gjennomføre hele eller deler av e-læringskurset. Slik kan vi best bruke tiden ute hos virksomheten til dialog om det som er mest relevant for dem.

DFØ har også utarbeidet en systematisert liste over tilgrensende regelverk og veiledninger. Den vil bli publisert på våre hjemmesider og er til hjelp for virksomheter som skal gjennomføre utredninger.

DFØ vil invitere departementene til å gi tilbakemeldinger på kompetansetilbudene og innspill til hva de ønsker at vi skal levere. Dette gjør vi for å justere kompetanseporteføljen på utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ har fått i oppdrag i tildelingsbrev for 2017 å bistå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi i deres revisjon av Veileder i utvalgsarbeid i staten. Dette arbeidet er påbegynt.

DFØ vil årlig gjennomføre en dybdeevaluering av utredningskvalitet på to til tre utredninger med vesentlige positive og negative virkninger. Evalueringsopplegget skal dekke alle aspektene ved utredningen: kvalitet, prosess, regelverksaspekter hvis relevant og EØS-aspekter hvis relevant. Formålet er todelt og skal både bidra til læring i virksomheten som er ansvarlig utredningen og til læring på tvers gjennom DFØs nettverk.

DFØ vil videreføre fokuset på utredningsinstruksen på tilskuddsområdet. DFØ vil også vurdere på hvilken måte utredningsinstruksen kan tydeliggjøres i DFØs øvrige fagområder.

DFØ har gjennomført en nullpunktsmåling av kvaliteten på statlige utredninger. Analysen er utformet slik at det er mulig å vurdere eventuelle endringer i etterlevelse ved å gjennomføre samme type evaluering. DFØ vil utarbeide en tilsvarende evaluering av om statlige utredninger tilfredsstillende utredningsinstruksens krav om 2-3 år. Evalueringen skal gi oss et bilde av hvilken effekt den nye utredningsinstruksen og de nye (etterlevelsens) tiltakene har hatt for å bedre etterlevelsen.