

DFØ-rapport 2/2018

DFØs forvaltning av utredningsinstruksen i 2017

Mai 2018

Innhold

1. Bakgrunn, formål og avgrensning.....	3
2. DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering.....	4
3. Henvendelser om utredningsinstruksen.....	5
3.1 Oversikt over mottatte henvendelser	5
3.2 Henvendelser av prinsipiell karakter.....	5
3.3 Henvendelser som ikke er prinsipielle.....	6
4. Samarbeid med andre aktører.....	10
5. DFØs kompetansetilbud og andre tiltak.....	11
5.1 DFØs kompetansetilbud om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.....	11
5.2 Revidering av veilederen til utredningsinstruksen.....	13
5.3 Nullpunktsmåling av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak.....	14
5.4 Synliggjøring av utredningsinstruksen i DFØs fagområder.....	15
6. Oppsummering og prioriteringer i forvaltningen av utredningsinstruksen.....	16
6.1 Oppsummering.....	16
6.2 Prioriteringer i forvaltningen av utredningsinstruksen	16

1. Bakgrunn, formål og avgrensning

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2018 gitt Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i oppdrag å utarbeide en rapport om forvaltningen av utredningsinstruksen i 2017. Formålet med rapporten er å gi Finansdepartementet et grunnlag for å vurdere DFØs forvaltning av utredningsinstruksen i 2017. 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.

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

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, herunder DFØs kompetansehevende tiltak som tilbys statlige virksomheter.

Kapittel 6 inneholder en oppsummering av regelverksforvaltningen for 2017 og en kort omtale av våre prioriteringer for regelverksforvaltningen fremover.

I tildelingsbrevet for 2018 står det også at rapporten skal peke på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet fram i Dokument 1 fra Riksrevisjonen for revisjonsåret 2016. Vi har ikke funnet spesielle forhold knyttet til utredningsinstruksen i Dokument 1.

2. DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering

DFØ har hatt forvaltningsansvaret for utredningsinstruksen siden 1. mars 2016 da den reviderte instruksen trådte i kraft. Vi har for øvrig også det operative forvaltningsansvaret for økonomiregelverket, jf. egen rapport til Finansdepartementet.

Forvaltningsansvaret for utredningsinstruksen omfatter blant annet å fortolke, informere og veilede om instruksen, vurdere behov for videreutvikling og gi råd til Finansdepartementet om endringer i instruksen. Videre skal DFØ oppdatere veilederen til utredningsinstruksen ved behov. DFØ skal bistå med å innhente departementenes kommentarer til forslag om vesentlige endringer i veiledningen. Eventuelle endringer i selve utredningsinstruksen gjøres ved ny kongelig resolusjon, mens vesentlige endringer i veilederen krever forankring hos departementene, eventuelt i regjeringen, og gjøres av DFØ.

DFØ har et delt veiledningsansvar med Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for bestemmelsene i den delen av instruksen som gjelder lover og forskrifter (kapittel 4), og Utenriksdepartementet som har ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker (kapittel 5).

Håndtering av spørsmål om utredningsinstruksen eller veileder til instruksen som reiser prinsipielle spørsmål legges frem for Finansdepartementet. Andre berørte departementer involveres ved behov.

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 2017 mottok DFØ henvendelsene til e-postadressen postmottak@dfø.no. I tillegg svarer DFØ på spørsmål ved kurs, innlegg, workshops/seminarer og rådgivningsoppdrag. Disse svarene arkiveres ikke på tilsvarende måte.

DFØs forvaltning av utredningsinstruksen er organisert i Forvaltnings- og analyseavdelingen (FOA). Oppgaver knyttet til forvaltningen av utredningsinstruksen og fagområdet samfunnsøkonomiske analyser er i hovedsak samlet i Seksjon for utredning og analyse (SUA).

DFØs ansvar for området 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. Videre er det de samme seks spørsmålene i utredningsinstruksen som skal besvares når statlige tiltak skal utredes, uavhengig av utredningens omfang.

3. Henvendelser om utredningsinstruksen

DFØ behandler henvendelser om utredningsinstruksen fra departementer og underliggende virksomheter. Dette er del av vårt forvaltningsansvar for instruksen. Under gir vi en kort beskrivelse av omfang og hvilken type henvendelser som DFØ har besvart i 2017.

3.1 Oversikt over mottatte henvendelser

I 2017 behandlet DFØ til sammen 29 henvendelser om utredningsinstruksen og om Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109/2014). 21 av disse henvendelsene omhandler forståelse og fortolkning av utredningsinstruksens kapitler 1-3, mens de resterende 8 henvendelsene går nærmere inn på tema som er omtalt i nevnte rundskriv og i DFØs veileder om samfunnsøkonomiske analyser.

Tabell 1 gir en oversikt over antall henvendelser DFØ besvarte i 2016 og 2017, også her inndelt etter hvilket tema de berører. Som det fremgår av tabellen mottok DFØ det samme antall henvendelser totalt i 2016 og 2017 (29 saker). Mens hovedvekten av henvendelser i 2017 berørte virkeområdet til utredningsinstruksen, var det i 2016 flest henvendelser om prosesskravene til instruksen.

Tabell 1: Antall henvendelser i 2016 og 2017

Tema	2017	2016
Virkeområdet til utredningsinstruksen	12	8
Innholdskravene i utredningsinstruksen	5	4
Prosesskravene i utredningsinstruksen	4	10
R-109/2014 og DFØS veileder i samfunnsøkonomiske analyser	8	7
Totalt antall henvendelser	29	29

I 2017 var gjennomsnittlig behandlingstid omtrent 7 dager. Dette er en nedgang fra fjorårets gjennomsnittlige behandlingstid på 11 dager. Noen saker har krevd avklaringer fra flere departementer, og har derfor tatt noe tid å besvare. De fleste sakene har imidlertid vært enkle å besvare på kort tid.

3.2 Henvendelser av prinsipiell karakter

Vi har mottatt kun en henvendelse om utredningsinstruksen som har reist prinsipielle spørsmål. Temaet til denne henvendelsen er knyttet til virkeområdet til utredningsinstruksen og eventuelle unntak, og mer konkret gjelder disse anmodningsvedtak. Saken er drøftet med Finansdepartementet.

Under følger en kort oppsummering av denne henvendelsen.

Anmodningsvedtak fra Stortinget:

Vi har mottatt henvendelser både i 2016 og i 2017 som dreier som om spørsmål om hvorvidt anmodningsvedtak fra Stortinget er omfattet av virkeområdet til utredningsinstruksen. Vi har på bakgrunn av et fagmøte med Finansdepartementet, der også Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet deltok, kommet frem til at veiledningsteksten ved utredning av denne type vedtak må tydeliggjøres.

I forbindelse med revideringen av veilederen til utredningsinstruksen som ble forelagt departementene høsten 2017 (jf. kap. 5.2), ble det foreslått endringer i veiledningsteksten om anmodningsvedtak i avsnitt 1.2.1. Innspillet var delvis basert på innspill fra Regelrådet. Revidert veiledningstekst er følgende:

«Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at kravene til utredning ved anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Det er departementet som må vurdere hva som kreves. I den sammenheng må departementet være oppmerksom på den plikten statsråden og regjeringen har til å meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendige for behandlingen av de sakene den fremlegger, og forbudet mot å fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer, jf. Grunnloven § 82.»

Les mer om revideringen av veilederen til utredningsinstruksen i avsnitt 5.2.

3.3 Henvendelser som ikke er prinsipielle

Under følger en kort beskrivelse av et utvalg henvendelser som vi har behandlet og som ikke er av prinsipiell karakter. Disse er sortert under kapittel 1-3 i utredningsinstruksen.

Her gis en beskrivelse av et utvalg henvendelser om virkeområdet til utredningsinstruksen (jf. kapittel 1):

Er delutredninger omfattet av instruksen?

DFØ har mottatt et par henvendelser om hvorvidt delutredninger er omfattet av utredningsinstruksen. Vi har blant annet mottatt et spørsmål om delutredninger foretatt av offentlige ekspertutvalg må besvare de seks spørsmålene som utgjør minimumskravene i utredningsinstruksen. DFØ informerte om at så fremt mandatet tilsier at det kun er en delutredning som skal foretas i første omgang, for eksempel en vurdering av problemet innenfor et gitt sektorområde, er det ikke et krav om at samtlige seks spørsmål i utredningsinstruksen er besvart. Kravene i utredningsinstruksens vil ikke tre inn før man starter arbeidet med å utrede tiltakene som skal løse problemene man står ovenfor. Det følger av veilederen til utredningsinstruksen at hvor grundig man skal besvare de seks spørsmålene, avhenger av hvilken fase man er i utredningsprosessen (jf. avsnitt 2.2.1). Her fremgår det også at de seks spørsmålene skal besvares før eventuelle tiltak iverksettes.

Hvem har myndighet til å gripe inn om instruksen ikke følges?

Et annet spørsmål er om noen har myndighet til å gripe inn, og eventuelt hvem, dersom utredningsinstruksen ikke blir fulgt. Ved slike henvendelser informerer vi om at det er forvaltningen selv som har ansvaret for å påse at utredningsinstruksen er oppfylt. Dette

fremkommer av instruksens punkt 1-3 som sier at det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Videre følger det av samme instrukspunkt at departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

Vi informerte også om KS-ordningen til Finansdepartementet som gjelder for investeringer med en kostnadsramme over 750 mill. kroner, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.8.¹ Videre at det stilles krav til budsjettforslag som fremmes for regjeringen, jf. hovedbudsjetttrundskrivet til FIN. Ved utredning av forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet, minner vi om at Regelrådet har en rolle i å påse at næringslivet ikke påføres unødige byrder ved nytt eller endret regelverk. Det følger av instruksens punkt 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen ved denne typen saker. Videre informerte vi om at saksbehandlingen også kan være regulert i egne lover og forskrifter, se neste kulepunkt.

Hvordan er samspillet mellom utredningsinstruksen og andre regelverk?

Vi har fått et par henvendelser om utredningsinstruksen gjelder for saker der for eksempel Plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger gjør seg gjeldende. Ved denne typen henvendelser informerer vi om at det følger av utredningsinstruksens punkt 1-2 at instruksen ikke gjelder når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler. Videre oppfordrer DFØ til å ta kontakt med relevante fagmyndigheter som er ansvarlige for å følge opp de aktuelle lover og forskrifter, for å få en nærmere vurdering av utredningsbehovet i den enkelte sak.

Hvor stort må et tiltak være for at det er omfattet av utredningsinstruksen?

DFØ har mottatt et par henvendelser om hvor stort et tiltak må være før det er omfattet av instruksen. Blant annet har vi fått spørsmål om instruksen gjelder ved flytting av statlige arbeidsplasser. Generelt sett informerer DFØ ved denne typen saker om at instruksens krav gjelder for alle statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet. Instruksen gjelder både for nye statlige tiltak og ved vesentlige endringer i eksisterende tiltak, og uavhengig av om tiltaket tenkes finansiert innenfor virksomhetens ordinære budsjettamme eller gjennom at budsjettet øker.

Når det gjelder det konkrete spørsmålet om flytting av statlige arbeidsplasser, informerte vi om at det er rimelig å anta at et slikt tiltak vil ha virkninger utover egen virksomhet såfremt det er et visst omfang av personer som berøres av flyttingen. Et viktig prinsipp i utredningsinstruksens punkt 2-2 er at kravene til hvor stor og omfattende utredningen skal være, øker med omfanget på tiltakets virkninger.

DFØ informerte også om KMDs rundskriv om lokalisering av statlige arbeidsplasser. I de tilfeller der man er i tvil om tiltaket kun medfører interne virkninger skal man likevel følge bestemmelser i økonomireglementet, som stiller krav om effektiv ressursbruk og gode beslutningsgrunnlag. Det følger av veilederen til utredningsinstruksen at

¹ Prosjekter som faller inn under KS-ordningen har særskilte krav til utredningens grundighet som ivaretar kravene i utredningsinstruksen, og tilleggskrav om ekstern kvalitetssikring av utredningsarbeidet.

minimumskravene til instruksen vil være en god standard ved utredning av alle typer tiltak.

Her gis en beskrivelse av et par henvendelser om instruksens innholdskrav (jf. kapittel 2):

Hvilket beslutningsgrunnlag skal fremlegges for Stortinget?

DFØ har fått spørsmål om hvor mye informasjon om tidligere utredninger som bør gis til Stortinget, herunder om man må ta med alle vurderinger og alternativer. DFØ anbefaler ved denne typen saker at det bør gis en bred fremstilling til Stortinget. Vi henviste i dette tilfellet til Gul bok for 2017 der det i forbindelse med oppfølging av NOU 2015:14 er lagt vekt på å forbedre beslutningsgrunnlag som blir lagt frem, også for Stortinget. Gul bok 2017 peker på at det i hvert enkelt tilfelle må vurderes hva som er nødvendig informasjon for at Stortinget skal kunne fatte sine vedtak på et forsvarlig grunnlag, men at det som et minimum bør legges frem vurderinger som er gjort under hver av de seks spørsmålene.

Skal virkninger for likestilling og minoriteter tas med?

DFØ har fått et par henvendelser om hvorvidt utredningsinstruksen stiller krav om å utrede likestillingsmessige hensyn og virkninger for minoriteter da denne type virkninger ikke eksplisitt er nevnt i den reviderte instruksen fra 2016. Vi har blant annet fått spørsmål om hvordan likestilling og diskriminering tas hensyn til i den nye instruksen. DFØ informerte om at det fremdeles er krav om at likestillingsmessige hensyn og virkninger for minoriteter skal utredes. Dette følger både av spørsmål tre og spørsmål fire i minimumskravene. Spørsmål tre krever at man alltid skal belyse eventuelle prinsipielle spørsmål et tiltak reiser. Her kan likestillingshensyn og rettigheter for minoriteter være viktige å belyse. Videre krever spørsmål fire at man alltid skal beskrive tiltakets positive og negative virkninger, hvor varige virkningene er og hvem som blir berørt. Dette inkluderer virkninger knyttet til likestilling og diskriminering, selv om slike virkninger ikke nevnes eksplisitt i utredningsinstruksen.

Her gis en beskrivelse av et par henvendelser om instruksens prosesskrav (kapittel 3):

Hvordan vurdere om departementet er berørt og skal forelegges saken?

Vi har mottatt en henvendelse med spørsmål om hva det vil si at et departement er berørt, og mer spesifikt hvor konkret virkningen bør være før et departement er å anse som berørt. DFØ informerte om at man bør legge vekt på at formålet med foreleggelseskravet er å forbedre beslutningsgrunnlaget. I utredningsinstruksens punkt 3-2 sies det at departementet som er ansvarlig for en utredning skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Dette innebærer at det i hver sak må gjøres en bevisst vurdering av hvilke departementer som skal involveres. Ved å gjennomføre en bred høringsrunde på et tidlig utredningsstadium etter instruksens punkt 3-1, vil man ha et godt utgangspunkt for å vurdere hvilke departementer som bør forelegges. Videre bør man legge til grunn en bred definisjon av begrepet «berørt», der man ikke bør avgrense til bare å vurdere foreleggelse til departementer som er direkte berørt av tiltaket. For eksempel vil et departement kunne ha spesiell kompetanse om tiltakets virkninger, som tilsier at departementet bør forelegges saken. Vi oppfordrer altså til å tenke bredt både når det gjelder tidlig involvering og når saker skal forelegges berørte departementer.

I hvilke tilfeller kan høring unnlates?

En annen henvendelse dreide seg om hvorvidt en teknisk endring i en forskrift kan unnlates høring, når man i dette tilfellet kun endret henvisning til en annen bestemmelse. DFØ informerte om at høring kan unnlates dersom den ansees som åpenbart unødvendig, jf. instruksens punkt 3-3. Det følger av veilederen til utredningsinstruksen at strukturelle og språklige endringer i regelverket normalt skal sendes på høring. Men om endringene dreier seg om små detaljer som ikke innebærer noen faglige endringer, kan høring ansees som åpenbart unødvendig (jf. avsnitt 3.3.6 i veilederen til instruksen). Om man vurderer at endringen ikke medfører noen substansiell endring, kan man altså i slike tilfeller unnlate høring.

4. Samarbeid med andre aktører

DFØ har et delt veiledningsansvar for utredningsinstruksen. DFØ har ansvar for bestemmelsene i kap. 1-3. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvar for bestemmelsene i den delen av instruksen som gjelder lover og forskrifter (kap. 4) og Utenriksdepartementet (UD) har ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker (kap. 5).

Et godt samarbeid med JD og UD er nødvendig for å sikre en god forvaltning av utredningsinstruksen. På hjemmesiden til DFØ er det oppgitt kontaktinformasjon til JD og UD ved henvendelser som omhandler instruksens kapittel 4 og 5.

DFØ har halvårlige kontaktmøter med JD og UD, og eventuelle flere møter ved behov. Våren 2017 diskuterte vi erfaringer så langt med den nye instruksen, og eventuelle behov for å gjøre endringer i veilederen til utredningsinstruksen. I forbindelse med revideringen av veilederen som ble forelagt departementene høsten 2017 (jf. avsnitt 5.2), har vi hatt løpende dialog med JD og UD. DFØ har også hatt dialog med JD i forbindelse med en henvendelse om utredningsinstruksen som har reist prinsipielle spørsmål (jf. avsnitt 3.2).

I tillegg er det andre viktige aktører DFØ samarbeider med.

DFØ har i 2017 hatt tre møter med Regelrådet med formål om gjensidig informasjonsutveksling og diskusjon om relevante samarbeidsflater. Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som har særlig betydning for næringslivet. DFØ vil sammen med Regelrådet vurdere om vi i 2018 skal arrangere en felles workshop eller nettverksmøte med forvaltningen som målgruppe.

DFØ har også hatt et godt samarbeid med Difi om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser. I 2017 har vi blant annet samarbeidet med Difi om:

- et e-læringskurs om utredningsinstruksen.
- revidering av KMDs veileder for utvalgsarbeid i staten.

DFØ har også i løpet av 2017 samarbeidet med Difi om flere arrangementer til Program for bedre styring og ledelse (2014-2017) under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Videre har vi høsten 2017 hatt et dialogmøte med Digitaliseringsrådet, der vi utvekslet erfaringer innenfor områdene IKT og omstilling.

DFØ har også dialog og samarbeid med både private og offentlige aktører i forbindelse med utarbeidelse av kompetansetjenester.

For mer informasjon om hvilke resultater samarbeidet med ulike aktører har munnet ut i, se kapittel 5.

5. DFØs kompetansetilbud og andre tiltak

Som en sentral del av DFØs regelverksforvaltning, tilbyr vi kompetansetjenester som skal bidra til gode beslutningsgrunnlag i staten. I dette kapittelet gis det en omtale av DFØs kompetansetilbud om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

Det gis også en beskrivelse av andre tiltak og erfaringer i 2017, som belyser hvordan DFØ har forvaltet utredningsinstruksen.

5.1 DFØs kompetansetilbud om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser

DFØs samlede kompetansetilbud skal bidra til å heve nivået på utredningskompetansen til statlige virksomheter og stimulere til flere og bedre utredninger. Ulike studier, herunder DFØs nullpunktsmåling (jf. avsnitt 5.3), viser at det er et vesentlig forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på utredninger av statlige tiltak.

DFØ tilbyr kurs, veiledning, workshops/seminarer, rådgivning og et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser. For at kompetansetilbudet til DFØ skal oppleves som relevant og brukervennlig, innhenter vi synspunkter fra våre brukere om hvilke utfordringer og behov de har i forbindelse med utredninger av tiltak. Videre involverer vi brukerne våre ved utvikling av nye tjenester og ved videreutvikling av eksisterende tjenester.

DFØ samarbeider også med private konsultantselskaper og offentlige aktører når vi utformer kompetansetjenester. Samarbeid med andre aktører som har praktisk erfaring med å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, gir DFØ nyttig innsikt og kunnskap som gjør oss i stand til å levere gode kompetansetjenester.

DFØs kurstilbud digitaliseres

I 2017 gjennomførte DFØ tre generelle heldagskurs i utredningsinstruksens minimumskrav og forenklet analyse. Videre arrangerte vi to generelle heldagskurs i samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ vil fase ut heldagskurs om utredninger i løpet av 2018 og dreie oss i retning av mer effektive kommunikasjonskanaler. Ved å tilby e-læringskurs vil statsforvaltningen ha tilgang til kurs der de er og når de har behov for læring. Videre vil DFØ tilby workshops/seminarer basert på moduler av e-læringskurs. Vi vil spisse målgrupper og tema for ulike workshops slik at opplegget gir enda større praktisk nytte enn hva dagens generelle heldagskurs gjør.

I 2017 har DFØ utviklet et e-læringskurs om utredningsinstruksen, i samarbeid med et eksternt konsultantselskap og en referansegruppe med personer fra ulike statlige virksomheter. Kurset skal gi en innføring i instruksens minimumskrav (de seks spørsmålene) og gir veiledning om analysenivåene minimumsanalyse, forenklet analyse og en enkel samfunnsøkonomisk analyse.

DFØ har fått midler fra Difs program *Læring på nett* til å utvikle ovennevnte e-læringskurs, og kurset vil gjøres tilgjengelig på læringsplattformen til Difi og på DFØs hjemmeside.

DFØ vil lansere e-læringskurset våren 2018. DFØs e-læringskurs om forenklet analyse har vært tilgjengelig på våre nettsider siden våren 2016.

DFØs tilbud om workshops/seminarer/innlegg, nettverk og rådgivning

På forespørsel arrangerer DFØ workshops/seminarer om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser. I 2017 arrangerte vi blant annet en fagdag (heldagsseminar) om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser for statlige byggeaktører, i samarbeid med Statsbygg, Forsvarsbygg og Sykehusbygg. Videre arrangerte vi et halvdagskurs om minimumskravene for Kunnskapsdepartement, i tillegg til en rekke kortere kurs til andre statlige virksomheter.

Vi har også holdt en rekke innlegg og arrangert møter/seminarer om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomisk analyse. Målgruppen for disse arrangementene har vært departementer, underliggende virksomheter, journalister og OECD. For mer informasjon om et par av disse arrangementene, se avsnitt 5.2 og 5.3.

DFØ har også bistått med å arrangere et frokostseminar om bedre beslutninger i staten høsten 2017, som del av Program for bedre styring og ledelse (2014-2017) under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ett av formålene med programmet var å fremme bedre beslutningsgrunnlag for utforming av statlige tiltak og å vurdere etterlevelsesmekanismer for utredningsinstruksen.

Videre har DFØ et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser. Nettverket har til formål å bidra til å øke kunnskapen om samfunnsøkonomiske analyser og bidra til erfaringsutveksling. I 2017 arrangerte vi to nettverksmøter for våre medlemmer. Det er om lag 350 medlemmer av nettverket.

DFØ tilbyr også noe rådgivning til statlige virksomheter som skal bestille/gjennomføre en utredning eller utarbeide en sektorveileder. Rådgivningen er basert på hjelp-til-selvhjelpsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at vi ikke gjennomfører utredninger eller utarbeider veiledere for virksomheten, men vi kan bistå og gi metodiske råd.

I 2017 bestod DFØs rådgivning i hovedsak å bistå med å revidere eller utarbeide nye sektor- eller temaspesifikke veiledere. Vi har vært involvert i arbeidet med følgende nye og reviderte sektor- og temaspesifikke veiledere:

- Deltaker i arbeidet med revidert veileder i utvalgsarbeid i staten
- Deltaker i arbeidsgruppe og referansegruppe til ny veileder om samfunnsøkonomiske analyser i petroleumssektoren
- Deltaker i referansegruppe til revidert Statens vegvesens veileder i konsekvensanalyser, og en høringsuttalelse til revidert veileder
- Helsesektoren- rådgivning til Helsedirektoratet og en høringsuttalelse til retningslinjer for metodevurdering av legemidler

Vi har også hatt noen rådgivningsmøter med statlige virksomheter og bistått med rådgivning til et offentlig utvalg.

DFØs veiledningstjenester på nett

DFØ tilbyr disse veilederne innenfor utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser:

- DFØs veileder til utredningsinstruksen (2016)
- DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2014)

DFØ vil i 2018 lansere reviderte veiledere om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

I 2017 besluttet DFØ at vi skal utvikle nye kompetansetjenester knyttet til forhåndsutredninger av digitaliserings- og omstillingstiltak. Dette arbeidet skal skje i et samarbeid med Difi og vil igangsettes i 2018.

DFØ tilbyr også en del veiledning på våre nettsider. Her finner man også praktiske verktøy og andre ressurser som kan være nyttig for å utrede statlige tiltak. I 2017 tilbød vi blant annet disse tjenestene på våre nettsider:

- Digitale tjenester
 - E-verktøy for å finne rett nivå på utredningen
 - Excel-mal for å beregne netto nåverdi
 - E-læringskurs om forenklet analyse
- Kortfattet veiledning om minimumskravene, forenklet analyse og samfunnsøkonomiske analyser
- Tips til de som skal bestille en samfunnsøkonomisk analyse
- Eksempelsamling som viser hvordan man kan besvare minimumskravene i utredningsinstruksen

Høsten 2017 utviklet DFØ et oppdatert og mer brukervennlig beregningsverktøy for beregning av netto-nåverdi, i samarbeid med et eksternt konsulentselskap. Det nye verktøyet ble lansert i februar 2018.

5.2 Revidering av veilederen til utredningsinstruksen

I 2017 ble det igangsatt et arbeid med å revidere veilederen til utredningsinstruksen.

Forslag til endringer i veilederen til utredningsinstruksen ble sendt på foreleggelse til departementene i slutten av september 2017. Endringsforslagene var i hovedsak basert på henvendelser som DFØ har mottatt i 2016 og 2017, og enkelte behov for opprettinger, klargjøringer og utdypninger som DFØ selv har foreslått.

Det var til sammen 9 departement som ga innspill til endringsforslagene og/eller ga andre forslag til endringer i veilederen.

DFØ lanserte en revidert veileder til utredningsinstruksen i medio mars 2018.

Erfaringsmøte med departementene

I forkant av foreleggelsen inviterte Finansdepartementet (FIN) alle departementene til et erfaringsmøte om utredningsinstruksen, der det ble det gitt mulighet til å gi innspill til forbedringer i instruksen og veilederen. Det var flere som påpekte at ny utredningsinstruks oppleves som et godt grep og et nyttig hjelpemiddel for å få til gode utredninger. Ingen av departementene ga innspill til endringer i selve utredningsinstruksen. Vedrørende innspill til endringer i veilederen til utredningsinstruksen, var det bare Utenriksdepartementet som ga konkrete innspill på møtet.

På møtet var det flere departementer som pekte på utfordringen med sterke politiske føringer som legger begrensninger for hvor bredt man får anledning til å utrede. FIN kommenterte at byråkratiet både har en plikt men også en rett til å gi faglige råd til politisk ledelse, herunder informere om hvilke tiltak som er best egnet til å løse et problem. Det ble for øvrig gitt flere innspill på at instruksen er godt kjent og at mange er kommet godt i gang med å få den implementert i saksbehandlingen. I etatsstyringen er det mange som har nevnt utredningsinstruksen i tildelingsbrev og ved konkrete utredningsoppdrag.

DFØs kompetansetilbud blir opplevd som nyttig, med noen innspill til forbedringer. Blant annet ble det etterlyst flere gode eksempler på hvordan samfunnsøkonomiske analyser kan gjennomføres. Det ble også etterspurt tips til hvordan departementene kan lykkes med å markedsføre utredningsinstruksen internt.

Basert på innspill fra blant annet erfaringsmøtet med departementene, har vi for øvrig besluttet at vi ikke oppretter et samarbeidsforum i tråd med beskrivelsen gitt i rapport om DFØs forvaltning av utredningsinstruksen i 2016.

5.3 Nullpunktsmåling av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak

I februar 2017 publiserte DFØ en nullpunktsmåling av kvaliteten på statlige utredninger. Datainnsamling og analyse ble i hovedsak gjennomført høsten 2016. DFØ-rapporten «*Tilfredstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016*» er tilgjengelig på våre nettsider.

Rapporten består i hovedsak av en dokumentgjennomgang av utredninger fra departementene som ble sendt på høring i 2015. 138 utredninger er vurdert ut fra i hvilken grad de besvarer de seks spørsmålene i utredningsinstruksen. Rapporten viser at den største endringen som er nødvendig for fremtidige utredninger, er å utrede alternative tiltak. Det er også gjennomgående et forbedringsbehov for de øvrige spørsmålene til instruksens minimumskrav. 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 samfunnsøkonomiske 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 spre informasjon om funnene og få økt oppmerksomhet på utredningsinstruksen, arrangerte DFØ et seminar for ansatte i staten våren 2017. I tillegg arrangerte vi et seminar som for journalister, for å orientere om nullpunktsmålingen og hva som kjennetegner et godt beslutningsgrunnlag.

5.4 Synliggjøring av utredningsinstruksen i DFØs fagområder

Gode beslutningsgrunnlag er et sentralt tema for flere av fagområdene som er regulert i økonomiregelverket. Med ny utredningsinstruks fra 2016 er det kommet tydeligere krav til utredninger, og disse vil også speiles i DFØs øvrige fagområder som for eksempel etatsstyring, virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning.

I 2017 gjennomførte DFØ arbeidsmøter med flere statlige virksomheter om utfordringer og behov forvaltningen har knyttet til forhåndsutredninger av statlige tiltak, etatsstyring og gevinstrealisering. Disse arbeidsmøtene, kombinert med øvrige møter og innspill fra våre brukere, ga oss økt kunnskap om og ideer til hvordan vi bør gå frem for å implementere utredningsinstruksen i DFØs øvrige styringsfagområder.

Et tema som gikk igjen i flere av arbeidsmøtene, var forholdet mellom forhåndsutredninger, gevinstrealisering og evalueringer. Som en følge av dette ble et av møtene i nettverk for samfunnsøkonomisk analyse arrangert i samarbeid med nettverk for virksomhetsstyring, med tema utredninger og gevinstrealisering. Vi arbeider også med å få frem bedre budskap om samsillet mellom forhåndsutredninger og evalueringer. Vi har blant annet implementert korte budskap om dette i våre generelle kurs og i våre presentasjoner.

DFØ arbeider for tiden med veiledningsmateriell på etatsstyringsområdet. Arbeidet inkluderer å få frem utredninger og utredningsinstruksens rolle og funksjon i etatsstyringen. Videre har vi utviklet en første versjon av et e-læringskurs om økonomiregelverket. Her er også utredningsinstruksen omtalt, for å sette denne i sammenheng med områdene økonomiregelverket dekker. Forholdet mellom utredningsinstruksen og økonomiregelverket er for øvrig omtalt i DFØs veileder til utredningsinstruksen (jf. avsnitt 1.2.3).

Når det gjelder fagområdet tilskudd har vi siden 2016 hatt en egen bolk på innføringskurset for tilskudd, som omtaler utredningsinstruksen og hva den kan bety for tilskuddsområdet.

6. Oppsummering og prioriteringer i forvaltningen av utredningsinstruksen

6.1 Oppsummering

I 2017 mottok og besvarte DFØ til sammen 29 henvendelser om utredningsinstruksen og om Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109/2014). Dette er tilsvarende antall henvendelser som DFØ behandlet i 2016.

Forslag til endringer i veilederen til utredningsinstruksen har høsten 2017 vært på foreleggelse hos departementene. Forslagene er blant annet basert på henvendelser som DFØ har mottatt.

DFØ har jevnliges kontaktmøter med JD og UD som vi har et delt ansvar om å veilede om utredningsinstruksen. Videre har vi god dialog med Regelrådet.

DFØ har også et godt samarbeid med Difi om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser. I 2017 har vi blant annet samarbeidet med Difi om å utvikle et e-læringskurs om utredningsinstruksen. Vi har også samarbeidet med Difi om å revidere KMDs veileder for utvalgsarbeid i staten. Videre har vi hatt et dialogmøte med Digitaliseringsrådet, der vi utvekslet erfaringer innenfor områdene IKT og omstilling. Under KMDs program for bedre styring og ledelse har vi også samarbeidet med Difi om ulike arrangementer.

Som del av DFØs kompetansetilbud tilbyr vi kurs, veiledning, workshops/seminarer, rådgivning og et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser. For at kompetansetilbudet til DFØ skal oppleves som relevant og brukervennlig, er vi opptatt av å involvere brukere både i forkant og underveis i arbeidet med å utvikle nye tjenester. Videre har DFØ dialog og samarbeid med private konsulentselskaper og offentlige aktører når vi utformer kompetansetjenester.

I 2017 lanserte DFØ en nullpunktsmåling av kvaliteten på statlige utredninger. Resultatene fra målingen viser at kvaliteten på beslutningsgrunnlagene i staten ikke er tilfredsstillende, og at den største utfordringen er at det ikke utredes alternative tiltak (jf. spørsmål 2 til instruksens minimumskrav).

6.2 Prioriteringer i forvaltningen av utredningsinstruksen

DFØ har så langt ikke fanget opp noen behov for å gjøre endringer i utredningsinstruksen. Det har imidlertid vært behov for noen klargjøringer og presiseringer i veilederen til utredningsinstruksen. Endringsforslag til veilederen har vært på foreleggelse hos departementene høsten 2017.

DFØ lanserte i mars 2018 en revidert veileder til utredningsinstruksen.

Videre vil DFØ følge opp nullpunktsmålingen om kvaliteten på statlige utredninger, som vi publiserte i februar 2017. Vi vil utarbeide en tilsvarende evaluering i 2019, for å undersøke om kvaliteten på statlige utredninger er i samsvar med kravene i utredningsinstruksen. Evalueringen skal gi oss et bilde av hvilken effekt den nye

utredningsinstruksen og de øvrige (etterlevels) tiltakene har hatt for å bedre etterlevelsen.

Under følger en kort oversikt over DFØs fremtidige planer for kompetansetilbudet om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

Våren 2018 vil DFØ lansere et nytt e-læringskurs om utredningsinstruksen. Vi har også utviklet en kort promoteringsvideo til e-læringskurset, som er rettet mot ledere og de som skal ta kurset. Forankring hos ledere på ulike nivåer er sentralt for å få til gode beslutningsgrunnlag i staten.

DFØ 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. Vi vil i løpet av 2018 fase ut våre heldagskurs om utredninger og dreie oss i retning av mer effektive kommunikasjonskanaler. Ved å tilby e-læringskurs vil statsforvaltningen ha tilgang til kurs der de er og når de har behov for læring.

I et samspill med DFØs e-læringskurs, vil vi tilby workshops/seminarer basert på moduler av e-læringskurs. Tanken er at ansatte i staten da kan delta på workshops levert av DFØ, hvor de i forkant må gjennomføre hele eller deler av et e-læringskurs. Da kan vi spisse målgrupper og tema for ulike workshops slik at opplegget gir enda større praktisk nytte enn hva dagens generelle heldagskurs gjør.

Basert på innspill fra brukere og andre aktører DFØ samarbeider med, vil vi i 2018 lansere en revidert veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ vil også videreutvikle det øvrige kompetansetilbudet som ligger på våre nettsider. I februar 2018 lanserte vi et nytt beregningsverktøy for netto nåverdi. I 2018 vil vi blant annet legge ut tre korte filmer med intervjuer av ledere i staten om forhåndsutredninger av statlige tiltak. Videre vil vi utvikle korte, utdypende veiledningsnotater om enkelttemaer som for eksempel veiledning om fordelingsvirkninger og prinsipielle spørsmål.

DFØ vil videreføre arbeidet med å implementere budskap om utredningsinstruksens rolle og funksjon i DFØs øvrige fagområder som etatsstyring, virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning.

DFØ vil fortsette å samarbeide med private og offentlige aktører når vi utformer kompetansetjenester. Samarbeid med andre aktører som har praktisk erfaring med å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, gir DFØ nyttig innsikt og kunnskap som gjør oss i stand til å levere gode kompetansetjenester. Rådgivning til statlige virksomheter, bidrar også til at DFØ får relevant og praktisk kompetanse.

Basert på innspill fra departementene og annen innsamlet brukerinnsett, har vi besluttet at vi ikke oppretter et samarbeidsforum som vi tidligere vurderte (jf. rapport om DFØs forvaltning av utredningsinstruksen i 2016). Vi vil i stedet vurdere andre samarbeidsformer med relevante aktører, herunder både private og offentlige.

DFØ vil samarbeide med Difi om å utvikle nye kompetansetjenester innenfor områdene digitalisering og omstilling. I februar 2018 arrangerte DFØ en første workshop sammen med Difi for å diskutere hvilken kunnskap vi har om utfordringer og behov statlige

virksomheter møter på disse områdene, og hvordan kompetansetjenester kan innrettes. Arbeidet med å utvikle nye kompetansetjenester på disse områdene vil mest sannsynlig fortsette i 2019.

DFØ vil i 2018 gjennomføre en dybdeevaluering av kvaliteten på to til tre utredninger av statlige tiltak med vesentlige virkninger. Evalueringsopplegget skal dekke både innholds- og prosesskravene til utredningsinstruksen. Formålet er todelt. Evalueringene skal både bidra til læring i virksomheten som er ansvarlig for utredningen, og til læring på tvers. DFØ vil få bistand fra et privat konsultentselskap til å gjennomføre dybdeevalueringen.