

DFØ-rapport 2020:1

# Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019

Februar 2020



# Innhold

Sammendrag .....	4
1. Bakgrunn for gjennomgangen .....	7
2. Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	9
2.1. Høringssaker fra departementene som grunnlag for dokumentstudier .....	9
2.2. Utvalget av dokumenter og gjennomgangen av disse .....	10
2.3. Kriterier for å vurdere utredningskvalitet .....	12
2.4. Hva kan dokumentstudien fortelle om kvaliteten på statlige utredninger? .....	13
2.5. Spørreundersøkelse .....	14
3. Hva har vi funnet? .....	16
3.1. Hovedresultater fra dokumentstudien .....	16
3.2. De grunnleggende krav til utredninger – kjernekriteriene .....	17
3.2.1. Gis det gode problembeskrivelser? .....	17
3.2.2. Hvor gode er målformuleringene? .....	19
3.2.3. Blir det vurdert alternative tiltak? .....	21
3.2.4. Hvor gode er virkningsbeskrivelsene? .....	22
3.2.5. Gis det gode anbefalinger av tiltak? .....	24
3.2.6. Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet? .....	26
3.3. I hvor stor grad drøftes prinsipielle spørsmål? .....	28
3.4. Hvor grundige er utredningene, og hvor grundige burde de ha vært? .....	29
3.5. Hvordan varierer utredningskvalitet etter virkemiddelbruk, sakstype og høringsfrister? .....	31
3.5.1. Kvalitet på utredningene delt inn etter virkemiddeltype .....	31
3.5.2. Kvaliteten på NOU-er og EU/EØS-saker .....	32
3.5.3. Høringsfrister og utredningskvalitet .....	34
3.6. Hvordan håndteres og vurderes utredninger i departementer og virksomheter? .....	35
3.6.1. Hva oppleves som utfordrende i utredningsarbeidet? .....	35
3.6.2. Hvilke årsaker er de viktigste for at utredningene ikke er tilfredsstillende? .....	37
3.6.3. Blir departementer og underliggende virksomheter i tilstrekkelig grad tidlig involvert i prosessen? .....	40
3.6.4. Forelegges sakene for berørte departementer? .....	41
3.6.5. Hvordan vurderes kvaliteten på utredninger gjennomført av andre? .....	42
3.7. Bruk av samfunnsøkonomiske analyser .....	43
3.7.1. Blir samfunnsøkonomiske analyser brukt i høringer? .....	43
3.7.2. Hva sier departementer og virksomheter om bruken av samfunnsøkonomiske analyser? .....	43
3.7.3. Hvorfor benyttes ikke samfunnsøkonomiske analyser i større grad? .....	45
3.7.4. Hvor utberedt er det å bestille samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere? .....	46
3.8. Departementene og virksomhetenes arbeid med utredninger .....	48
3.8.1. Hvordan vurderes utviklingen av kvaliteten på egne utredninger? .....	48
3.8.2. I hvor stor grad benyttes minimumskravene? .....	48
3.8.3. Bruk og nytte av DFØs tjenestetilbud knyttet til utredninger .....	50
4. Oppsummering av statusmålingen .....	54
Vedlegg .....	61

Vedlegg 1: Utdypende metodevurderinger .....	62
Innledning.....	62
1. Dokumentstudien.....	62
1.1. Utvalg av dokumenter .....	62
1.2. Skåringsverktøyet og arbeidet med dette .....	63
1.3. Skåring og vurdering av kjernekriteriene .....	63
1.4. Skåring og vurdering av tilleggskriterier.....	67
1.5. Metode for vurdering av forenklede analyser.....	67
1.6. Riktig analyseform og en vurdering opp mot forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse .....	68
1.7. Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser og Doffin-søk.....	70
1.8. Metode for kategorisering etter virkemiddeltype .....	71
2. Spørreundersøkelsen .....	73
2.1. Metode for utvikling av spørsmål.....	73
2.2. Om antall svar og representativitet .....	73
2.3. Om kvaliteten på svarene.....	74
Vedlegg 2: Ytterligere resultater fra dokumentstudien, spørreundersøkelsen mv.....	75
1. Dokumentstudien.....	75
1.1. Nullalternativ, tilstrekkelige tiltaksbeskrivelser, budsjettvirkninger og kost-nyttevurderinger .....	75
1.2. Resultater fra skåring av forenklede analyser.....	76
2. Vurdering av NOU-mandater i 2019 .....	78
3. Resultater fra spørreundersøkelsen .....	79
3.1. Hvor mange har utarbeidet saker som er lagt ut på høring?.....	79
3.2. Om høringer .....	80
3.3. Hvilke typer virkemidler blir utredet? .....	81
3.4. Hvem gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene?.....	83
3.5. Hvordan organiseres utredningsarbeidet?.....	84
4. Oversikt over bestillinger av samfunnsøkonomisk analyse hentet fra Doffin .....	88

# Sammendrag

Gode beslutningsgrunnlag i staten er avgjørende for å få mest mulig velferd ut av samfunnets ressurser. Forhåndsutredninger som systematisk vurderer fordelene og ulempene ved alternative tiltak, legger grunnlaget for gjennomtenkte valg, mer effektiv ressursutnyttelse og bedre gjennomføring av statlige tiltak. Svake beslutningsgrunnlag kan føre til sløsing av fellesskapets ressurser.

I denne rapporten vurderer vi kvaliteten på statlige utredninger i 2019 og sammenlikner funnene våre med resultatene fra en tilsvarende undersøkelse av utredninger som ble gjennomført før ny utredningsinstruks ble iverksatt i 2016 (nullpunktsmålingen).<sup>1</sup> Dette har vi gjort gjennom en dokumentstudie av høringssaker fra departementene og en spørreundersøkelse til både departementer og underliggende virksomheter.

Et sentralt grep ved den reviderte utredningsinstruksen i 2016 er tydelig formulerte minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares når det lages utredninger av statlige tiltak. Dokumentstudien vår viser et klart forbedringsbehov når det gjelder å besvare samtlige av de seks spørsmålene. Den største svakheten knytter seg til kravet om å utrede flere alternative tiltak: I stor grad er det bare ett tiltak som utredes, og over 70 prosent har en mangelfull utredning av alternative tiltak. Vi ser videre at høringssakene generelt har mangelfulle virkningsvurderinger.

Mens resultatene for EØS-saker er nogenlunde de samme som for de nasjonale sakene, skiller NOU-ene i utvalget vårt seg ut i positiv retning. Disse oppfyller instruksens minimumskrav i stor grad.

Videre tyder dokumentstudien på at det har vært en marginal forbedring siden nullpunktsmålingen. Studien vår viser at det har vært en marginal reduksjon når det gjelder å oppfylle kravet om å utrede alternative tiltak, mens det for øvrige minimumskrav har holdt seg uendret eller vært marginale forbedringer. Dette kan tyde på at det fortsatt er behov for til dels betydelige forbedringer i det statlige utredningsarbeidet for at utredningsinstruksen skal følges etter hensikten.

Resultatene fra dokumentstudien tyder på at utredningskvaliteten fortsatt er for dårlig. Dette kan føre til mer ensidige vurderinger av statlige tiltak enn hva utredningsinstruksen krever for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Det må imidlertid tas visse forbehold til hvor representativt utvalget vårt er for å måle kvaliteten på utredninger i staten generelt. Samtidig er det andre undersøkelser som peker i samme retning som vår studie.

I spørreundersøkelsen til departementer og underliggende virksomheter, stilles det spørsmål om hva disse oppfatter som de største utfordringene når minimumskravene skal besvares. Hovedbildet er at svarene på hva som oppleves som utfordrende i spørreundersøkelsen, sammenfaller i stor grad med de vurderinger vi har gjort ut fra dokumentstudien. Å identifisere og beskrive virkninger er framhevet av departementene og virksomhetene som det mest utfordrende aspektet i forbindelse med utredningsarbeidet.

---

<sup>1</sup> Tilfredsstillter statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ.

Til tross for at over 70 prosent har en mangelfull utredning av alternative tiltak, er det ikke dette som oppfattes å være det mest utfordrende i utredningsarbeidet. På spørsmålet om hva departementene mener er de viktigste årsakene til mangelfulle utredninger, pekes det imidlertid på korte frister og politiske føringer. Ettersom utredningsinstruksen også gjelder selv om det allerede på politisk nivå er besluttet å gjennomføre tiltak, er dette likevel ingen gyldig grunn for ikke å følge instruksens krav om å utrede alternative tiltak. Tilsvarende kan stramme tidsrammer kun i særskilte tilfeller tilsi en mindre grundig utredning enn det som legges til grunn i instruksen. Videre er ressurser til rådighet den tredje viktigste årsaken til mangelfulle utredninger på departementsnivå.

For virksomhetene er det ressurser til rådighet, kompetanse i egen virksomhet og behovet for samordning som er de viktigste årsakene til dårlig kvalitet. Spørreundersøkelsen viser også at departementene i økende grad delegerer utredningsarbeidet til underliggende virksomheter. Samtidig ser vi at departementene i større grad benytter DFØs kompetansetilbud enn virksomhetene.

Spørreundersøkelsen til departementene og virksomhetene gir et mer positivt bilde av utredningskvaliteten enn dokumentstudien. Flest departementer og virksomheter svarer at de seks spørsmålene i stor grad legges til grunn ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag. Videre vurderer flest departementer og virksomheter at kvaliteten er blitt litt bedre siden nullpunktsmålingen.

Samlet sett tyder resultatene fra denne målingen på at det er betydelige utfordringer ved utredninger av statlige tiltak, og at det er et forbedringspotensial med å etterleve utredningsinstruksen. Samtidig mener vi at en bedre etterlevelse av instruksens minimumskrav vil kunne forbedre beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak i vesentlig grad uten at tids- og ressursbruken nødvendigvis vil øke vesentlig av den grunn.

Studien vår tyder på at den nye utredningsinstruksen og DFØs styrkede kompetansetilbud foreløpig ikke har hatt den ønskede effekten på utredningskvaliteten i staten. Resultatene av denne statusmålingen vil gi et grunnlag for å vurdere om det er behov for å iverksette nye tiltak, eventuelt justere på eksisterende tiltak, for å bedre beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak.

# Oppbygning av rapporten

Kapittel 1 gir en beskrivelse av bakgrunnen for statusmålingen av statsforvaltningens utredningsarbeid, herunder bestilling av utredninger fra eksterne.

Kapittel 2 i rapporten beskriver hvordan vi metodisk har gått fram for å vurdere status for kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. Dette kapitlet er viktig for å forstå betydningen av de funn som er gjort. I vedlegg 1 gis det en nærmere gjennomgang av metodebruken i rapporten.

I kapittel 3 viser vi hovedresultatene fra dokumentstudien og spørreundersøkelsen. I vedlegg 2 gis det mer utfyllende resultater fra dokumentstudien av utredninger og noen ytterligere funn fra spørreundersøkelsen.

I Kapittel 4 gis det en oppsummering av statusmålingen med sammenfattede vurderinger. Det gis også en kort omtale av andre relevante undersøkelser.

# 1. Bakgrunn for gjennomgangen

Kunnskapsbaserte beslutningsgrunnlag er viktig for å sikre effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Statlige tiltak skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Forhåndsutredninger i tråd med instruksen skal beskrive samfunnsproblemet som bør løses, og formulere mål for hva som ønskes oppnådd. Alternative tiltak som er relevante, skal identifiseres, og forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes. Utredningene skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet. For å sikre en vellykket gjennomføring av tiltaket, er det også viktig å beskrive forutsetningene for å lykkes.

Utfordringer med mangelfulle utredninger var et viktig bakteppe for at det ble fastsatt en ny utredningsinstruks som tok til å gjelde 1. mars 2016.<sup>2</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) mente i en rapport fra 2012 at konsekvensutredningene i mange tilfeller var mangelfulle, at alternative tiltak i liten grad ble utredet, og at bruken av samfunnsøkonomiske analyser i forvaltningen var beskjeden.<sup>3</sup> I 2013 konkluderte Riksrevisjonen med tilsvarende vurderinger.<sup>4</sup> Konsekvenser av offentlige tiltak ble i for liten utstrekning beskrevet og tallfestet. Riksrevisjonen mente også at alternative virkemidler i liten grad ble vurdert. DFØs rapport fra 2015 om bruken av samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag konkluderte med at det var for liten bruk av slike analyser.<sup>5</sup>

Formålet med instruksen er å frambringe gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Den nye utredningsinstruksen stiller enklere, tydeligere og mer konkrete krav til utredningene. Det er flere skal-krav enn før, blant annet ved at det er oppstilt noen ufravikelige minimumskrav til innhold for enhver utredning som er omfattet av instruksen (seks spørsmål skal besvares). Videre har instruksen blitt mer fleksibel ved at det ble innført et prinsipp om forholdsmessighet. Dette prinsippet innebærer at kravene til kvalitet og omfang på utredningen øker med størrelsen på tiltakets forventede virkninger. I tillegg ble det med revidert instruks tydeligere krav til tidlig involvering av berørte parter.

Samtidig med at ny instruks trådte i kraft i 2016, ble ansvaret for forvaltningen av instruksen overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk delegert det operative forvaltningsansvaret for instruksen. Som regelverksforvalter er det viktig for DFØ å ha kunnskap om kvalitetstilstanden på beslutningsgrunnlagene, slik at vi kan ivareta rollen vår som forvalter, regelverksutvikler og pådriver for gode beslutningsgrunnlag i staten. DFØ tilbyr en rekke kompetansehevende tiltak som veiledning, kurs, rådgivning og faglige nettverk.

For å få kunnskap om kvaliteten på statlige utredninger gjennomførte DFØ en nullpunktsmåling da den nye instruksen ble iverksatt i 2016, slik at man hadde et sammenlikningsgrunnlag for å måle endring i tilstanden i etterkant av den nye instruksen.<sup>6</sup> I nullpunktsmålingen ble kvaliteten vurdert

---

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

<sup>3</sup> <https://www.difi.no/rapport/2012/05/graves-det-dypt-nok-om-utredningsarbeidet-i-departementene>

<sup>4</sup> <https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-av-om-offentlige-tiltak-utredes-paa-en-tilfredsstillende-maate>

<sup>5</sup> <https://dfo.no/filer/Fagomrader/Rapporter/2015/R0115-Samfunnsokonomiske-analyser-i-beslutningsgrunnlag.pdf>

<sup>6</sup> Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ.

ut fra kravene i den nye instruksen. Det ble foretatt en dokumentstudie bestående av høringer som ble lagt ut på regjeringen.no i første halvåret av 2015. Det ble også foretatt en spørreundersøkelse høsten 2016 blant departementer og underliggende virksomheter om hvordan forvaltningen selv vurderte utfordringer knyttet til utredninger.

Resultatene fra nullpunktsmålingen viste til dels store svakheter og at det var behov for til dels betydelige forbedringer i kvaliteten på utredninger av statlige tiltak for at den nye utredningsinstruksen skulle følges etter hensikten. Formålet med denne rapporten er å foreta en ny statusmåling for å skaffe kunnskap om kvaliteten på utredninger av statlige tiltak etter at ny instruks nå har vært gjeldende i tre år. Dette vil gi oss kunnskap om hvordan kvaliteten har utviklet seg fra nullpunktsmålingen.



## 2. Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å kunne vurdere kvaliteten på statsforvaltningens utredninger av statlige tiltak, herunder bestilling av utredninger fra eksterne, er det benyttet ulike metoder for å innhente kunnskap. Denne statusmålingen baserer seg både på en dokumentbasert undersøkelse, en spørreundersøkelse stilet til departementer og virksomheter og en gjennomgang av bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser i Doffin-databasen for offentlige innkjøp.

Den metodiske tilnærmingen som er valgt, tilsvarer den som ble benyttet ved nullpunktsmålingen. Begrunnelsen for å benytte en lik metodisk innretning er at denne undersøkelsen skal måle hvordan forvaltningens utredningsarbeid har utviklet seg i forhold til det etablerte nullpunktet.<sup>7</sup>

Vi omtaler dokumentstudien i kapittel 2.1 til 2.4, mens den metodiske tilnærmingen for spørreundersøkelsen blir omtalt i kapittel 2.5.

### 2.1. Høringssaker fra departementene som grunnlag for dokumentstudier

Høringssaker fra departementene blir i dokumentstudien brukt som en indikator for å måle kvaliteten på utredninger av statlige tiltak generelt. Vi må ta forbehold med hensyn til hvor representative de er for utredningskvaliteten generelt. Nedenfor beskriver vi utvalget vårt nærmere, og vi drøfter svakheter ved å bruke utvalget som en indikator.

Utvalget vårt fanger opp utredningene som er allment tilgjengelige, og er et utvalg av det totale antallet (forhånds)utredninger av statlige tiltak som gjøres i forvaltningen. Utvalget inneholder alle høringer som er lagt ut på regjeringen.no, herunder høringssaker som er forberedt av underliggende virksomheter og offentliggjort via fagdepartementet. Høringssaker som virksomheter legger ut på eget nettsted, fanges imidlertid ikke opp i denne undersøkelsen. Videre er det mange utredninger og vurderinger som faller innenfor utredningsinstruksens virkeområde, som ikke blir sendt på offentlig høring, men som vil kunne framgå av for eksempel interne beslutningsnotater eller i andre dokumenter som sendes til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag. Disse fanges heller ikke opp i undersøkelsen vår.

Utvalget vårt består av en blanding av ulike typer virkemidler (jf. kapittel 3.5.1). Det er om lag 50 prosent av høringssakene som er juridiske saker. Videre er det om lag 40 prosent av sakene som har en kombinasjon av juridiske og andre virkemidler, mens det er om lag 10 prosent av sakene som består av andre typer virkemidler (ikke-juridiske).

Den lave andelen av saker med tiltak innenfor andre typer virkemidler enn de juridiske kan tilsa en manglende etterlevelse av utredningsinstruksens krav om at forslag til tiltak som har vesentlige virkninger, skal legges ut på høring. Resultater fra spørreundersøkelsen kan tyde på at utredningskvaliteten er noe bedre for saker som ikke inngår i utvalget vårt (jf. kapittel 3.8). Dersom det stemmer at tiltak med vesentlige virkninger ikke i tilstrekkelig grad legges på høring, kan dette ha medført at vår måling viser dårligere kvalitet enn hva som er tilfellet.

---

<sup>7</sup> Tilfredsstillt statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ.

Den store andelen av juridiske saker henger trolig sammen med at forskrifter skal høres, jamfør forvaltningsloven § 37. Her framgår det at offentlige organer som hovedregel er pliktige til å foreta høring i forkant av en ny eller endret forskrift. Forvaltningsloven har imidlertid ikke regler om hva som skal være grunnlaget for høringen. Det er derfor opp til forvaltningsorganet om det vil nøye seg med å angi tema for en mulig forskrift eller utarbeide et forslag til forskrift, og eventuelt om forhåndsutredningen legges ved. Dette drøftes i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, som var på høring høsten 2019. Her står det at «[i] praksis skjer høringen på grunnlag av et forslag til forskrift med kommentarer». Dette er for øvrig en praksis som resultatene fra dokumentstudien understøtter (jf. kapittel 3).

For at aktørene som ønsker å uttale seg, skal kunne ta stilling til og avgi et informert svar eller en uttalelse, må saken som er sendt på høring, være opplyst på en tilfredsstillende måte. Utredningsinstruksen har ikke krav om at hele beslutningsgrunnlaget (utredningen) skal legges på høring, men det følger av instruksens veileder at dette vil være god praksis.

Dersom det stemmer at det er en etablert praksis i forvaltningen å ikke legge ut fullstendige beslutningsgrunnlag (dvs. hele utredningen), vil utvalget vårt ikke gi et fullstendig bilde av kvaliteten på utredninger. Vi ser at i noen av høringssakene gis det henvisninger til tidligere utredninger, og muligens er andelen hvor det foreligger bakgrunnsinformasjon, større enn det som framgår av høringssakene. I de tilfeller der det refereres til tidligere studier, ser vi også at det i mange av dem ikke gis nok informasjon om disse studiene til at utredningen utgjør et samlet godt beslutningsgrunnlag.

Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er manglende synlighet av beslutningsgrunnlaget som er problemet, eller om det er slik at det faktisk ikke foreligger bedre utredninger utover det som legges ut på høring. Vi har ikke tilstrekkelig med kunnskap til å kunne slå fast hva som er tilfellet, men bildet er trolig sammensatt. Det vil som tidligere nevnt være god praksis å legge ut et fullstendig beslutningsgrunnlag.

Samlet sett vurderer vi at høringssakene i utvalget vårt gir en indikasjon på utredningskvaliteten generelt i staten. Vi har imidlertid et for svakt grunnlag til å si noe om en eventuell skjevhet i utvalget. Samtidig ser vi at tilsvarende undersøkelser gir noenlunde de samme resultatene som det vår dokumentstudie gjør (jf. kapittel 4).

## 2.2. Utvalget av dokumenter og gjennomgangen av disse

Vi har gjennomført en dokumentstudie av høringssaker som er sendt på høring fra departementene i første halvåret av 2019, altså i perioden fra 1. januar 2019 til 30. juni 2019. Høringer med flere, separate saker i samme høring er delt opp slik at hver sak vurderes for seg. Totalt har vi lest og analysert 157 høringssaker fra første halvår 2019. Av disse utredningene er 149 omfattet av utredningsinstruksen og inkludert i vår analyse, og 15 av disse igjen er EØS-saker som er vurdert separat.<sup>8</sup> I hovedanalysen har vi derfor vurdert 134 høringssaker.

---

<sup>8</sup> Blant de 157 sakene er disse 8 sakene tatt ut av vårt utvalg: 2 internasjonale saker hvor instruksen ikke gjelder, 3 saker som ikke inneholdt forslag til tiltak, og 2 saker som kun var en videreføring av regelverk. I tillegg var det ett høringsnotat som ikke var tilgjengelig.

Som nevnt i kapittel 2.1 har vi fulgt samme metode som i nullpunktsmålingen for å sikre sammenliknbarhet. Vi har foretatt strukturerte vurderinger av kvaliteten på utredningene ut fra de samme kriteriene som ble benyttet i nullpunktsmålingen. To personer har arbeidet parallelt med det samme datamaterialet og så kommet fram til én felles vurdering.

Høringene er hentet ut fra oversiktssiden for høringer på regjeringen.no.<sup>9</sup> Vi har i utgangspunktet sett på alle typer saker som er sendt. Det innebærer at ulike saker er representert i utvalget vårt: lov- og forskriftssaker, andre juridiske saker, forslag til bruk av økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler, handlingsplaner og reformer, NOU-er og EØS-saker. Disse er så kategorisert i tre grupper: 1 juridiske virkemidler, 2 juridiske og andre virkemidler og 3 andre virkemidler (ekskl. juridiske). Se kapittel 3.5.1 for en nærmere beskrivelse av utvalget.

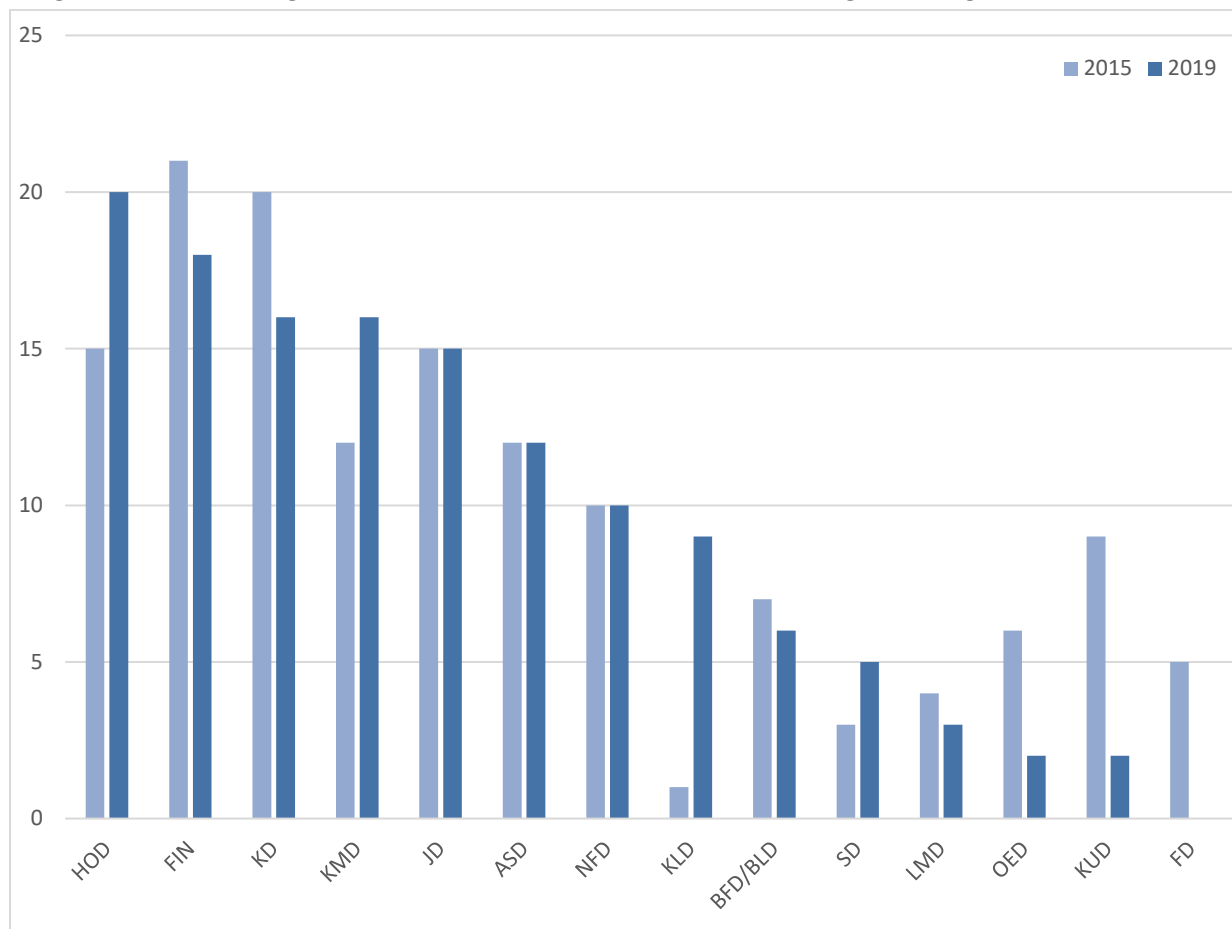
Resultatene fra dokumentstudien baserer seg på analyse av 134 høringssaker som ble lagt ut på regjeringen.no første halvår 2019. I nullpunktsmålingen var det tilsvarende tallet 138 saker (utvalg fra første halvår 2015). Som figur 1 viser, var det i alt 13 departementer som la ut høringssaker på høring i 2019, mot 14 i 2015. Det er stor forskjell i antall høringssaker mellom departementene. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) la ut flest høringssaker i 2019, tett fulgt av Finansdepartementet (FIN) og Kunnskapsdepartementet (KD). Departementene med færrest saker i 2019 var Kulturdepartementet (KUD) og Olje- og energidepartementet (OED). Forsvarsdepartementet (FD) hadde ingen høringssaker på høring i 2019. Utenriksdepartementet (UD) la ikke ut høringssaker i noen av årene.

Som vi ser av figur 1, har det vært liten bevegelse i antall høringssaker hos departementene når vi sammenlikner antall saker i første halvdel 2019 med antallet i samme periode i 2015.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Høringene er hentet ut fra oversiktssiden for høringer på regjeringen.no

<sup>10</sup> Den største endringen ser vi hos Klima- og miljødepartementet (KLD), som hadde åtte flere saker i 2019 sett opp mot 2015. Dette skyldes at KLD la ut på høring en større utredning bestående av ulike temaer. Ettersom sakene var såpass ulike, ble denne vurdert som syv ulike høringer i vår gjennomgang.

**Figur 1: Antall høringsaker fra de ulike departementer.<sup>11</sup> Utvalg i 2015 og 2019.**

## 2.3. Kriterier for å vurdere utredningskvalitet

Samtlige av de 134 høringssakene er vurdert ved hjelp av et sett av fastsatte kvalitetskriterier. Den nye utredningsinstruksen inneholder minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er positive og negative virkninger av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Vi har vurdert om utredningene inneholder tilfredsstillende svar på disse kravene, ved å formulere det vi kaller kjernekriterier.<sup>12</sup> Det første minimumskravet i utredningsinstruksen inneholder to

<sup>11</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) skiftet navn til Barne- og familiedepartementet (BFD) i 2019. Figur 1 viser BLD sine høringsaker i 2015 mot BFD sine høringsaker i 2019.

<sup>12</sup> Kjernekriterium nummer fem om virkninger er en kortform av kravet om å besvare hva som er virkninger, hvor varige de er, og hvem som blir berørt. I vurderingene av kvalitet har vi lagt vekt på virkninger for berørte, jf. vedlegg 1. Svært få utredninger beskriver varighet, og vi har heller ikke vektlagt dette ved kvalitetsvurderinger.

spørsmål (om problem og mål) som er reelt forskjellige spørsmål<sup>13</sup>, og på samme måte som i nullpunktsmålingen er dette kravet derfor delt inn i to kjernekriterier. Det er dermed til sammen syv kjernekriterier. De er som følger:

- Inneholder utredningen en problembeskrivelse?
- Inneholder utredningen ett eller flere mål for hva tiltakene skal oppnå?
- Inneholder utredningen flere identifiserte tiltak?
- Inneholder utredningen en vurdering av prinsipielle spørsmål?
- Inneholder de identifiserte tiltakene en beskrivelse av virkningene?
- Inneholder utredningen en klar anbefaling av et tiltak?
- Inneholder utredningen en beskrivelse av forutsetningene for vellykket gjennomføring?

På samme måte som ved nullpunktsmålingen har vi benyttet et skåringsverktøy for de syv kjernekriteriene der samtlige hørings saker vurderes for hvert enkelt kjernekriterium som enten «ikke besvart», «delvis besvart», «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». For hvert kjernekriterium er det konkretisert hva verdiene innebærer, jamfør nærmere beskrivelse i vedlegg 1.

Mange utredninger vil ikke berøre prinsipielle spørsmål og vil følgelig heller ikke inneholde prinsipielle vurderinger. Det behøver derfor ikke være et avvik fra utredningsinstruksen med tilhørende veileder<sup>14</sup> at slike vurderinger ikke finnes i en utredning. Skåringen på dette spørsmålet er som følge av dette ikke tatt med i en vurdering av samlet kvalitet på utredningen.

Et viktig prinsipp i instruksen er at utredningens omfang og grundighet skal stå i et rimelig forhold til tiltakets virkninger (prinsippet om forholdsmessighet). I DFØs veileder til utredningsinstruksen skilles det derfor mellom tre utredningsnivåer, der man i en minimumsanalyse kan besvare de seks spørsmålene enkelt og kortfattet, mens man i en forenklet analyse og en samfunnsøkonomisk analyse må svare grundigere på de seks spørsmålene. Vi har på dette grunnlaget vurdert hvilket av de tre utredningsnivåene hver av de ulike utredningene reelt sett faller innenfor.

I tillegg har vi også vurdert hvilken utredningsform hver enkelt utredning burde ha hatt, i henhold til prinsippene i utredningsinstruksen. Størrelsen på tiltakets virkninger er det viktigste vi da har vurdert. Metoden for disse vurderingene er gjort nærmere rede for i vedlegg 1.

## 2.4. Hva kan dokumentstudien fortelle om kvaliteten på statlige utredninger?

Det metodiske opplegget for dokumentstudien i denne rapporten tar sikte på å beskrive kvalitet med kvantitative mål. Vi vil for eksempel kunne si at x prosent av en gruppe utredninger ikke oppfyller kravet om en problembeskrivelse. Talldokumentasjonen suppleres og illustreres med kvalitative vurderinger.

---

<sup>13</sup> Det andre spørsmålet om mål er ikke bare en videreutvikling av et grunnspørsmål, men et genuint nytt spørsmål. I DFØs veileder om utredningsinstruksen er de to spørsmålene adskilt med egne overskrifter. I spørsmålet om virkninger er varighet mv. en videreutvikling av virkningsspørsmålet.

<sup>14</sup> <https://dfo.no/publikasjoner/veileder-til-utredningsinstruksen>

I dokumentstudien vil vi understreke følgende:

- Hver utredning vurderes ut fra de enkelte kjernekriteriene. Helhetsinntrykket er ikke vektlagt. En og samme utredning kan for eksempel utmerke seg på to av kriteriene og samtidig bedømmes til å være helt utilstrekkelig på de resterende kriteriene. Ettersom alle kjernekriteriene i skåringsverktøyet er likevektige, vil en slik utredning ha lavere gjennomsnittsskår relativt til en utredning som skårer akkurat tilstrekkelig på tvers av alle de syv kjernekriteriene.
- Vurderingene av hvert kriterium følger metoden som ble etablert ved nullpunktsmålingen. Bruk av skåringsverktøyet baseres seg på at det skal være tilnærmet like krevende å få den gitte skåren, eksempelvis «delvis besvart», på tvers av kjernekriteriene. Dette er en forutsetning for å kunne belyse hvor utfordringene er størst.
- Vi har vurdert hvor grundig beskrivelsen av for eksempel problemer eller virkninger er. Vi har ikke vurdert om beskrivelsen innholdsmessig er faktisk korrekt eller treffende. Det ville ha krevd en detaljert fagkompetanse på alle områdene for utredningene.
- Utredningsinstruksen legger til grunn at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig ut fra et tiltaks størrelse. Det betyr at en del utredninger med tiltak som forventes å ha små virkninger, kan besvare instruksens seks spørsmål (minimumskravene) på en kortfattet måte i form av en minimumsanalyse. De trenger da ikke å legge seg for eksempel på det grundighetskrav som svarer til «beste praksis» ved besvarelse av de seks spørsmålene. Av denne grunn vil utredninger av tiltak med små virkninger kunne gis liten vekt i skåringen.

Med disse metodiske presiseringene og forbeholdene mener vi at de funn vi presenterer, gir en godt dokumentert og tallfestet beskrivelse av kvaliteten på utredningene som presenteres i offentlige høringer. Den kvantitative tilnærmingen gir i tillegg et godt grunnlag for å beskrive endring over tid.

## 2.5. Spørreundersøkelse

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse som var stilet til departementer og underliggende virksomheter. Tilsvarende spørreundersøkelse ble gjennomført i 2016. Hensikten er å få fram deres arbeid med, og vurderinger av, utredninger som de selv har ansvaret for, eller utredninger fra andre som de ble eller burde ha vært involvert i. Konteksten for utredninger i departementer og underliggende virksomheter er forskjellig. Mens utredninger i en underliggende virksomhet kan ha overordnet departement som mottaker, vil departementsutredningene ofte danne grunnlag for forslag til Stortinget. Innretningen og antallet på spørsmålene i undersøkelsen er derfor i noen grad utformet ulikt til departementene og til de underliggende virksomhetene.

Spørsmålene ble sendt til departementenes og virksomhetenes postmottak. Ideelt sett innebærer det at enheten har fått inn tall og vurderinger fra de ulike enhetene i organisasjonen, noe som i realiteten kan ha vært krevende å samordne. Også spørsmål om antall utredninger o.l. kan være krevende å besvare, og det ble i invitasjonen til spørreundersøkelsen presisert at vi var ute etter gode anslag.

15 departementer ble spurt om å delta, det vil si samtlige departementer (unntatt Statsministerens kontor). Vi fikk inn svar fra ti av departementene, i likhet med i undersøkelsen i 2016.

117 virksomheter ble bedt om å svare, og vi fikk inn svar fra 51 av disse. Dette gir en svarprosent på 44 prosent i 2019, mens denne var 41 prosent i 2016.

## 3. Hva har vi funnet?

I dette kapitlet beskriver vi resultatene fra dokumentstudien av høringssaker. Dernest presenteres sentrale funn fra spørreundersøkelsen som var stilet til departementer og underliggende virksomheter. Til sist viser vi resultater om bruken av samfunnsøkonomiske analyser fra dokumentstudien og spørreundersøkelsen samt noen funn fra søk etter bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser i Doffin-databasen for offentlige anskaffelser.

### 3.1. Hovedresultater fra dokumentstudien

Kvaliteten på utredninger av statlige tiltak (høringssaker) er vurdert med utgangspunkt i minimumskravene som ble innført med revidert utredningsinstruks i 2016. Vurderingene i dette avsnittet gjelder seks av de syv kjernekrateriene som ble presentert i kapittel 2.3. Skåringen av prinsipielle spørsmål er ikke tatt med i vurdering av samlet skåring av kvaliteten på utredningene, jamfør tidligere omtale. Prinsipielle spørsmål presenteres i kapittel 3.3.

Utredningene i høringssakene er vurdert som «ikke-besvart», «delvis besvart», «i stor grad besvart» og «besvart etter beste praksis» ut fra de enkelte spørsmålene, jamfør kapittel 2.3.

*Hva er den gjennomsnittlige skåringen på kjernekrateriene samlet?*

Det er benyttet tilsvarende metode som i nullpunktsmålingen for å beregne gjennomsnittlig utredningskvalitet på tvers av kjernekrateriene. Hver enkelt utredning gis en samlet poengsum. Denne går fra 0 til 6, der utredningen kan få alt fra 0 dersom den får «ikke-besvart» på samtlige kjernekraterier, og opp til 6 dersom alle seks kjernekraterier er «besvart etter beste praksis». Poengsummen kan tolkes som et uttrykk for hvor godt utredningen tilfredsstiller minimumskravene til utredninger. Gjennomsnittet på tvers av kjernekrateriene gir et inntrykk av den overordnede utredningskvaliteten.<sup>15</sup> For de 138 høringssakene fra 2015, var den gjennomsnittlige poengsummen 2,73 av 6 mulige på kjernekrateriene. For de 134 høringssakene som er vurdert i 2019, er tilsvarende poengsum 2,79. Det har dermed vært en marginal forbedring i den overordnede utredningskvaliteten.

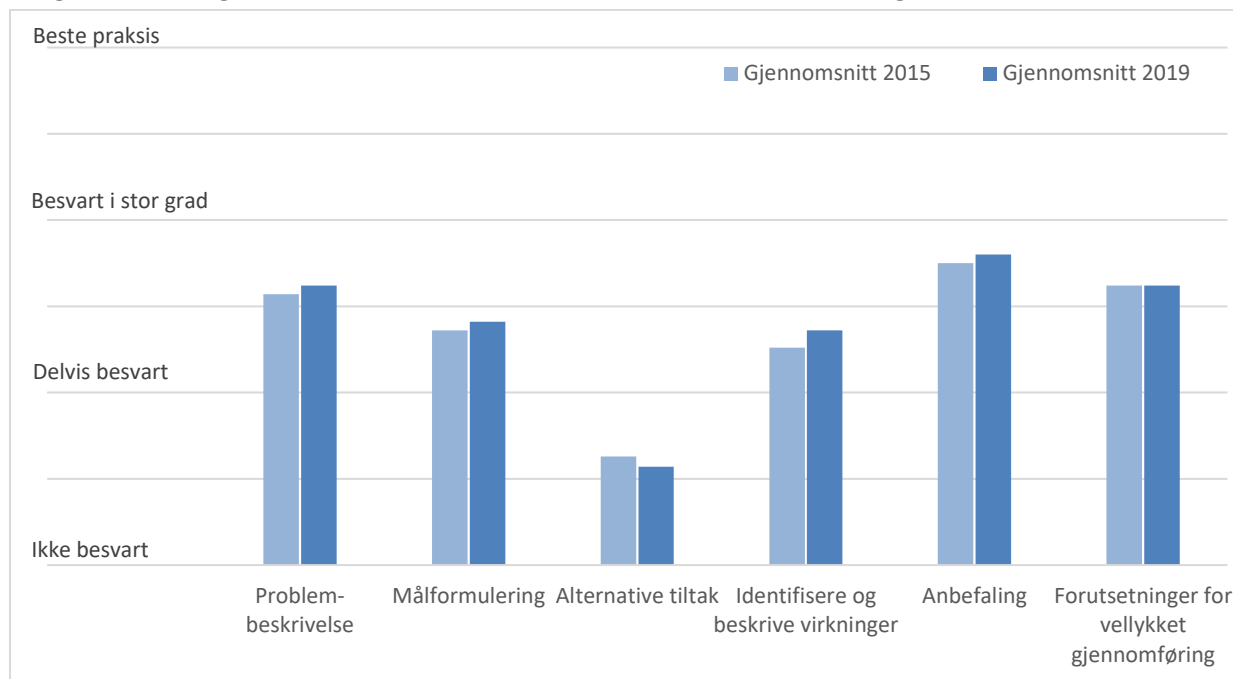
*Hva er skåringen på de ulike kjernekrateriene?*

Figur 2 under viser skåring på de ulike kjernekrateriene. I skåringen av høringsdokumentene har vi vurdert dem etter hvorvidt de har besvart de ulike kjernekrateriene etter «beste praksis», «i stor grad», «i liten grad» eller som «ikke er besvart». Figuren viser gjennomsnittlig skåring på kjernekrateriene i 2019 og sammenlikner resultatene fra nullpunktsmålingen. Hovedbildet er at det er et klart forbedringspotensial på samtlige av minimumskravene. Siden 2015 har det vært en marginal nedgang når det gjelder å oppfylle kravet om å utrede alternative tiltak, mens de øvrige minimumskravene har holdt seg uendret eller det har vært marginale forbedringer. Resultatene er dermed samlet sett i liten grad endret siden nullpunktsmålingen.

---

<sup>15</sup> Se vedlegg 1 (kapittel 1.3) for en nærmere beskrivelse av metoden.



**Figur 2: Skåring på de ulike kjernekrteriene. Gjennomsnitt i 2015 og i 2019**

Departementene skårer i hørings sakene i 2019 fortsatt noe bedre på å lage problembeskrivelser, gi klare anbefalinger om tiltak og å redegjøre for forutsetningene for vellykket gjennomføring. Samtidig ser det fremdeles ut til at de er svakere når det gjelder å formulere mål og å beskrive virkninger av tiltakene. Den største svakheten knytter seg imidlertid til å utrede flere tiltak – i stor grad er det bare ett tiltak som utredes.

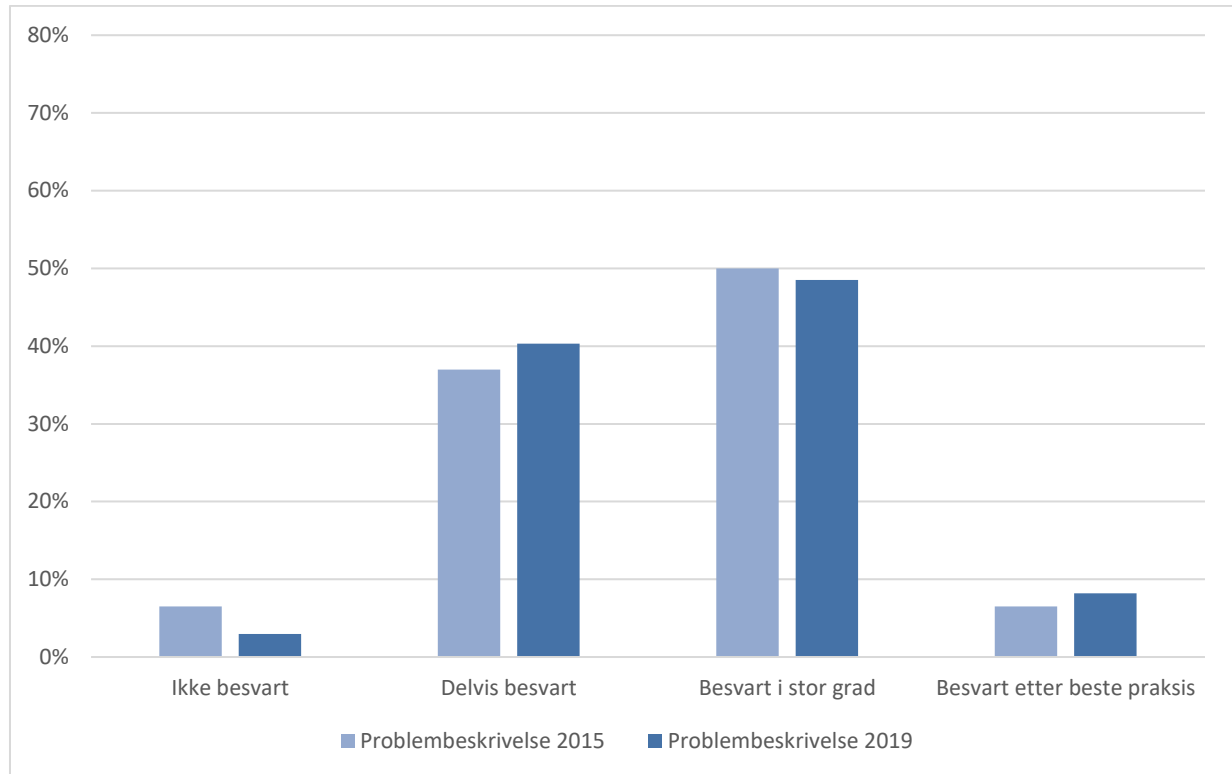
I kapittel 3.2 beskriver og vurderer vi de enkelte kjernekrteriene mer detaljert.

## 3.2. De grunnleggende krav til utredninger – kjernekrteriene

I dette kapitlet skal vi se nærmere på seks kjernekrterier og hvor stor andel som er vurdert som henholdsvis «ikke-besvart», «delvis besvart», «i stor grad besvart» eller «besvart etter beste praksis».

### 3.2.1. Gis det gode problembeskrivelser?

En utredning skal definere hvilket uløst problem som tilsier at det offentlige bør sette i verk tiltak. En god redegjørelse beskriver problemets omfang, konsekvensene for berørte grupper og årsakene til at det har oppstått. En god problembeskrivelse er nødvendig for at utredningen skal kunne utgjøre et beslutningsgrunnlag. Uten en klar beskrivelse av hvilket problem tiltaket skal løse, har utredningen en vesentlig svakhet.

**Figur 3: Fordeling av skåring for problembeskrivelsen. Utvalg i 2015 og 2019.**

Figur 3 viser at det er kun 3 prosent av 2019-utredningene som ikke beskriver hvilket problem som skal løses, mens andelen i 2015 var om lag 7 prosent. Det er positivt at såpass få høringsaker mangler en problembeskrivelse.

40 prosent av utredningene i 2019 har implisitte og vage problembeskrivelser, og det er en noe høyere andel enn i 2015. I slike beskrivelser formidles det hva problemet er, men ofte på en noe indirekte og uklar måte. Det innebærer at de bare delvis har tilfredsstilt kriteriet om å beskrive det uløste problemet.

Videre ser vi at om lag halvparten av 2019-utredningene i stor grad tilfredsstiller kriteriet gjennom å ha eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser, og dette er omtrent samme andel som i 2015. Dette er relativt gode problemstillinger, men som har noen mangler ved seg.

I kun 8 prosent av utredningene i 2019 er problembeskrivelser vurdert til å være etter beste praksis, og det er en liten bedring siden 2015. Årsaken til den lave andelen er gjerne at problemenes omfang og alvorlighetsgrad i liten grad nevnes. Problemene beskrives ofte kvalitativt på en informativ måte, men uten at problempåstandene underbygges av statistikk og eksterne henvisninger i nevneverdig grad. Dermed dekker problembeskrivelsene som regel ikke alt det DFØs veileder til utredningsinstruksen nevner som viktig i slike beskrivelser, og som vi har vurdert som nødvendig for at problembeskrivelsen er etter beste praksis.

Blant de høringssakene som ble vurdert til å være etter beste praksis, finner vi Klima- og miljødepartementets hørings sak om «forslag til endringer i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk». Problembeskrivelsen starter slik:

Det avdekkes hvert år et betydelig ulovlig fiske av anadrom laksefisk. Fisket medfører et redusert antall gytefisk i elvene og kan ha svært negative effekter på bestandsnivå. Dette er særlig problematisk når det rammer sårbare og truede bestander, som i enkelte tilfeller kan være under gjenoppbygging etter kostnadskrevenne gyrobehandling.

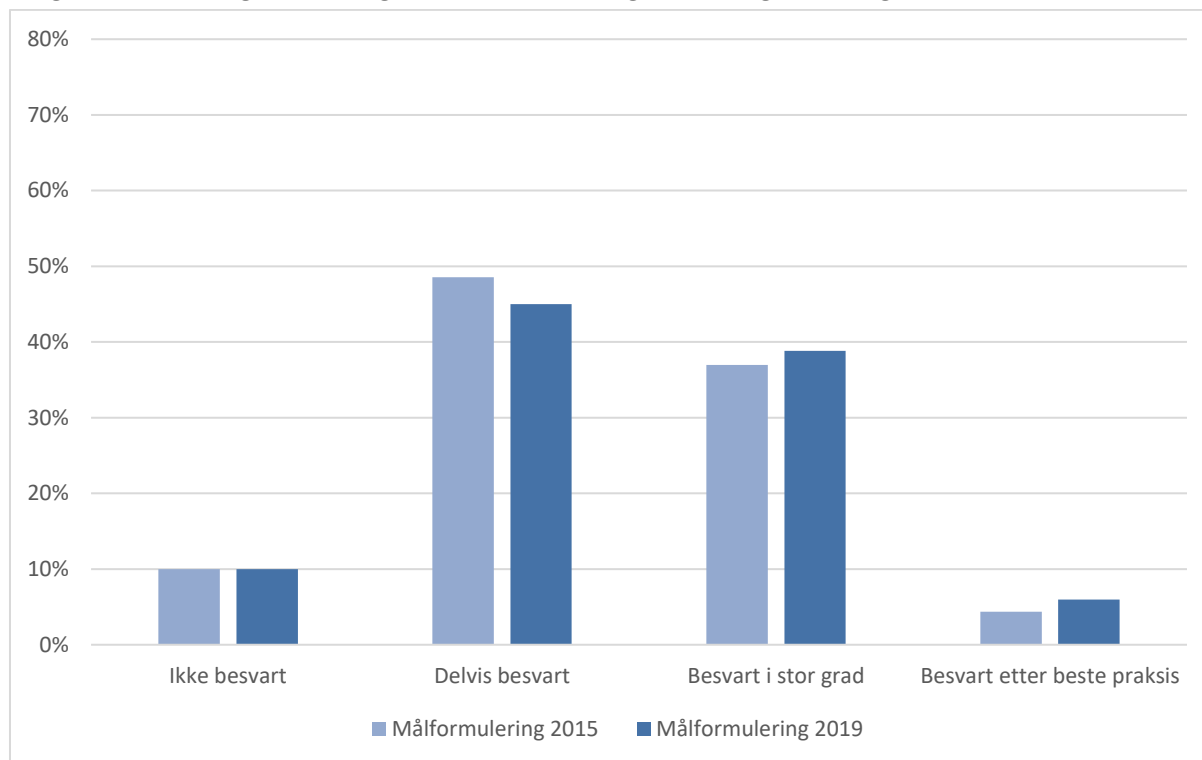
Videre er problemet godt utdypet med informasjon om alvorlighetsgrad og omfanget av problemet, med henvisninger til tidligere utredninger.

Samlet sett er problembeskrivelse blant de tre kriteriene som vi har vurdert til å være oppfylt i større grad enn de øvrige, og det har vært en marginal forbedring fra 2015 til 2019 (jamfør kapittel 3.1). Videre er det positivt at andelen «ikke besvart» er noe lavere i 2019 sett opp mot 2015. Samtidig er andelen mangelfulle problembeskrivelser, det vil si summen av «ikke besvart» og «delvis besvart», fortsatt over 40 prosent.

En generell betraktning er at problembeskrivelsen ofte kan gjøres betydelig bedre med små ressurser i de tilfeller informasjon er lett tilgjengelig. I mange av utredningene som får en dårlig skår, kunne denne vært høyere om de hadde beskrevet hvorfor dette er et problem, hvor alvorlig det er, og omfanget av det. Vårt inntrykk er at dette er kunnskap som ofte er tilgjengelig, eller kunnskap som utreder alt har, for eksempel gjennom tidligere utredninger, som det ikke henvises til i utredningen.

### **3.2.2. Hvor gode er målformuleringene?**

Når problembeskrivelsen er gjennomført, er det viktig å fastsette hva vi skal oppnå med eventuelle nye tiltak. Et mål skal definere ønsket framtidig tilstand, og det skal gjenspeile utfordringene i problembeskrivelsen. DFØs veileder til utredningsinstruksen sier at utredningen både bør formulere mål for samfunnet og for målgruppen(e) som man ønsker å endre situasjonen for. Klare og etterprøvbare mål er viktige både for å utlede relevante tiltak og for å evaluere tiltak i etterkant.

**Figur 4: Fordeling av skåring på målformuleringen. Utvalg i 2015 og 2019.**

Figur 4 viser at 10 prosent av 2019-utredningene er vurdert til ikke å ha besvart instruksens krav om å formulere mål. Andelen var den samme i 2015. I disse utredningene er det ikke mulig å lese seg fram til hva som skal oppnås med tiltaket.

45 prosent av utredningene i 2019 tilfredsstillte bare delvis kriteriet om målformuleringer, og det er en noe lavere andel enn i 2015. Dette er høringssaker med implisitte målformuleringer eller eksplisitte mål som har svak sammenheng med tiltakets virkninger. Vårt hovedinntrykk er at det er størst problemer knyttet til at målformuleringene er implisitte, og til at målene i mange tilfeller sier lite om en ønsket framtidig tilstand. Dette tilsvarer funnene vi gjorde i 2015.

Et eksempel på en implisitt målformulering er å vise til at nåværende regelutforming ikke er hensiktsmessig, uten å utdype nærmere hva en endring i regelverket skal oppnå. Da har vi gjerne tolket det som at målet med tiltaket er at det skal føre til mer hensiktsmessige og gode regelverksbestemmelser. Denne formen for målformuleringer vurderes ikke som et eksplisitt uttrykk for ønsket framtidig tilstand. Målformuleringer som er vurdert til «delvis besvarelse», kan være noe implisitte eller vage, samtidig som de ikke nødvendigvis sier noe om ønsket framtidig tilstand. Dette peker seg ut som hovedårsaken til at om lag halvparten av utredningene bare delvis imøtekommer kravet om mål.

Om lag 40 prosent av utredningene i 2019 tilfredsstillte kravet om målformuleringer i stor grad, og det er en noe høyere andel enn i 2015. Utredningene på dette nivået er karakterisert ved gode, implisitte målformuleringer eller eksplisitte målformuleringer med noen mangler.

Det er kun 6 prosent av utredningene i 2019 som besvarer kriteriet etter beste praksis, og det er en noe høyere andel enn i 2015. Disse utredningene har eksplisitte og tydelige målformuleringer som sier noe om ønsket framtidig tilstand på både bruker- og samfunnsnivå.

Et eksempel på en utredning som er vurdert til å være etter beste praksis, er Nærings- og fiskeridepartementets høring av Mattilsynets forslag til «bekjempelsesplan – pankreassykdom (PD) på fisk». I tillegg til å inneholde mål for selve bekjempelsen av PD uttrykker den også tydelig hva som er formålet med planen, og hvilke grupper som er målgruppen.

Samlet sett kommer kriteriet om å formulere mål enda dårligere ut enn kriteriet om å beskrive problemet, selv om det har vært en marginal forbedring fra 2015 til 2019 (jf. kapittel 3.1). Det er positivt at andelen «besvart i stor grad» og «besvart etter beste praksis» er noe høyere enn i 2015. Men det er fortsatt over 50 prosent som har en mangelfull beskrivelse av hva man faktisk ønsker å oppnå med tiltaket.

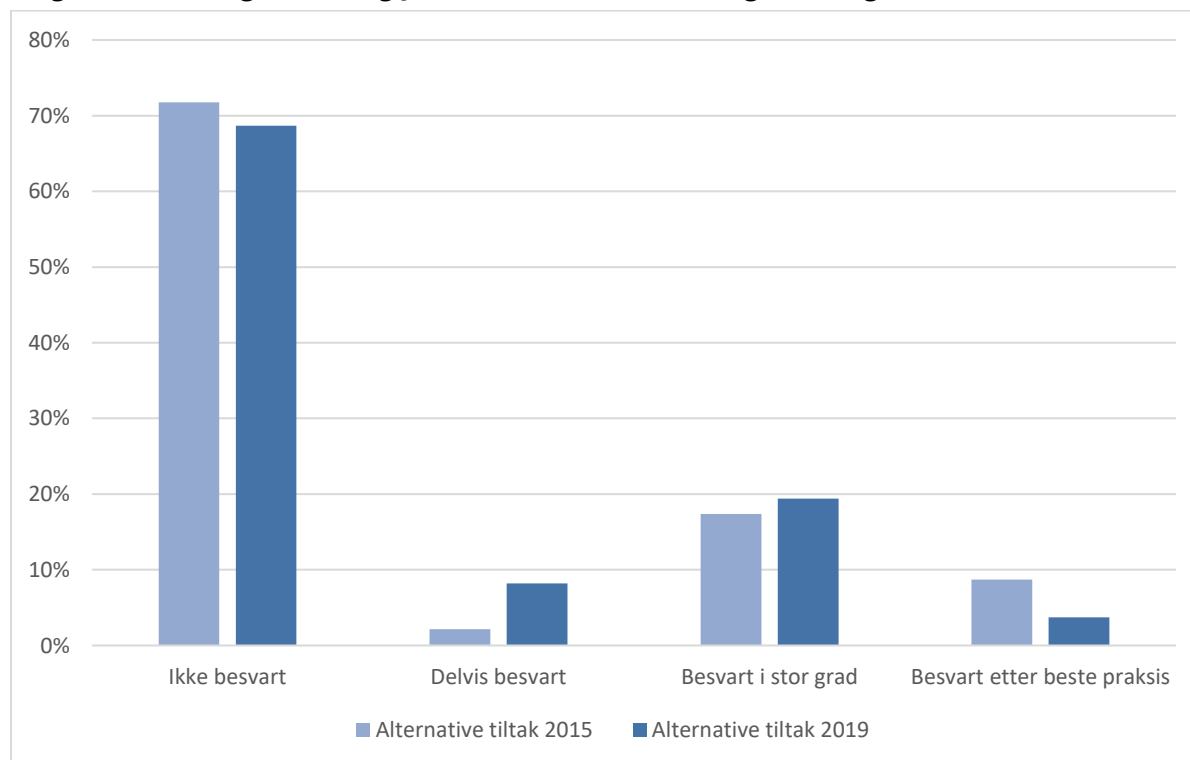
I likhet med vår vurdering av problembeskrivelsen er det generelle inntrykket at målformuleringene også kan gjøres betydelig bedre med små grep. I flertallet av utredningene har man ikke nevnt hva man ønsker å oppnå med tiltaket, verken for samfunnet eller for målgruppen(e) til tiltaket.

### 3.2.3. Blir det vurdert alternative tiltak?

Utredningsinstruksen har et tydelig krav om å utrede alternative tiltak som er relevante for å løse problemet. Det er sjelden slik at det bare finnes én bestemt løsning på et problem.

Vi har undersøkt om det identifiseres mer enn ett tiltak, og hvorvidt disse tiltakene er alternative og/eller konkurrerende. Med alternative og konkurrerende tiltak menes det at tiltakene reelt sett kan erstatte hverandre. Det skal altså kunne være mulig å velge mellom tiltakene som utredes.

**Figur 5: Fordeling av skåring på alternative tiltak. Utvalg i 2015 og 2019.**



Figur 5 viser at det er om lag 70 prosent av utvalget i 2019 som ikke i noen grad svarer på instruksens krav om å utrede relevante tiltak. Denne andelen var noe høyere i 2015.

Bakgrunnen for at et så stort antall høringssaker ikke tilfredsstillter kriteriet, er først og fremst at disse sakene ikke identifiserer og beskriver *alternative* og *konkurrerende* tiltak. De aller fleste av sakene vi har sett på i studien, inneholder enten kun ett tiltak eller flere ikke-konkurrerende tiltak i en såkalt tiltakspakke (det vil si en pakke med komplementære tiltak). Dette tilsvarer funnene vi gjorde i 2015. Et typisk eksempel er endringer i forskrifter hvor det kun er gitt ett forslag til endring i forskriften. I noen tilfeller er det foreslått et eller flere utfyllende tiltak for å bøte på problemet, men hvor de ikke er alternativer.

Vi har vurdert at 8 prosent av utvalget i 2019 bare delvis besvarer kriteriet om relevante tiltak, og det er en noe høyere andel enn i 2015. Dette er høringssaker hvor kun ett tiltak er utredet, men hvor alternative tiltak er nevnt i vedlegg uten tydelig bruk i selve høringsnotatet, eller hvor de alternative og konkurrerende tiltakene er særskilt dårlig beskrevet.

Videre har vi vurdert at om lag 20 prosent av sakene i 2019 oppfyller kravet til flere tiltak i stor grad, og det er en noe høyere andel enn i 2015. Dette er høringssaker hvor flere alternative tiltak omtales og beskrives, men hvor tiltakene er noe mangelfullt behandlet. Et eksempel på en mangelfull behandling kan være at ett av tiltakene i utredningen drøftes langt mer utførlig enn de andre alternative tiltakene. Blant høringssakene som ble vurdert til å være besvart i stor grad, finner vi Olje- og energidepartmentets høring om NVEs forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. Avslutningsvis i denne utredningen er det et kapittel hvor det gis en kort omtale av to mulige alternativer til NVEs forslag om utpeking av de mest egnede områdene.

Kun 4 prosent av høringssakene i 2019 vurderte alternative tiltak etter hva vi mener er beste praksis. Tilsvarende andel var 9 prosent i 2015. Utredningene som får toppverdien, kjennetegnes av at de har to eller flere utførlig drøftede alternative tiltak. Denne typen saker skisserer konkurrerende og likeverdige tiltak som gir høringsinstansene anledning til å vurdere hvilket tiltak som vil være mest hensiktsmessig for å løse det identifiserte problemet.

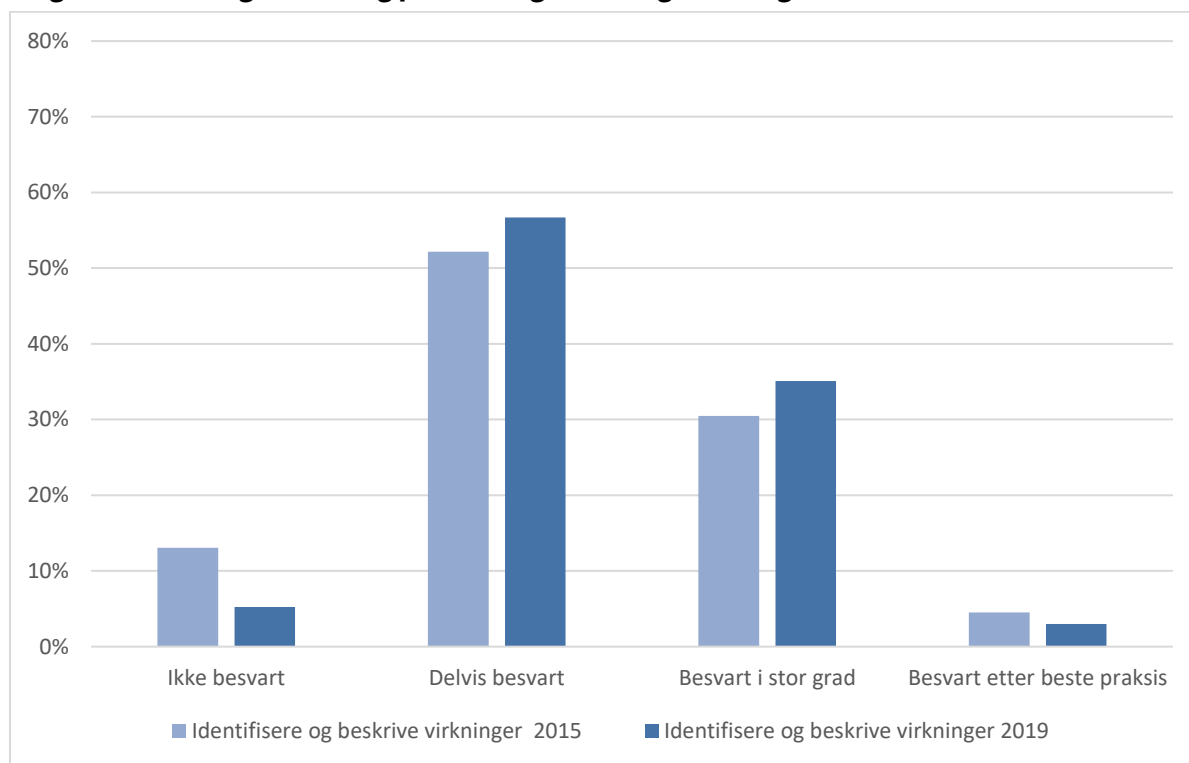
Samlet sett er kravet om å utrede relevante tiltak det enkeltkriteriet som ivaretas i minst grad, og det har vært en marginal reduksjon i kvaliteten fra 2015 til 2019 (jf. kapittel 3.1). Andelen høringssaker som har «besvart i stor grad» og «besvart etter beste praksis», har gått ned marginalt, og det er fortsatt over 70 prosent som har en mangelfull utredning av alternative tiltak.

### **3.2.4. Hvor gode er virkningsbeskrivelsene?**

Utredningsinstruksen stiller krav om at ulike virkninger av tiltak skal utredes, at berørte parter skal identifiseres, og at varigheten av virkningene skal beskrives. I instruksen står det at utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Positive virkninger viser til virkninger som de berørte vil oppleve som en fordel, mens negative virkninger er virkninger som de berørte opplever som en ulempe. Uten en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan tiltaket berører samfunnet, og av hva det medfører for ulike grupper, kan det være vanskelig å ta stilling til om tiltaket som foreslås, er ønskelig eller ikke. Det er derfor viktig at virkninger for *alle* berørte grupper i samfunnet utredes tilstrekkelig.

I vurderingene av høringssakene for dette kriteriet har vi vurdert hvor grundig beskrivelsene av virkningene er. Samtidig har et element av telling vært med i disse vurderingene. Det betyr at vi også har sett på antall relevante grupper og/eller organisasjoner som det framgår av utredningene at vil bli berørt av tiltaket. Videre har vi vurdert antall virkninger som er identifisert, og hvor godt og utfyllende disse virkningene er beskrevet. Ordet «virkninger» har vi her definert ut ifra et samfunnsperspektiv, det vil si at virkninger for alle berørte grupper tas med. Skåringen etter dette kriteriet inneholder et større innslag av skjønnsvurderinger enn skåring gjort i forbindelse med enkelte av de andre kjernekrteriene.

**Figur 6: Fordeling av skåring på virkninger. Utvalg i 2015 og 2019.**



Figur 6 viser at det er 5 prosent av 2019-utredningene som ikke i noen grad oppfyller instruksens krav om å beskrive virkninger, mens tilsvarende andel i 2015 var på 13 prosent. Utredningene som ikke ivaretar kriteriet, inneholder kun ett tiltak og har enten ikke identifisert virkningene eller kun nevnt én virkning uten å beskrive denne nærmere.

Nærmere 60 prosent av utvalget i 2019 oppfyller delvis kriteriet ved at de beskriver én eller noen flere virkninger tilstrekkelig, men med klare mangler. Tilsvarende andel var noe lavere i 2015. Det mest påfallende med disse utredningene er at de ofte kun identifiserer positive virkninger. Dette er gjerne positive virkninger for målgruppen tiltaket skal treffe. De aller fleste av utredningene som er vurdert til denne verdien, skisserer verken negative virkninger, tidsperspektivet for virkningene eller virkninger for andre (relevante) berørte grupper enn tiltakets målgruppe.

Videre er det et fåtall av utredningene som tallfester og verdsetter virkningene. Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Utredningene har samtidig i varierende grad mangler i hvor utførlig virkningene er beskrevet. Et stort antall beskriver kun virkninger som «økonomiske og administrative konsekvenser» med vekt på budsjettvirkninger for egen virksomhet. Ofte mangler

det et bredere samfunnsperspektiv med beskrivelse av virkninger for alle berørte grupper. Dette tilsvarer funnene vi gjorde i 2015.

Vi har vurdert at 35 prosent av hørings sakene i 2019 tilfredsstill kriteriet i stor grad, og dette er noe høyere enn i 2015. Dette er saker som inneholder ett eller flere tiltak, med gode beskrivelser av mange eller en del av virkningene som identifiseres. Justis- og beredskapsdepartementets hørings sak om sammenslåing av Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg tingrett er et eksempel på en utredning som i stor grad tilfredsstill kriteriet om å identifisere og beskrive relevante virkninger. I tillegg til å beskrive de positive virkningene ved sammenslåingen beskrives også mulige negative virkninger, som lengden på reisetid for brukere.

Kun 3 prosent av hørings sakene i 2019 er klassifisert som utredninger som tilfredsstill kriteriet etter beste praksis, dette er ganske likt som i 2015. Dette er saker hvor det utredes flere (alternative) tiltak, hvor det identifiseres ulike virkninger for tiltakene, og hvor beskrivelsene av virkningene er svært grundige.

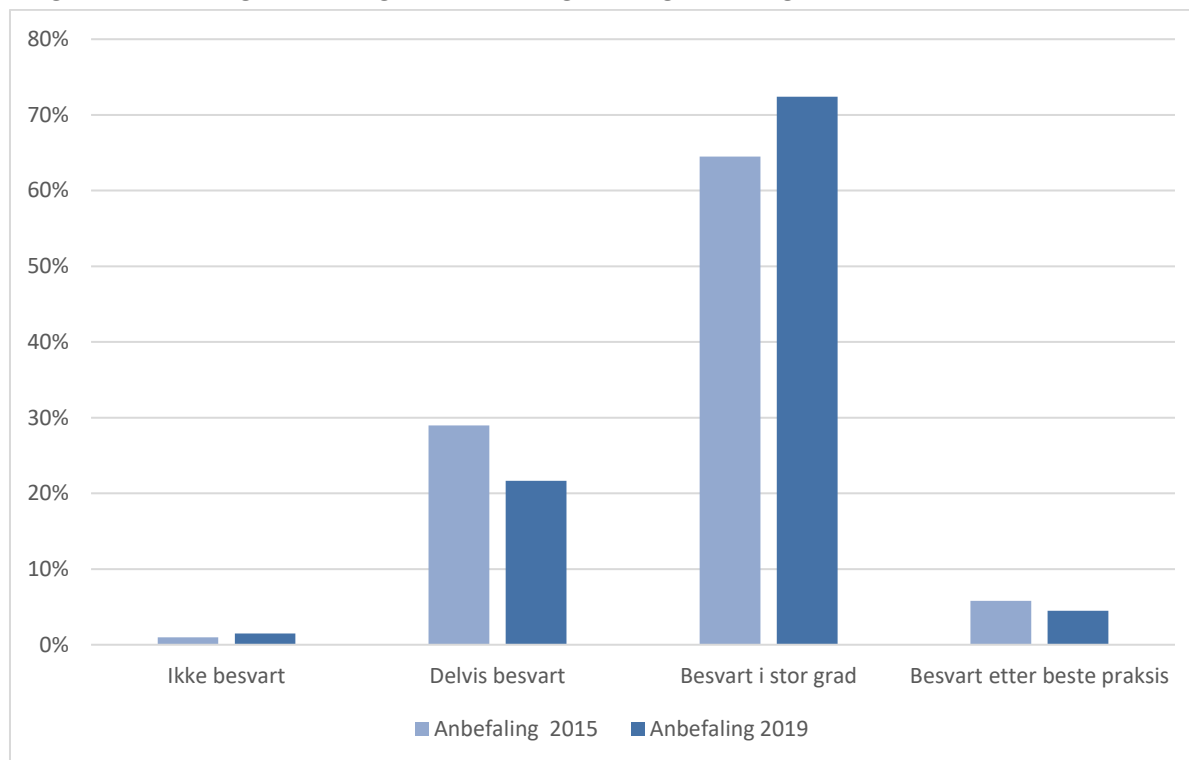
Samlet sett er dette kriteriet blant de kriteriene som er vurdert til å være oppfylt i mindre grad, men det har vært en svak positiv utvikling fra 2015 til 2019 (jf. kapittel 3.1). Det er positivt at andelen «ikke besvart» er noe lavere i 2019, og at både «delvis besvart» og «besvart i stor grad» har økt noe. Samtidig er det fortsatt over 60 prosent som har en mangelfull beskrivelse av virkningene.

### **3.2.5. Gis det gode anbefalinger av tiltak?**

Det følger av utredningsinstruksen at en utredning skal kunne ut i en begrunnet anbefaling. Også i de tilfellene man anbefaler at tiltak ikke bør iverksettes, bør det foreligge en begrunnelse. I DFØs veileder til utredningsinstruksen påpekes det at som hovedregel bør man anbefale det tiltaket som er vurdert til å gi størst samlet nytte sett opp mot samlet kostnad for samfunnet, det vil si det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltaket. Anbefalingen skal også synliggjøre hvilke avveininger som er gjort, og hvilke forutsetninger utredningen og konklusjonen bygger på.

I vurderingene av hørings saker etter dette kriteriet har vi lagt vekt på hvor eksplisitt anbefalingen av et aktuelt tiltak er, og hvorvidt anbefalingen er begrunnet. I vurderingen av hvor eksplisitte anbefalingene er, har vi sett på hvor klart og tydelig hørings sakene anbefaler eller fraråder det utredede tiltaket. Når det gjelder begrunnelsene for anbefalingene som uttrykkes, har vi sett på hvor godt anbefalingene er underbygget, eksempelvis ved at det henvises eller refereres til relevante deler av utredningen, og hvorvidt anbefalingen innbefatter en avveining mellom alternative tiltak.



**Figur 7: Fordeling av skåring på anbefaling. Utvalg i 2015 og 2019.**

Det er nesten ingen av hørings sakene som er vurdert til å ikke i noen grad oppfylle kriteriet om å gi en anbefaling, verken i 2019 eller i 2015. Videre er det om lag 20 prosent av utvalget i 2019 som har så passive anbefalinger at de kun delvis imøtekommer kravet om å gi en anbefaling. Tilsvarende andel var noe høyere i 2015. Disse sakene mangler en klar begrunnelse av hvorfor akkurat det aktuelle tiltaket anbefales.

Det er om lag 70 prosent av hørings sakene i 2019 som besvarer kravet i stor grad, og dette er en økning siden 2015. Terskelen for kvalitet på dette kriteriet er imidlertid lav. Eksempelvis har det, for å vurderes til «i stor grad besvart», vært tilstrekkelig at en utredning har en eksplisitt anbefaling. De sakene som er vurdert til å ivareta kriteriet i stor grad, har også mangler knyttet til å begrunne anbefalingen. Disse har mer eksplisitte anbefalinger, men siden de aller fleste sakene i utvalget vårt kun utreder ett tiltak, eller flere ikke-konkurrerende tiltak, er det ofte lite relevant å begrunne hvorfor det utredede tiltaket foretrekkes framfor et annet. Rangering av tiltak forekommer altså sjelden. For å kunne gjøre en rangering må man ha flere konkurrerende tiltak. Generelt er vårt inntrykk at de fleste anbefalingene gjøres på tynt grunnlag. Det er svært få tilfeller hvor vi ser at anbefalingen bygger på vurderingen av virkningene og på om tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke.

Videre er det om lag 4 prosent av utvalget i 2019 som er vurdert til å være etter beste praksis, noe som er lavere enn i 2015. Hørings sakene som er vurdert til å imøtekomme kriteriet etter beste praksis, synliggjør hva som legges til grunn for den eksplisitte anbefalingen, ved å rangere og avveie de utredede alternative tiltakene mot hverandre. En av de få hørings sakene som er vurdert til å være etter beste praksis, er høringen fra Nærings- og fiskeridepartementet om forslag til rapport om klimatiltak og virkemiddel i fiskeflåten. Her vurderes et utvalg ulike alternativer, og det kommer godt fram hvorfor noen alternativer ikke er funnet å være egnet, og hvilket som anbefales.

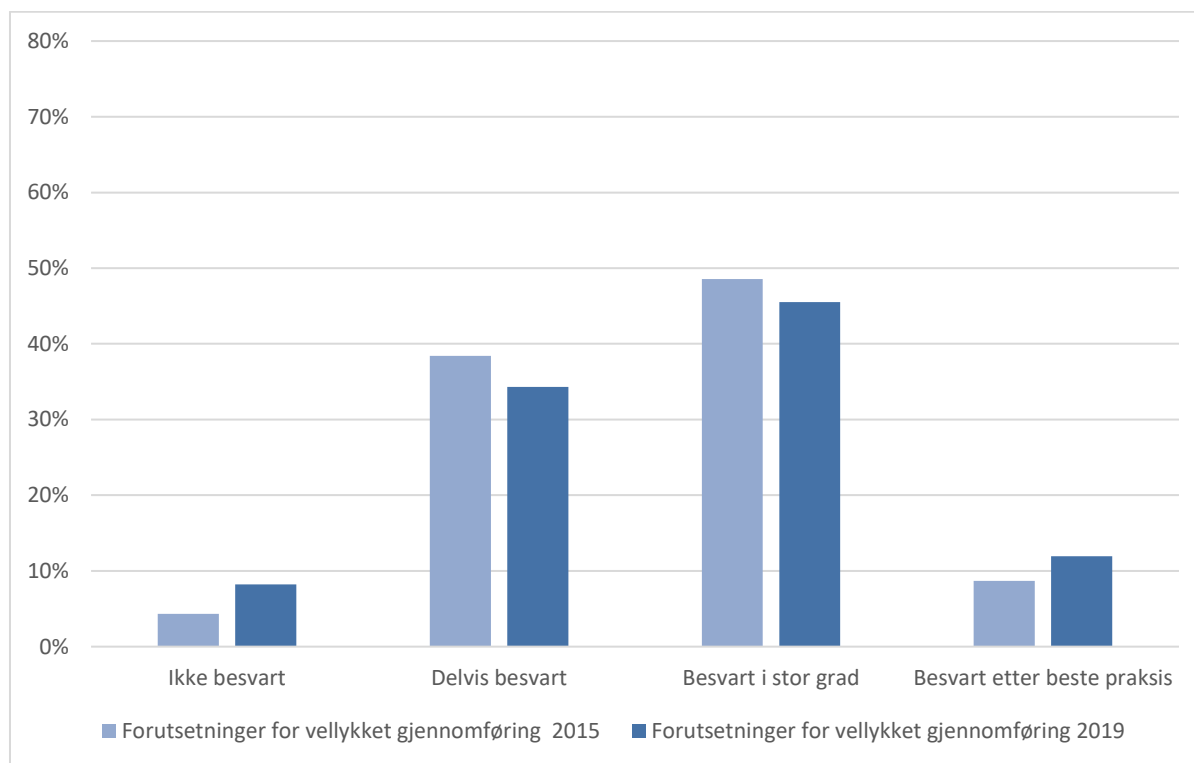
Samlet sett er kriteriet om å gi en anbefaling det kriteriet som i aller størst grad etterleves, og det har vært en marginal forbedring fra 2015 til 2019 (jf. kapittel 3.1). Det er nesten 80 prosent av 2019-høringssakene der kravet er «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis», og fortsatt er det kun 1 prosent av høringssakene som ikke i noen grad oppfyller kravet om å gi en anbefaling. Samtidig bør det være en overkommelig oppgave å gi en eksplisitt anbefaling når det i mange tilfeller bare er ett tiltak (eller varianter av samme tiltaket) som er utredet.

### **3.2.6. Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet?**

Når det gjelder instruksens sjette spørsmål om forutsetninger for vellykket gjennomføring, framgår det av instruksens veileder at det her skal være vurdert om det er juridiske, administrative eller andre forhold som påvirker gjennomføringen. Administrative forhold kan være ansvarsfordeling, organisasjon og anslag på utgiftsbehov. Juridiske forhold kan knytte seg til lovmessige tilpasninger til eksisterende lovverk. Andre forhold er en litt bredere kategori som handler om å drøfte hvordan tiltaket tenkes innført, og om hvilke kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for at gjennomføringen skal bli vellykket. Dette kan for eksempel være tekniske løsninger, kompetansetiltak, informasjon til brukere, gevinstrealiseringsplaner og IKT.

Forskjellen på «delvis besvart», «i stor grad besvart» og «beste praksis» handler i utgangspunktet om antall forutsetninger for vellykket gjennomføring som drøftes. Det betyr for eksempel at høringssaker der to av tre forutsetninger drøftes, tilsvarer «i stor grad besvart». Men i tillegg vurderes også grundigheten. Det betyr eksempelvis at høringsdokumenter kan liste opp både administrative og juridiske forutsetninger, men likevel vurderes som «delvis besvart» fordi vi skjønnsmessig vurderer at drøftingene framstår som mangelfulle, tiltakets størrelse tatt i betraktning.

**Figur 8: Fordeling av skåring på forutsetning for vellykket gjennomføring. Utvalg i 2015 og 2019.**



Figur 8 viser at for 8 prosent av utvalget i 2019 var dette kriteriet ikke ivaretatt i det hele tatt, og det er en høyere andel enn i 2015. I disse høringssakene er verken juridiske, administrative eller andre forutsetninger drøftet, eller så er drøftingen svært mangelfull. Videre er det 34 prosent av høringssakene i 2019 som delvis tilfredsstillende kriteriet, mens 45 prosent av sakene i stor grad redegjør for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket. Begge kategoriene hadde noe lavere andeler i 2019 enn i 2015.

Juridiske forhold er dekket i størst grad, da mange av høringene gjelder lov- og forskriftssaker. I mange av dem redegjøres det delvis for forutsetninger for vellykket gjennomføring kun gjennom juridiske vurderinger. For at utredningen skal tilsvare en god besvarelse, må også de administrative forutsetningene beskrives tilstrekkelig. En god del høringssaker har vippet mellom «delvis besvart» og «i stor grad besvart», blant annet fordi flere av dem ikke har vurdert de administrative forutsetningene godt nok. I en del tilfeller støter vi for eksempel på setninger som «forslaget vil ikke medføre vesentlige administrative konsekvenser» eller «eventuelle kostnadsøkninger tas innen eksisterende budsjettammer». I en del høringssaker mener vi tiltaket som vurderes, er såpass omfattende at slike setninger ikke er vurdert som tilstrekkelige. Eksempelvis avsluttet Landbruks- og matdepartementet høringsbrevet til forskrift om endring av forskrift om avlsfremmende tiltak på bier slik: «Endringene vurderes å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.» Det kan være at de økonomiske eller administrative konsekvensene faktisk er av liten betydning, men hva denne vurderingen baserer seg på, kommer ikke fram.

13 prosent av høringssakene i 2019 redegjør etter beste praksis for hvordan gjennomføringen skal lykkes, det er noe høyere enn i 2015. Her drøftes flere forutsetninger for en vellykket gjennomføring

grundig. Eksempelvis beskrives juridiske, administrative og andre forhold som kan påvirke gjennomføringen (kompetansetiltak, informasjon, IKT-behov m.m.).

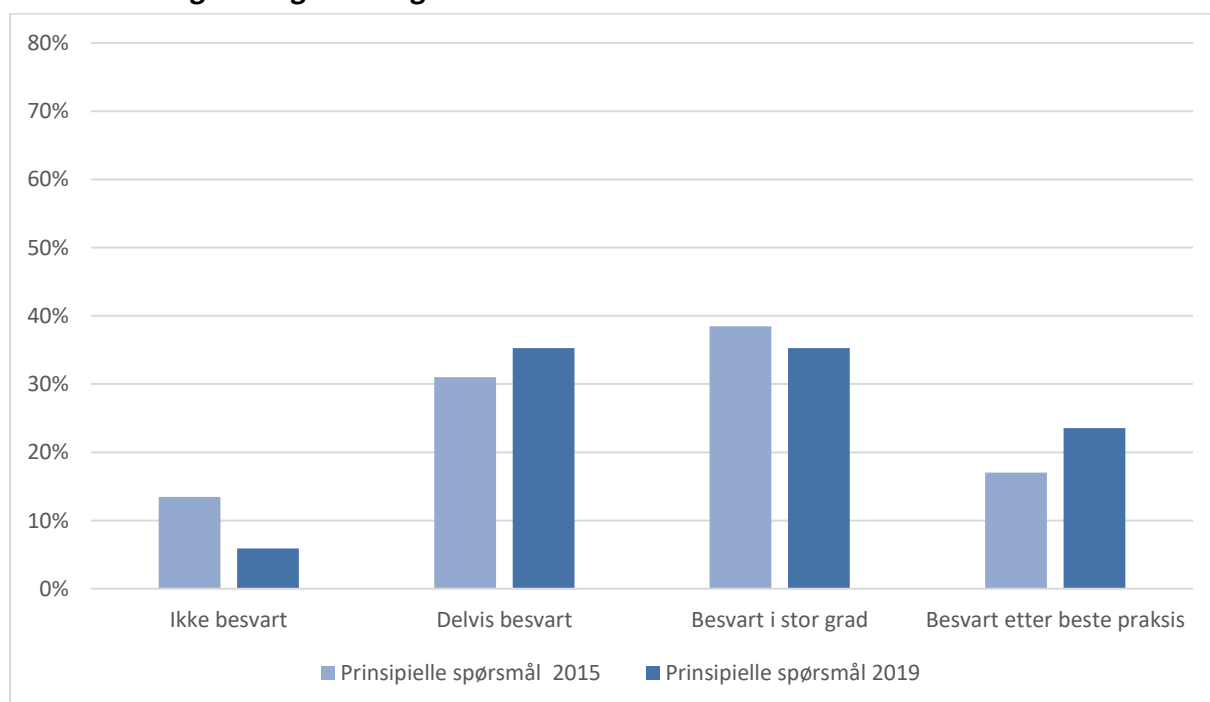
Samlet sett er dette kriteriet blant de kriteriene med høyest skår, og det har vært en marginal forbedring fra 2015 til 2019 (jamfør kapittel 3.1). Det er positivt at nesten 60 prosent av hørings sakene har besvart i stor grad eller etter beste praksis, samtidig som det er et stort forbedringspotensial blant de øvrige hørings sakene.

### 3.3. I hvor stor grad drøftes prinsipielle spørsmål?

Det følger av utredningsinstruksen at man skal svare på hvilke eventuelle prinsipielle spørsmål tiltakene reiser. Det betyr at tiltak ikke bare kan vurderes ut fra en avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. Man må også utrede om det er absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke skal overskrides. Prinsipielle spørsmål kan for eksempel komme opp i saker som angår den enkeltes personvern og integritet, samvittighets- og livssynsspørsmål, likestilling og diskriminering eller urfolk og minoriteter. Utforming av tiltak kan for eksempel komme i konflikt med Grunnloven, menneskerettslige forpliktelser eller EØS-regelverket.

I vurderingen av utredningene for dette kriteriet benytter vi en trinnvis tilnærming. Først har vi vurdert om en hørings sak er innenfor et av de ovennevnte områdene skissert i utredningsinstruksens veileder. Dersom den ikke er det, er den ikke vurdert ut fra prinsippkriteriet. Har vi derimot ment at hørings saken berører et av de prinsipielle områdene nevnt ovenfor, er den vurdert etter hvor utførlig og omfattende det prinsipielle spørsmålet er behandlet. Vi har imidlertid ikke vurdert om hørings sakene har behov for ytterligere drøfting av prinsipielle spørsmål, utover der dette er åpenbart.

**Figur 9: Fordeling av skåring på prinsipielle vurderinger for utredninger med behov for en slik vurdering. Utvalg i 2015 og 2019.**



Vi har vurdert at 51 av de 134 hørings sakene departementene sendte på høring første halvår 2019, er saker innenfor et område som tilsier at utredningen kan ha behov for en prinsipiell vurdering. Vi fant at 48 av de 51 hørings sakene vi mener bør inneholde en prinsipiell vurdering, har oppfylt dette. De tre sakene som er vurdert til «ikke besvart», utgjør 6 prosent, noe som er lavere enn andelen i 2015.

En del av hørings sakene vurderer prinsipielle spørsmålet på en mangelfull måte. Slike saker har eksempelvis en svært kort vurdering av om tiltaket kan komme i konflikt med internasjonale forpliktelser og avtaler, mens den reelle drøftingen uteblir. 35 prosent av hørings sakene innenfor et prinsipielt område tilfredsstilte kun delvis kravene til kriteriet i 2019. Tilsvarende andel var 31 prosent i 2015.

Flere av sakene vi har sett på, har omfattende og gode prinsipielle vurderinger. Samlet sett er det en høyere andel av hørings sakene som er vurdert til de to høyeste verdiene på dette kriteriet, sammenliknet med de øvrige kriteriene. 35 prosent av hørings sakene i 2019 som er innenfor et prinsipielt område, ivaretar behovet for prinsipielle vurderinger i stor grad, mens om lag 24 prosent har gjennomført prinsipielle vurderinger etter beste praksis.

Utredningene som tilfredsstillte kriteriet i stor grad, har ofte en drøfting av det prinsipielle spørsmålet som reises av tiltaket, men mangelen på en helhetlig analyse av spørsmålet og tilgrensende problemområder hindrer disse utredningene fra å bli vurdert til beste praksis.

Utredningene vi har vurdert til beste praksis, inneholder en fullstendig prinsipiell analyse, for eksempel med konkrete henvisninger til relevante rettsavgjørelser og grundige vurderinger av eventuelle konflikter. Et eksempel på en slik utredning er høringen fra Kunnskapsdepartementet om forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften – behandling av personopplysninger og automatiserte opplysninger. Denne utredningen har en grundig gjennomgang av personvern hensyn og regler om personvern i ulike lovverk.

### **3.4. Hvor grundige er utredningene, og hvor grundige burde de ha vært?**

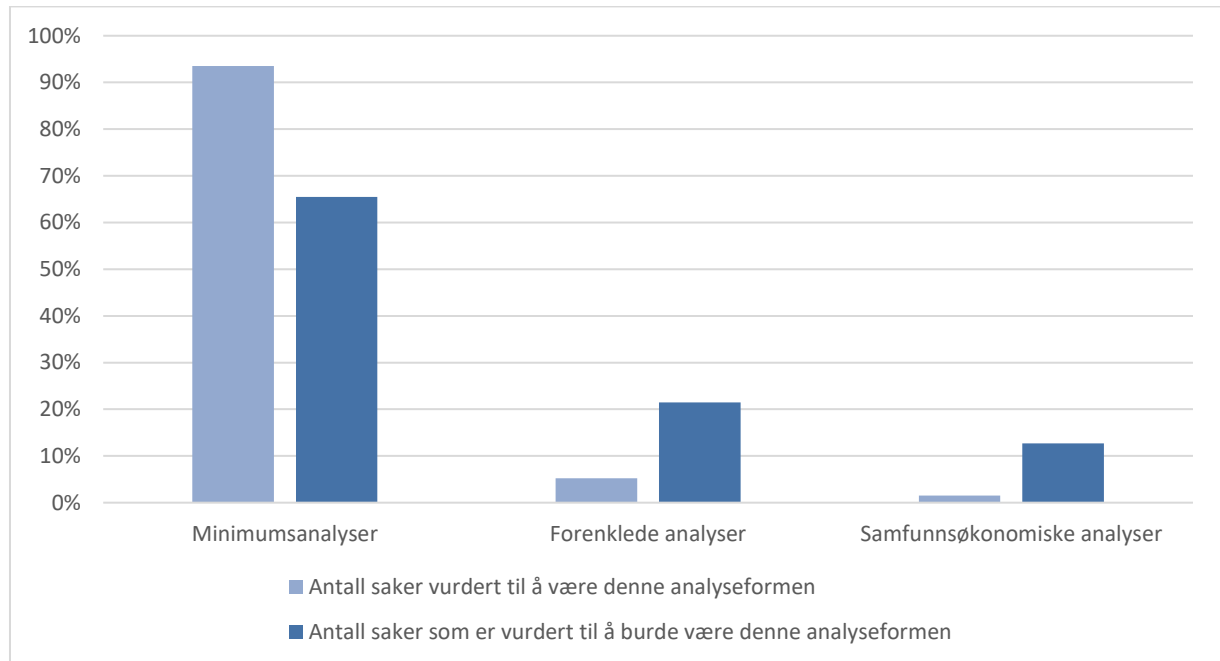
Utredninger skal ifølge utredningsinstruksen være så omfattende og grundige som nødvendig. Det kan gjennomføres en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse, avhengig i hovedsak av størrelsen på forventede virkninger av tiltaket. Dersom man forventer vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomisk analyse.

Vi har vurdert om hørings sakene fra 2019 faktisk er gjennomført som en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse i dokumentstudien. Vi har i tillegg vurdert om det er tilstrekkelig at utredningene har oppfylt minimumskravene ved å gjennomføre en minimumsanalyse, eller om de burde ha gjort en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk

analyse, ut fra kravene i utredningsinstruksen. Tilsvarende analyse ble gjort av hørings sakene fra 2015. Se nærmere omtale av metoden for disse vurderingene i vedlegg 1 (kapittel 1).

Figur 10 under sammenlikner antall saker som enten er vurdert som en minimumsanalyse, forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse, med antall saker som burde ha vært innenfor de tre ulike utredningsnivåene.

**Figur 10: Fordeling av skåring på analyseform. Utvalget i 2019.**



Over 90 prosent av utredningene er på et minimumsnivå. I henhold til våre vurderinger burde imidlertid andelen hørings saker som ble utredet ved en minimumsanalyse, være begrenset til om lag 65 prosent. Svakheterne knyttet til disse minimumsanalysene er beskrevet i kapittel 3.2.

Videre er om lag 5 prosent av hørings sakene forenklete analyser, mens vi har vurdert at antallet burde ha vært om lag 20 prosent. Blant de 134 hørings sakene har vi vurdert at om lag 2 prosent av disse er samfunnsøkonomiske analyser, mens vi har vurdert at 13 prosent av utredningene burde ha vært på dette nivået.

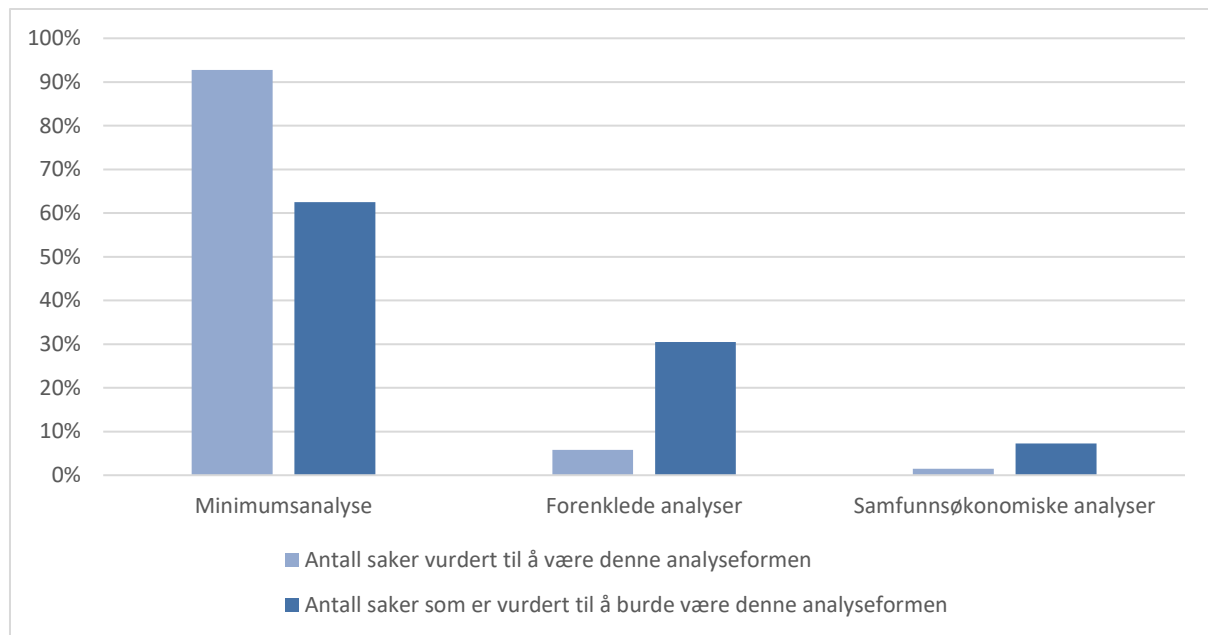
Det er dermed store avvik mellom faktisk utredningsnivå og det nivået som følger av utredningsinstruksen og tilhørende veileder. Over 30 prosent av utredningene burde ha blitt gjennomført som forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse, mens den reelle andelen var om lag 6 prosent.

Figur 11 viser tilsvarende tall for utvalget i 2015. Hvis vi sammenlikner utvalget fra 2019 med utvalget i 2015, ser vi at fordelingen av analyseform er ganske lik med hensyn til hvilken form de er vurdert til faktisk å ha, mens det er litt større forskjeller med hensyn til hvilken form de burde ha hatt. Vi ser at for utvalget i 2019 er det vurdert at en litt høyere andel kan oppfylle minimumskravene ved å gjennomføre minimumsanalyser, sammenliknet med utvalget i 2015. Videre har utvalget i 2019 en litt mindre andel av utredningene som burde ha vært forenklete analyser, og en noe høyere andel som burde ha vært samfunnsøkonomiske analyser, sett opp mot 2015.

Samlet sett er avvikene mellom faktisk utredningsnivå og det nivået som følger av instruksen, noe lavere for 2019-utredningene når det gjelder minimumsanalyser og forenklete analyser. Mens 2015-utredningene hadde et mindre avvik når det gjelder samfunnsøkonomiske analyser.

Basert på disse resultatene mener vi at departementene bør legge inn mer innsats for å øke kvaliteten på utredningene i tråd med kravene i utredningsinstruksen, enn det som er tilfellet i vårt utvalg.

**Figur 11: Fordeling av skåring på analyseform. Utvalget i 2015.**



### 3.5. Hvordan varierer utredningskvalitet etter virkemiddelbruk, sakstype og høringsfrister?

Det er ulike typer saker med utredninger som sendes på høring. Vi har sortert utredningenes kvalitet etter virkemiddelbruk og ut fra om det er nasjonale saker eller EØS-saker. Det er 134 nasjonale høringssaker i utvalget vårt, herunder 11 NOU-er. I tillegg er det 15 EØS-saker.

#### 3.5.1. Kvalitet på utredningene delt inn etter virkemiddeltype

De fleste utredninger som sendes på høring, er tiltak med kun juridiske virkemidler. Dette omfatter saker som behandles med forskriftsendringer og/eller endringer i lov uten ytterligere tiltak. Dersom forskrifts- eller lovendringen for eksempel også har et økonomisk element, har vi angitt at det er både juridiske og økonomiske virkemidler i tiltaket. For ytterligere avgrensning mellom virkemiddeltypene, se vedlegg 1 om metode. Vi har kategorisert sakene i tre grupper, se tabell 1 under.

**Tabell 1: Kategorisering av virkemidler. Utvalg i 2015 og 2019.**

Virkemidler	Andel		Gjennomsnittlig skåringsresultat (ekskl. prinsipielle spørsmål)		Andel av utredningene der det er tilstrekkelig med en minimumsanalyse	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019
1) Juridiske virkemidler	62 %	48 %	2,4	2,6	72 %	69 %
2) Andre virkemidler (ekskl. juridiske)	12 %	9 %	2,8	3,1	53 %	42 %
3) Juridiske + andre virkemidler <sup>16</sup>	26 %	43 %	3,4	3,0	43 %	67 %

Utredningene som utelukkende består av juridiske virkemidler, utgjør nesten 50 prosent av utvalget i 2019, og vi ser at denne kategorien kommer dårligst ut når det gjelder gjennomsnittlig skåringsresultat både i 2019 og 2015. Denne gruppen har en høyere andel av kjernekriterier som «ikke er besvart» eller «delvis besvart» enn de andre gruppene (noe som reflekteres i gjennomsnittsskåren). Noe av forklaringen på dette er trolig at en del av disse sakene ikke har vesentlige virkninger. Svarene på minimumskravene kan da være kortfattede, noe som kan gi utslag i gjennomsnittskåringen. Men som vist til i kapittel 3.4 viser studien at det burde ha vært foretatt en grundigere analyse i flere saker hvor det kun er foretatt en minimumsanalyse.

Utredningene med tiltak innenfor andre virkemidler enn juridiske virkemidler besvarer kjernekriteriene bedre enn de rent juridiske sakene. Vi ser at det blant disse sakene («andre virkemidler») er et ganske stort innslag av saker som bør utredes mer grundig enn det som følger av kravene til en minimumsanalyse.

Sakene som er løst av en kombinasjon av juridiske og andre virkemidler, besvarer også i større grad kjernekriteriene, jamfør gjennomsnittsskåren i tabell 1 over. I 2019 er det 67 prosent av disse sakene som kan utredes ved en minimumsanalyse.<sup>17</sup>

### 3.5.2. Kvaliteten på NOU-er og EU/EØS-saker

I vårt utvalg av saker på høring i 2019 var 11 av de 134 sakene NOU-er (Norges offentlige utredninger). NOU-utredningene er generelt større og mer komplekse enn vanlige utredninger, og utredningskvaliteten reflekterer i stor grad dette.

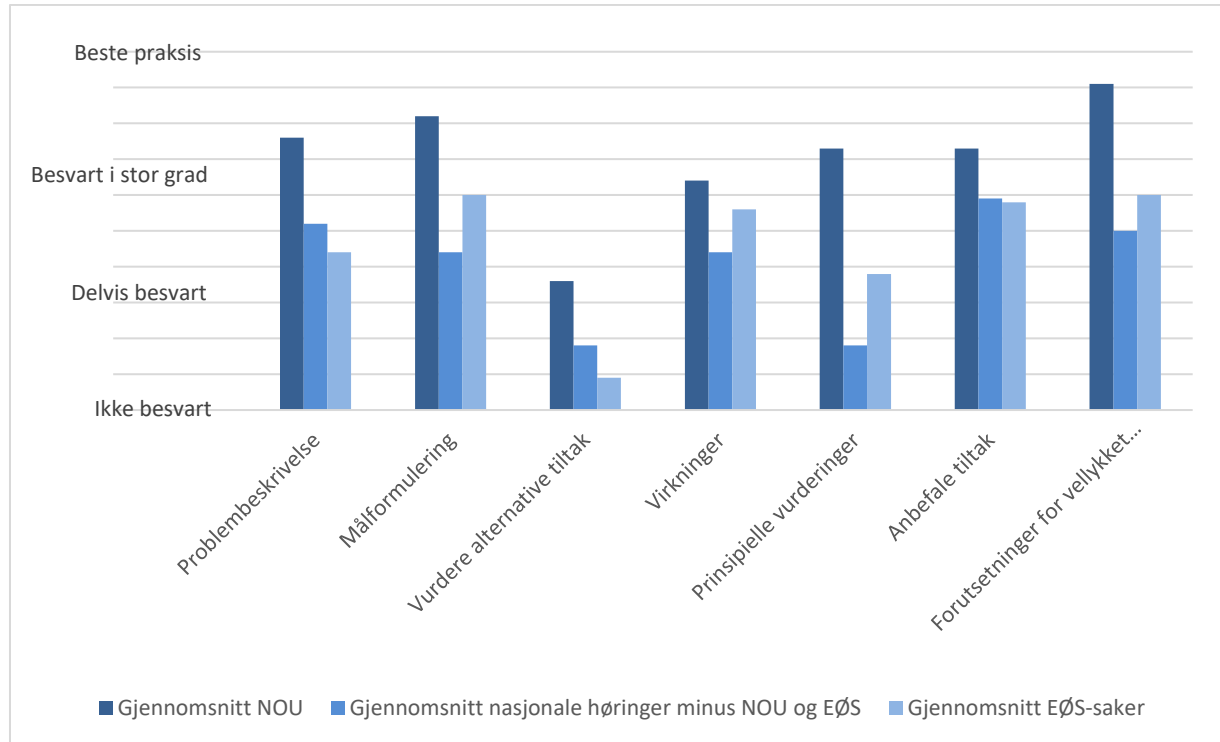
<sup>16</sup> Juridiske virkemidler i kombinasjon med økonomiske, organisatoriske, pedagogiske eller andre type virkemidler.

<sup>17</sup> I 2019 er flere saker klassifisert i kategori 3 og færre i kategori 1 sammenliknet med i 2015. Dette kan forklare at en større andel av kategori 3-saker i 2019 kan tilfredsstilles ved en minimumsanalyse sammenliknet med i 2015.



I utvalget vårt har vi også vurdert 15 EØS-saker etter kjernekrteriene. EØS- og Schengen-saker ble innlemmet i utredningsinstruksen etter siste revidering i 2016. EØS-saker er noe mer utfordrende å gradere enn nasjonale utredninger og er ikke tatt inn i vurderingene av kvalitet ut fra kriteriene som er drøftet tidligere i denne rapporten (jf. kapittel 3.2). Vi vurderer imidlertid kvaliteten på EØS-sakene sammenliknet med vanlige nasjonale saker i det følgende.

**Figur 12: Gjennomsnittlig skåring av kjernekrteriene for NOU-er, vanlige, nasjonale saker på høring uten NOU-er og EØS-saker. Utvalget i 2019.**



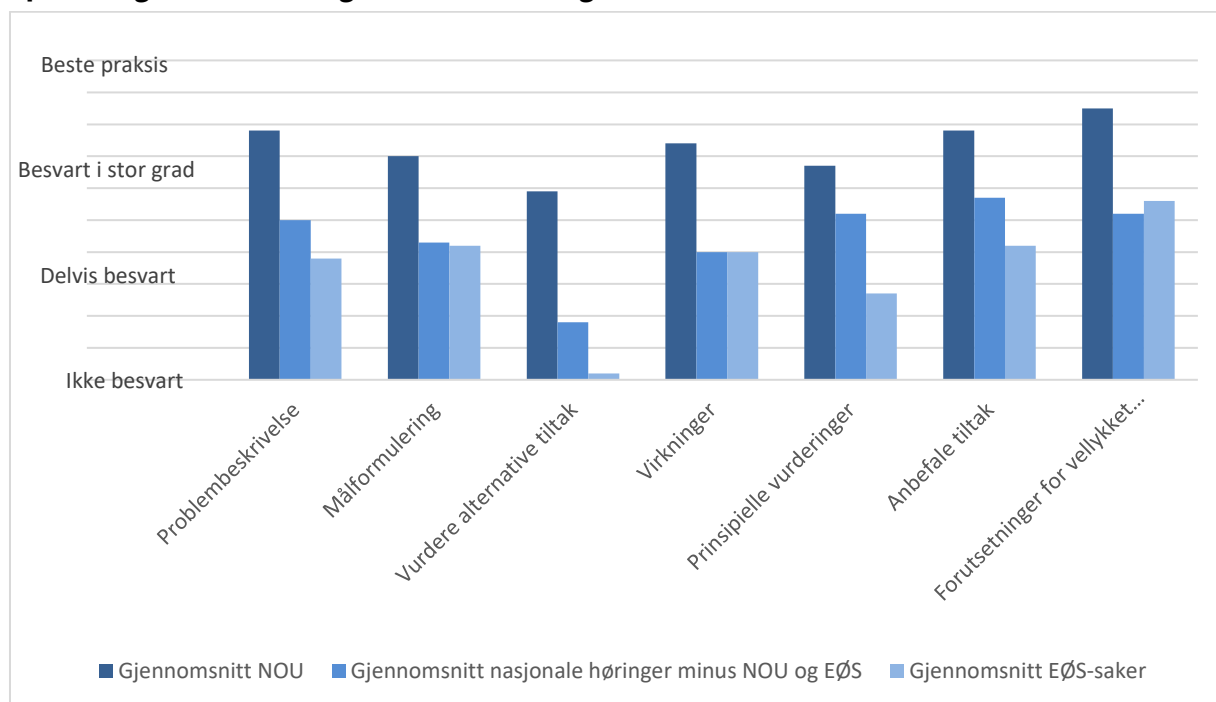
Vi ser at NOU-ene gjennomgående skårer bra på minimumskravene i utredningsinstruksen, og at de i gjennomsnitt er klart bedre enn gjennomsnittet for de øvrige nasjonale høringer og EØS-sakene. NOU-ene er vurdert til å være «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis» på samtlige kriterier med unntak av kriteriet om å vurdere alternative tiltak. Det er dermed også svakheter i NOU-ene når det gjelder å utrede alternativer, men utfordringen med dette er vesentlig større for de øvrige utredningene. Figur 13 viser at dette også var situasjonen i 2015.

Vi ser at utredningene som følger EØS-saker besvarer kjernekrteriene dårligere enn nasjonale saker for noen kjernekrteri, men bedre for andre. EØS-sakene skårer merkbart lavere på kriteriene for problembeskrivelse og alternative tiltak. Kriteriene for målformuleringer, virkninger og forutsetninger for vellykket gjennomføring besvares merkbart bedre enn i nasjonale saker.

Sammenlikner vi EØS-sakene i 2019-utvalget med 2015-utvalget, ser vi at sakene i 2019 gjennomgående skårer bedre på samtlige kriterier. Det er dermed en positiv utvikling for EØS-sakene siden forrige statusmåling.

Ettersom utvalget er såpass lite, kan vi imidlertid ikke trekke noen klare konklusjoner på om dette er representativt for EØS-saker generelt.

**Figur 13: Gjennomsnittlig skåring av kjernekrteriene for NOU-er, vanlige, nasjonale saker på høring uten NOU-er og EØS-saker. Utvalg i 2015.**



### 3.5.3. Høringsfrister og utredningskvalitet

Når en sak legges ut på høring, angir den ansvarlige virksomhet en høringsfrist. Denne fristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder<sup>18</sup> og ikke mindre enn seks uker, ifølge utredningsinstruksen. Med dette som utgangspunkt har vi sett på høringsfristene, kvaliteten på utredningen som tilhører saken, og vår vurdering av hvor omfattende analyseform utredningene bør ha.

<sup>18</sup> En måned har vi operasjonalisert å være 30 dager.

**Tabell 2: Høringsfrister, besvarelse av kjernekriteriene, andel utredninger som kan besvares med minimumsanalyse, og andel som bør utredes med samfunnsøkonomisk analyse.**

Høringsfrist	Andel		Gjennomsnittlig skåringsresultat (eksl. prinsipielle spørsmål)		Andel av utredninger der en minimumsanalyse er tilstrekkelig		Andel av utredningene som bør utredes ved samfunnsøkonomisk analyse	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Mindre enn seks uker	12 %	6 %	2,8	2,8	71 %	88 %	0 %	0 %
Mellom seks uker og tre måneder	28 %	40 %	2,6	2,5	61 %	72 %	5 %	6 %
Tre måneder eller mer	50 %	54 %	3,0	3,0	61 %	59 %	12 %	19 %

I 2019 hadde 6 prosent av sakene som ble sendt på høring, en høringsfrist som var kortere enn seks uker. Det er positivt at det er en lavere andel enn ved nullpunktmålingen. Vi ser at disse sakene har en høyere andel utredninger hvor minimumsanalyser er tilstrekkelig, enn saker med lengre høringsfrist. Om lag 90 prosent av høringene som hadde en høringsfrist på mindre enn seks uker i 2019, kan etter vår vurdering besvares med minimumsanalyse. Tilsvarende tall for 2015 var om lag 70 prosent.

Skåren er best for høring med lengst frist. For begge årene viser tabell 2 at det er en økning i antall utredninger som burde ha vært samfunnsøkonomiske analyser, jo lengre høringsfristen er.

## 3.6. Hvordan håndteres og vurderes utredninger i departementer og virksomheter?

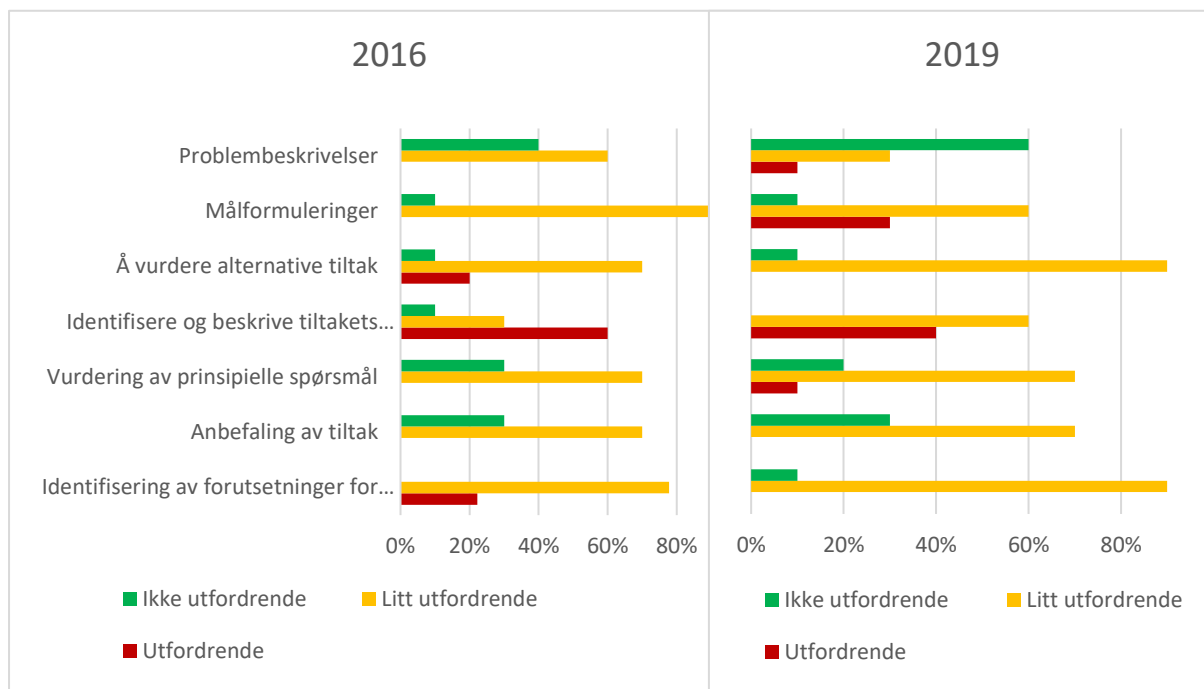
I det følgende beskriver vi resultater fra spørreundersøkelsen rettet mot departementer og virksomheter i 2019 og sammenstiller disse med resultater for tilsvarende undersøkelse i 2016. Det er også stilt noen nye spørsmål i 2019.

### 3.6.1. Hva oppleves som utfordrende i utredningsarbeidet?

I spørreundersøkelsen for 2019 er departementene og virksomhetene, på samme måte som i 2016, spurt om hvilke elementer i utredninger de mener er mest utfordrende å gjennomføre på en god måte. Elementene er hentet fra utredningsinstruksens seks minimumskrav, der det første kravet er delt opp i to. Respondentene er bedt om å plassere følgende elementer i en utredning på en skala fra «ikke utfordrende», «litt utfordrende» til «utfordrende»: beskrive problemet, formulere mål, vurdere relevante tiltak, identifisere og beskrive tiltakets virkninger, vurdere prinsipielle spørsmål, anbefale tiltak og identifisere forutsetninger for vellykket gjennomføring.

I det følgende presenteres figurer som viser de ulike problemfeltene i et stolpediagram, først for departementene og dernest for virksomhetene.

**Figur 14: Departementenes svar på spørsmålet: «Med utgangspunkt i departementets utredninger (utredet av interne eller av eksterne), hvilke elementer i en utredning mener dere er mest utfordrende å gjennomføre på en god måte?»**



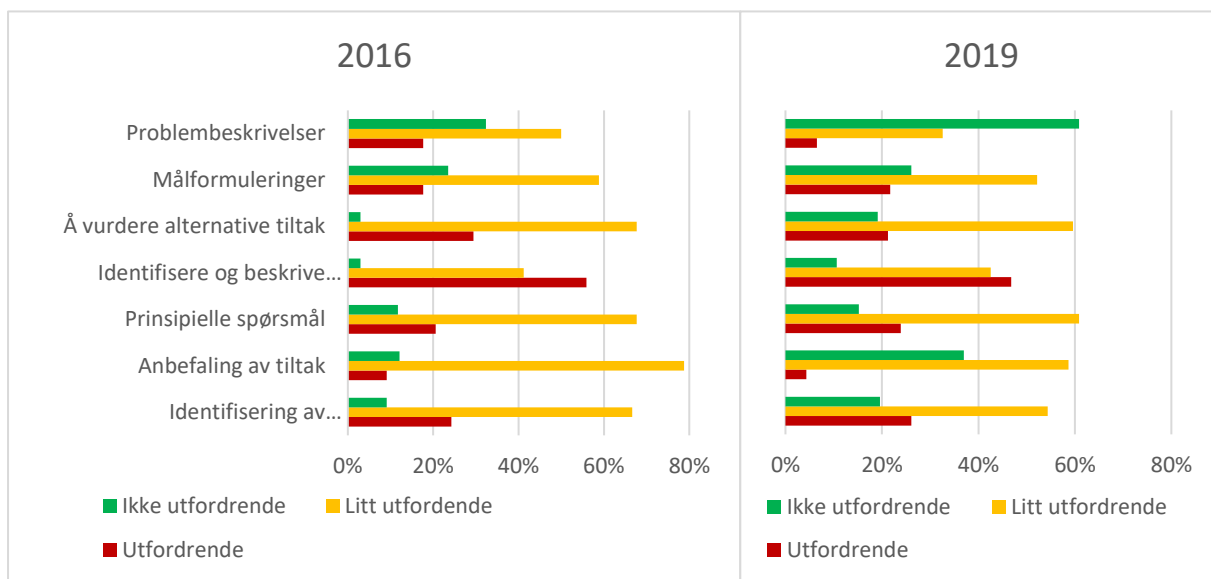
Figur 14 viser at departementene fortsatt synes at det mest utfordrende er å identifisere og beskrive tiltakets virkninger.<sup>19</sup> Det er 40 prosent av departementene som har vansker med å oppfylle dette minimumskravet. Andelen som synes dette er utfordrende, har imidlertid gått ned fra 2016 til 2019.

Å formulere mål er i 2019 det flest av departementene synes er det nest mest utfordrende, mens det å beskrive problemet og vurdere prinsipielle spørsmål også vurderes som utfordrende. Dette skiller seg fra 2016, der det i stedet ble gitt uttrykk for utfordringer med å identifisere forutsetninger for å lykkes og å utrede alternative tiltak. Disse to minimumskravene var det flest departementer som i 2019 svarer at de opplevde som litt utfordrende.

Det å beskrive problemet er det minimumskravet som flest svarer er «ikke utfordrende», både i 2016 og 2019. I begge årene svarte også departementene at det er en mindre utfordring å beskrive problemet enn å fastsette mål.

<sup>19</sup> Åtte av de ti departementene som svarte på undersøkelsen i 2019, var også med i utvalget som svarte i 2016.

**Figur 15: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Med utgangspunkt i virksomhetens utredninger (utredet av interne eller av eksterne), hvilke elementer i en utredning mener dere er mest utfordrende å gjennomføre på en god måte?»**



I likhet med departementene svarer virksomhetene i 2019 at det mest utfordrende er å identifisere og beskrive tiltakets virkninger. Det er nesten 50 prosent av virksomhetene som mener dette, men andelen er noe lavere enn i 2016. Å identifisere forutsetninger for å lykkes er det flest virksomheter i 2019 synes er det nest mest utfordrende. Videre synes virksomhetene det er utfordrende å utrede prinsipielle spørsmål, formulere mål og utrede alternative tiltak. Dette er noenlunde de samme resultatene som i 2016.

Det å utrede prinsipielle spørsmål og vurdere alternative tiltak er de minimumskravene flest virksomheter svarer er «litt utfordrende» i 2019.

Det å beskrive problemet er det minimumskravet som flest svarer er «ikke utfordrende», både i 2016 og 2019. I begge årene svarte også virksomhetene at det er en mindre utfordring å beskrive problemet enn å fastsette mål. Dette er de tilsvarende resultater som vi fant for departementene.

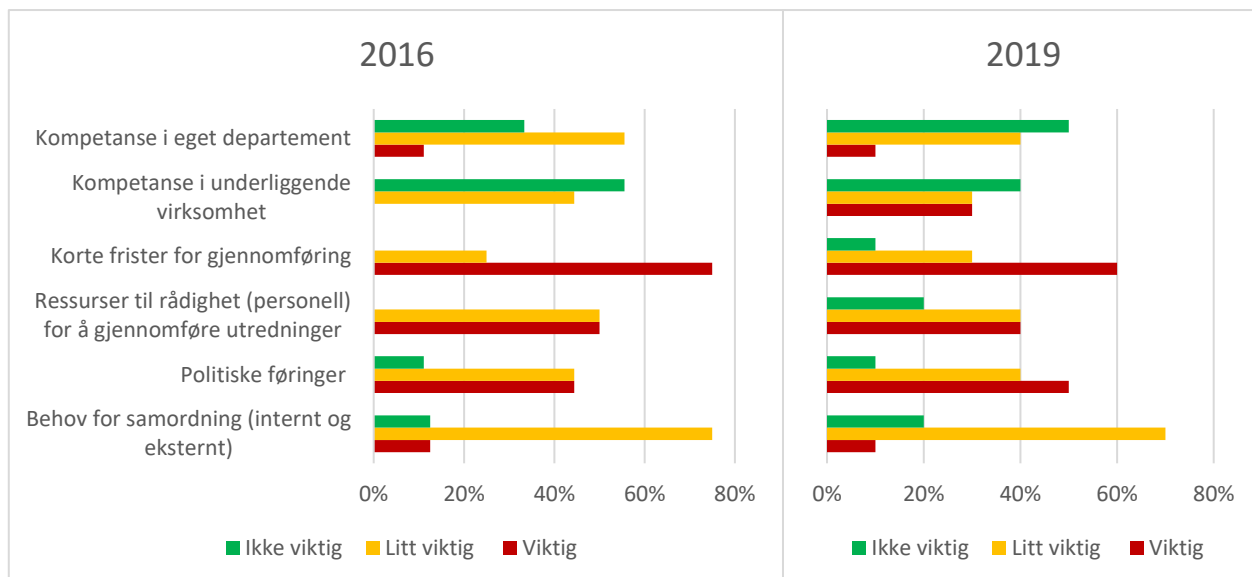
Samlet sett har departementene og virksomhetene et ganske sammenfallende syn på hva som oppleves som utfordrende. Det å identifisere og beskrive tiltakets virkninger oppleves som det mest utfordrende for departementene og virksomhetene, både i 2016 og 2019. Vi ser videre at virksomhetene gjennomgående opplever noe større utfordringer enn departementene.

### 3.6.2 Hvilke årsaker er de viktigste for at utredningene ikke er tilfredsstillende?

Departementene og virksomhetene ble også bedt om å besvare hva som er viktige årsaker til at utredningene ikke er tilfredsstillende. Vi ga dem seks ulike årsaker som de skulle rangere som «viktig», «litt viktig» eller «ikke viktig». De seks årsakene var 1. kompetanse i eget departement / egen virksomhet, 2. kompetanse i underliggende virksomhet / departementet, 3. korte frister for gjennomføring, 4. ressurser til rådighet (personell) for å gjennomføre

utredninger, 5. politiske føringer / politiske føringer (smalt mandat) og 6. behov for samordning (internt og eksternt).<sup>20</sup>

**Figur 16: Departementenes svar på spørsmålet: «Hvilke årsaker er de viktigste for at utredningene ikke er tilfredsstillende?»**



Figur 16 viser at departementene fortsatt opplever korte frister for gjennomføring som den viktigste årsaken til utilfredsstillende utredninger. 60 prosent av departementene svarer i 2019 at dette er en viktig årsak, men andelen er noe lavere enn i undersøkelsen i 2016. Politiske føringer framkommer som den nest viktigste årsaken. Om lag halvparten av departementene oppfatter dette som en viktig årsak i 2019, og andelen er noe høyere enn i undersøkelsen i 2016. Den tredje viktigste årsaken er ressurser til rådighet. 40 prosent av departementene svarer at dette er en viktig årsak i 2019, og dette er en noe lavere andel enn ved forrige undersøkelse.

Behovet for samordning er det flest departementer som svarer er «litt viktig», og vi ser en liten nedgang siden 2016. Videre er det flest departementer som opplever at kompetanse i eget departement er en ikke viktig årsak til dårlig utredningskvalitet. Denne andelen har økt noe siden 2016.

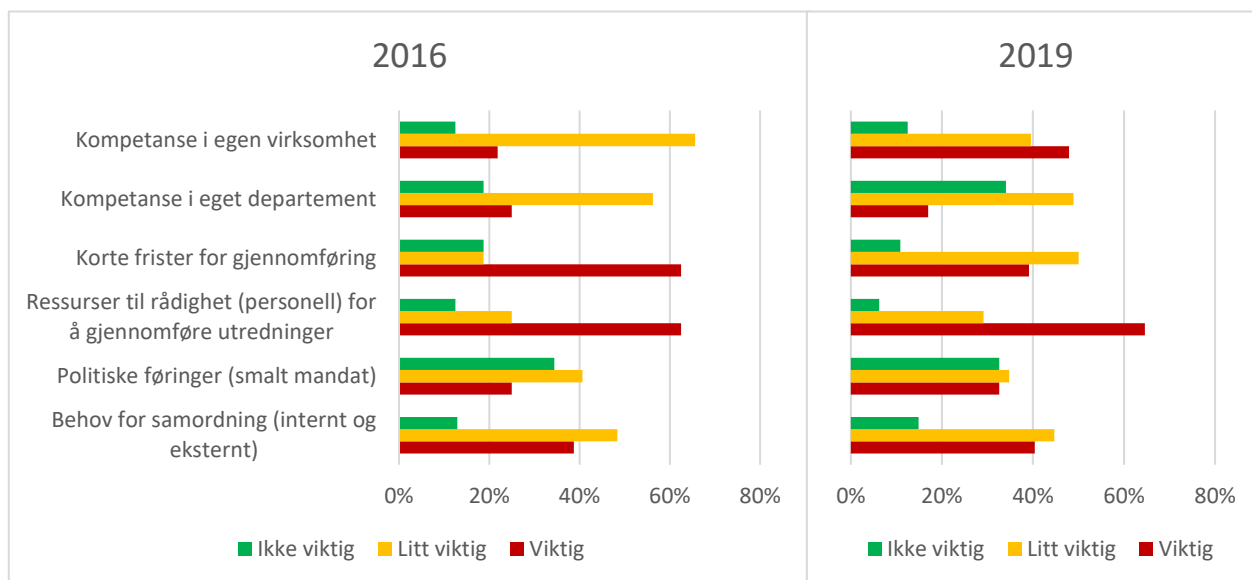
Det er også store variasjoner innad blant departementene, og disse er noe større i 2019 sett opp mot 2016. For eksempel er det 30 prosent av departementene som i 2019 svarer at kompetanse i underliggende virksomhet er en viktig årsak, samtidig med at 40 prosent av departementene svarer at dette ikke er viktig.

Samlet sett er korte frister for gjennomføring, politiske føringer og ressurser til rådighet fortsatt de tre viktigste årsakene til utilfredsstillende utredninger på departementsnivå. Korte frister er den

<sup>20</sup> I 2015 ble spørsmålet stilt på samme måte, men ved en feil ble valgene satt til «ikke utfordrende», «litt utfordrende» og «utfordrende» istedenfor «Ikke viktig», «litt viktig» og «viktig».

viktigste årsaken både i 2016 og 2019. Mens politiske føringer framkommer som den nest viktigste årsaken i 2019, var den i 2016 den tredje viktigste årsaken.

**Figur 17: Virksomhetens svar på spørsmålet: «Hvilke årsaker er viktigst for at utredningene ikke er tilfredsstillende?»**



Blant virksomhetene er ressurser til rådighet den viktigste årsaken til utilfredsstillende utredninger i 2019. 65 prosent av virksomhetene svarer at dette er en viktig årsak, noe som er omtrent samme andel som i 2016. Kompetanse i egen virksomhet framkommer som den nest viktigste årsaken i 2019, til forskjell fra i 2016 hvor ressurser til rådighet og korte tidsfrister for gjennomføring var de to viktigste årsakene. Om lag halvparten av virksomhetene oppfatter kompetanse i egen virksomhet som en utfordring i 2019, og andelen er vesentlig høyere enn i 2016.

Den tredje viktigste årsaken som peker seg ut både i 2016 og 2019, er behovet for samordning. 40 prosent av virksomhetene trekker fram dette som en viktig årsak i 2019, og det er en noe høyere andel enn i 2016.

Ressurser til rådighet, kompetanse i egen virksomhet og behovet for samordning er altså de tre viktigste årsakene som i 2019 oppgis av virksomhetene. Mens i 2016 var «korte frister for gjennomføring» blant de tre viktigste årsaker i stedet for «kompetanse i egen virksomhet».

En interessant forskjell mellom svarene fra departementene og virksomhetene finner vi i vurderingen av politiske føringer. I 2019 opplever departementene dette som den nest viktigste årsaken til utilfredsstillende utredninger, mens virksomhetene mener at dette er en mindre viktig årsak blant de oppgitte svaralternativene.

Spredningen i hva virksomhetene har svart her, er imidlertid fortsatt stor. Omtrent en tredjedel har svart henholdsvis «ikke viktig», «litt viktig» og «viktig». En mulig forklaring på dette er at departementene er nærmere den politiske prosessen og derfor oftere oppfatter politiske føringer som en utfordring i utredningsprosessen. For virksomhetene kan det tyde på at det er forskjell i hvor stor grad de blir påvirket av politiske signaler i form av smale utredningsmandater.

Samtidig er det interessant at kompetanse i egen virksomhet og ressurser til rådighet er blant de viktigste årsakene som nevnes av virksomhetene i 2019. Det er stor spredning i svarene til departementene på hva som er deres syn om kompetansen i underliggende virksomheter. En mulig forklaring på at departementene svarer at kompetanse i egen virksomhet ikke er en viktig årsak, kan være at utredninger i større grad delegeres til virksomhetene (jf. vedlegg 2, kapittel 3.5). Samtidig peker også departementene på manglende ressurser til rådighet som årsak til utilfredsstillende utredninger.

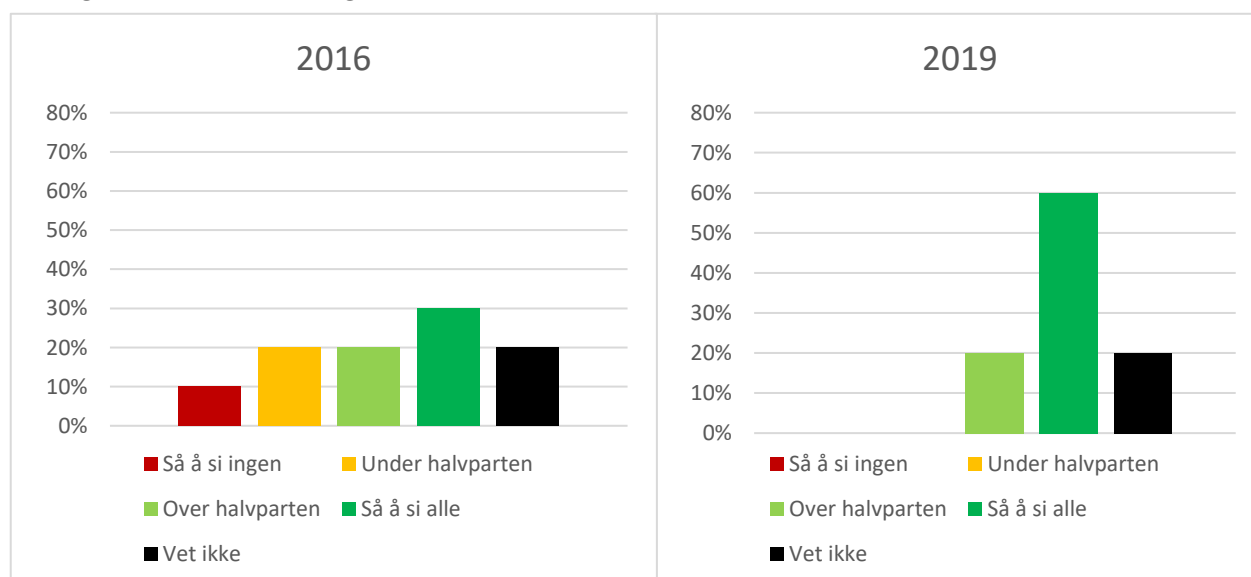
Samordning, som virksomhetene mener er en viktig årsak, er det flest av departementene som svarer er en litt viktig årsak. En mulig forklaring på at virksomheter har vansker med samordning, kan være at fagdepartementene i for liten grad tilrettelegger for at ulike virksomheter kan samarbeide. Samordning er avgjørende for at vi skal kunne løse problemer som krever tiltak på tvers av ulike sektorgrenser, og instruksens krav om tidlig involvering er i den sammenheng viktig for å bidra til dette.

### 3.6.3. Blir departementer og underliggende virksomheter i tilstrekkelig grad tidlig involvert i prosessen?

Da utredningsinstruksen ble revidert i 2016, fikk den tydeligere krav til tidlig involvering. Ifølge utredningsinstruksens punkt 3-1 skal berørte departementer involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. I veilederen til instruksen står det at for å «sikre bred involvering bør vi vurdere høringsformer som åpner for innspill fra alle som er interessert i å komme med innspill. Departementene kan legge ut forhåndsvurderingen på regjeringen.no, mens underliggende virksomheter kan benytte eget nettsted».

Både departementene og virksomhetene ble spurt om i hvor mange hørings saker de vurderer å ha blitt tidlig involvert i tilstrekkelig grad, i saker som er lagt ut på høring på regjeringen.no i første halvår 2019.

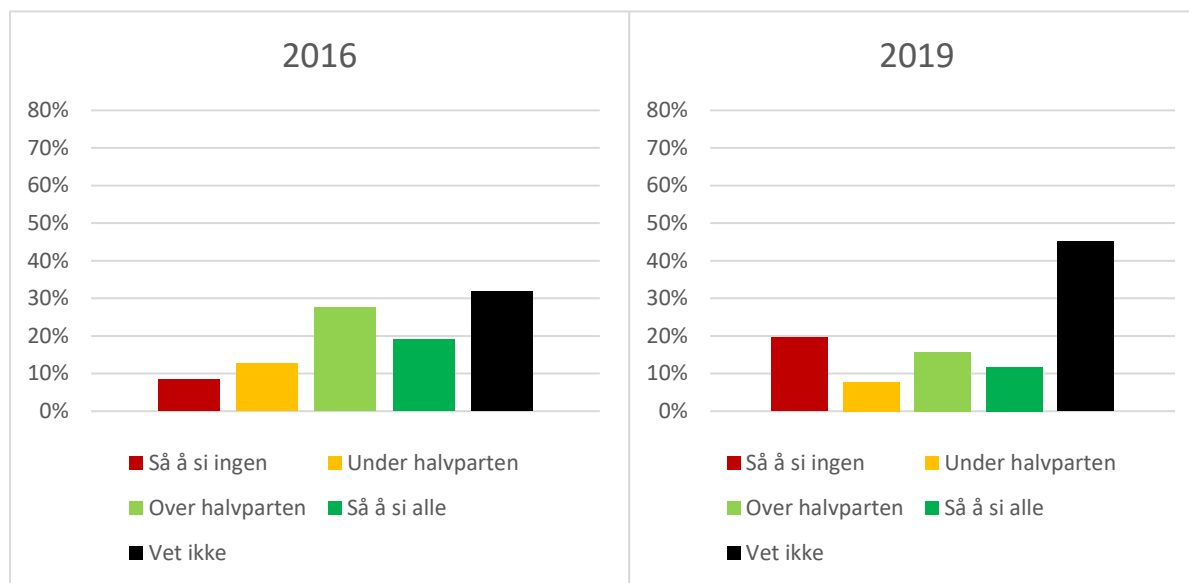
**Figur 18: Departementenes svar på spørsmålet: «I hvor mange hørings saker på regjeringen.no fra et annet departement, vurderer dere at ditt departement er i tilstrekkelig grad blitt tidlig involvert?» 2016 og 2019.**





60 prosent av departementene vurderte at de var blitt tidlig involvert tilstrekkelig i så å si alle sakene i 2019. 20 prosent svarte at de var blitt tilstrekkelig involvert i over halvparten av sakene, og 20 prosent svarte «vet ikke». Dette er en klar forbedring i forhold til undersøkelsen i 2016, der kun 30 prosent svarte at de så å si alltid ble tidlig involvert.

**Figur 19: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor mange høringssaker på regjeringen.no fra et departement (‘eget’ eller annet), vurderer dere at din virksomhet i tilstrekkelig grad er blitt tidlig involvert i første halvår 2019?»**



Blant virksomhetene er bildet et helt annet (se figur 19). Kun 12 prosent av virksomhetene svarer at de har blitt involvert tidlig i tilstrekkelig grad i så å si alle sakene som angår dem, 8 prosent svarer «under halvparten», 16 svarer «over halvparten», og 20 prosent av virksomhetene svarer at det så å si er ingen saker hvor de har blitt tilstrekkelig involvert.

Hele 45 prosent av virksomhetene svarer «vet ikke» på dette spørsmålet i 2019. Dette kan muligens forklares med at det er vanskelig å få oversikt over situasjonen for hele virksomheten, eller som følge av manglende oversikt over sakene de burde vært involvert i.

Vi ser også at svarene indikerer en negativ tendens fra 2016 til 2019. I 2016 var det kun 9 prosent av virksomhetene som svarte at det var så å si ingen av sakene de ble tilstrekkelig involvert i på et tidlig tidspunkt, mens denne andelen var på 20 prosent i 2019.

Samlet sett svarer departementene at de i stor grad blir tidlig involvert i tilstrekkelig grad, og det har vært en positiv utvikling siden 2016.

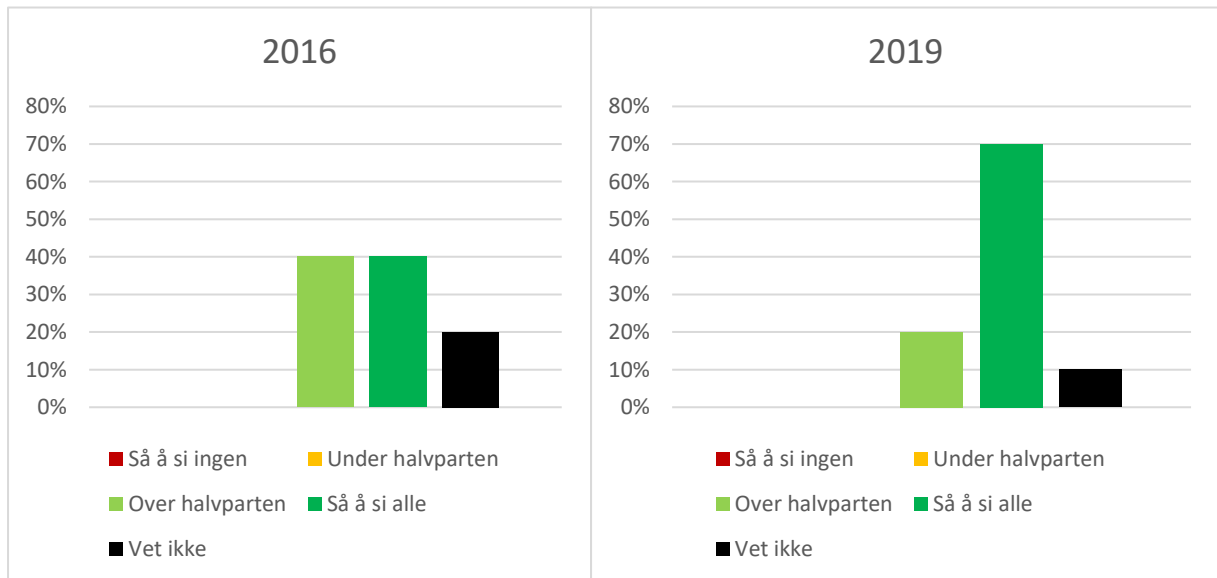
For virksomhetene er det et stort forbedringspotensial når det gjelder tidlig involvering, og situasjonen er forverret siden 2016.

### 3.6.4. Forelegges sakene for berørte departementer?

Departementene ble også spurt om involvering i form av foreleggelse. Det framgår av utredningsinstruksens punkt 3-2 at ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med

vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer.

**Figur 20: Departementenes svar på spørsmålet: «I hvor mange saker vurderer dere at ditt departement i tilstrekkelig grad har blitt forelagt saker som angår deres ansvarsområde, før høring i første halvår 2019?»**



I 2019 svarte 70 prosent av departementene at de ble forelagt saker i tilstrekkelig grad i så å si alle saker. Videre var det 20 prosent som svarte at de ble tilstrekkelig forelagt over halvparten av sakene, mens 10 prosent svarte «vet ikke».

Sammenliknet med svarene fra 2016 er det en positiv tendens også her. I 2016 var det 40 prosent som svarte at de så å si alltid ble forelagt saker som angikk deres ansvarsområde, og 40 prosent svarte at de ble tilstrekkelig forelagt over halvparten av sakene.

### 3.6.5. Hvordan vurderes kvaliteten på utredninger gjennomført av andre?

Departementene og virksomhetene ble stilt dette spørsmålet: «I hvor mange saker vurderer dere at vesentlige konsekvenser på ditt departements ansvarsområde er tilstrekkelig grundig utredet i de saker som andre departementer sender på høring?»

I 2019 er det 60 prosent av departementene som svarer at konsekvensene er tilstrekkelig grundig utredet i over halvparten av sakene, mens 40 prosent svarer «vet ikke».

Til sammenlikning svarte 70 prosent av departementene i 2016 at over halvparten av saker som sendes på høring, er tilstrekkelig grundig utredet.

Blant virksomhetene er spredningen i svarene større. I 2019 er det 16 prosent av virksomhetene som svarer at det er tilstrekkelig utredet i så å si alle saker. Videre svarer 8 prosent «over halvparten», 18 prosent svarer «under halvparten», og 14 prosent svarer «så å si ingen». Hele 44 prosent svarer «vet ikke».

I 2019-undersøkelsen vurderer virksomhetene at vesentlige konsekvenser på eget ansvarsområde i mindre grad er utredet (i de saker som andre departementer og virksomheter sender på høring), enn det departementene gjør.<sup>21</sup>

## **3.7. Bruk av samfunnsøkonomiske analyser**

Ifølge utredningsinstruksen punkt 2-2 skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse når det utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.

I DFØs veiledere til utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser framgår det at samfunnsøkonomisk analyse er den mest grundige av tre utredningsnivåer. Hovedskillet mellom en samfunnsøkonomisk analyse og en mindre omfattende utredning er i hvor stor grad man tallfester og verdsetter virkningene.

Det er viktig at store statlige tiltak er utredet tilstrekkelig. Samfunnsøkonomiske analyser gir et godt grunnlag for å vurdere ulike alternativer opp mot hverandre samt gir en vurdering av både verdsatte og ikke-verdsatte virkninger som følger av ulike tiltak. En slik analyse gir mulighet for å vurdere om de samlede nyttevirkningene overstiger de samlede kostnadsvirkningene, og dernest finne hvilket tiltak som er det mest lønnsomme for samfunnet. Et sentralt spørsmål er derfor hvor omfattende bruken av samfunnsøkonomiske analyser er i sentralforvaltningen.

### **3.7.1. Blir samfunnsøkonomiske analyser brukt i høringer?**

Med utgangspunkt i dokumentstudien har vi vurdert 2 av de 134 høringssakene som var på høring i 2019, til å være samfunnsøkonomiske analyser, mens det etter vår vurdering burde ha vært 17 stykker på dette nivået (dvs. 13 prosent, jf. kapittel 3.4). Tilsvarende vurderte man i dokumentstudien for 2016 to (av de 138) høringene til å være samfunnsøkonomiske analyser, mens det burde ha vært ti stykker.

### **3.7.2. Hva sier departementer og virksomheter om bruken av samfunnsøkonomiske analyser?**

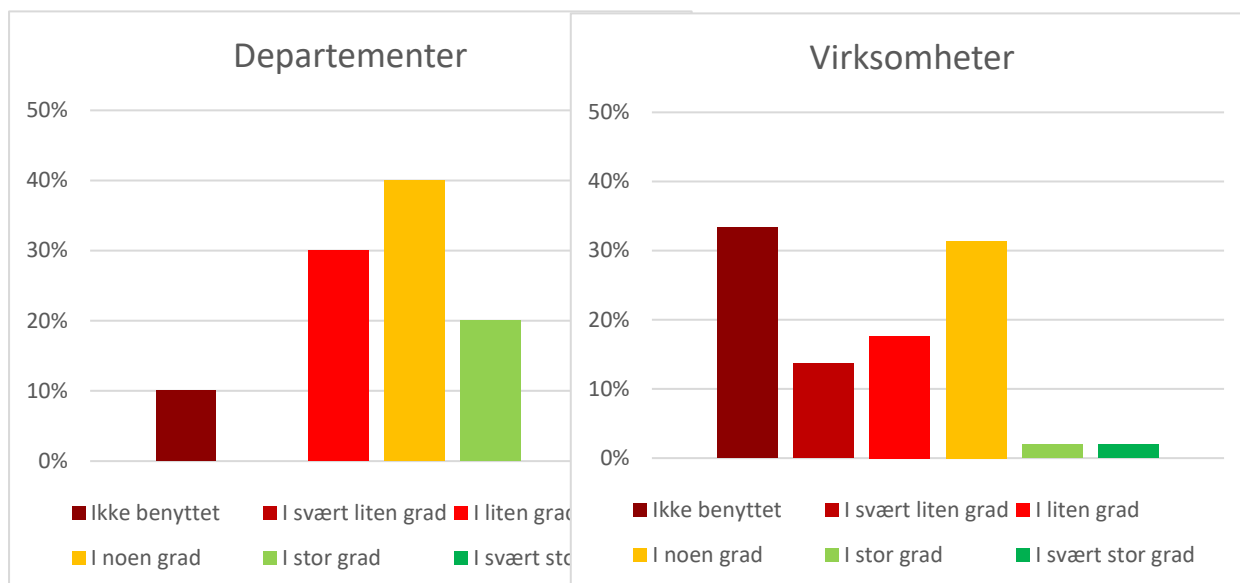
Vi spurte både departementene og virksomhetene om i hvor stor grad de har benyttet samfunnsøkonomiske analyser i arbeidet med beslutningsgrunnlag i første halvår 2019.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Dette spørsmålet ble ikke stilt til virksomheter i nullpunktmålingen.

<sup>22</sup> Dvs. at spørsmålet ikke avgrenset til høringssaker.

**Figur 21: Departementenes og virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benyttet dere samfunnsøkonomiske analyser i ditt departement (utredet av interne eller av eksterne) når dere utarbeidet beslutningsgrunnlag i første halvår 2019?»**



Blant departementene er det ingen som svarer at samfunnsøkonomiske analyser benyttes i svært stor grad. Videre er det 20 prosent av departementene som svarer i «stor grad», 40 prosent svarer «i noen grad», 30 prosent svarer at de bruker slike analyser i liten grad, og 10 prosent svarer at dette ikke er benyttet.

Blant virksomhetene er det større variasjon i svarene. 2 prosent svarer at de benytter samfunnsøkonomiske analyser i henholdsvis stor grad og i svært stor grad. 31 prosent svarer at de benytter denne analyseformen i noen grad, 18 prosent svarer «i liten grad» og 14 prosent i «svært liten grad». Hele 33 prosent av virksomhetene svarer at samfunnsøkonomiske analyser ikke er benyttet.

Samlet sett indikerer svarene i 2019 at det er begrenset bruk av samfunnsøkonomiske analyser, og at departementene benytter slike analyser i noe større grad enn virksomhetene. Det er imidlertid større variasjon i svarene når det gjelder bruken blant virksomhetene.

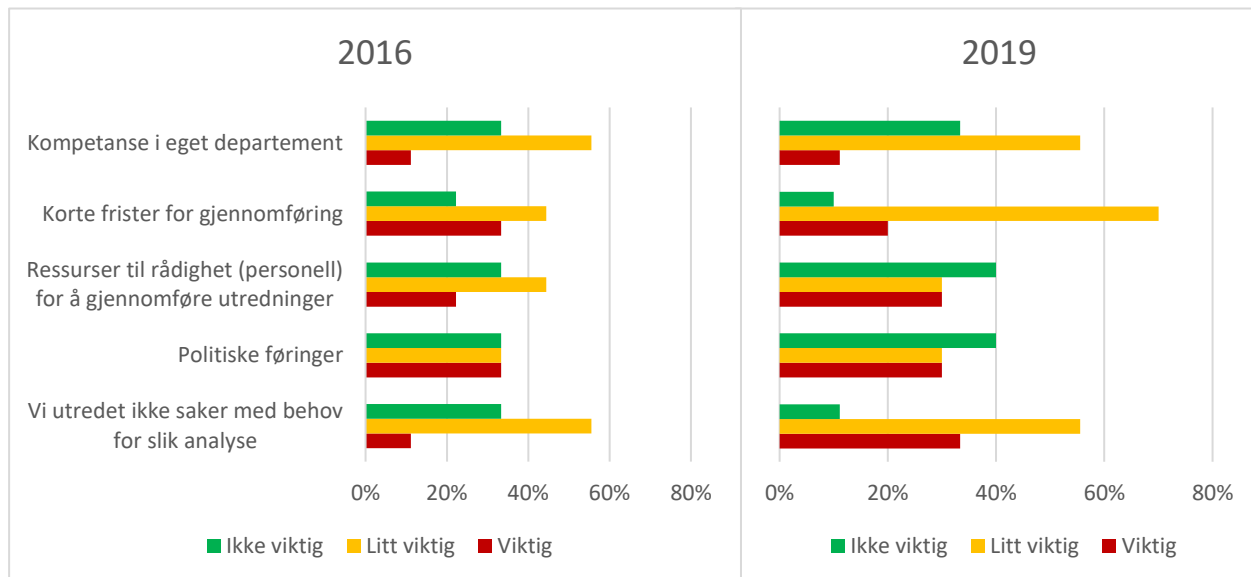
I undersøkelsen i 2016 ble det stilt et liknende spørsmål, men som ikke er direkte sammenliknbart. Det ble da spurt om antall ganger samfunnsøkonomisk analyse var brukt i offentlige dokumenter. To av ti departementer svarte at samfunnsøkonomiske analyser ikke var brukt. Tre av departementene svarte at de hadde benyttet samfunnsøkonomisk analyse én til to ganger, to departementer svarte tre til fem ganger, ett departement seks til ti ganger og ett departement flere enn ti.

Videre svarte om lag 60 prosent av virksomhetene i 2016 at de ikke hadde benyttet samfunnsøkonomisk analyse.

### 3.7.3. Hvorfor benyttes ikke samfunnsøkonomiske analyser i større grad?

I spørreundersøkelsen har vi også spurt om hva som var årsaken til at samfunnsøkonomiske analyser ikke ble brukt i større grad. De ble bedt om å velge om følgende årsaker var «viktig», «litt viktig» eller «ikke viktig».

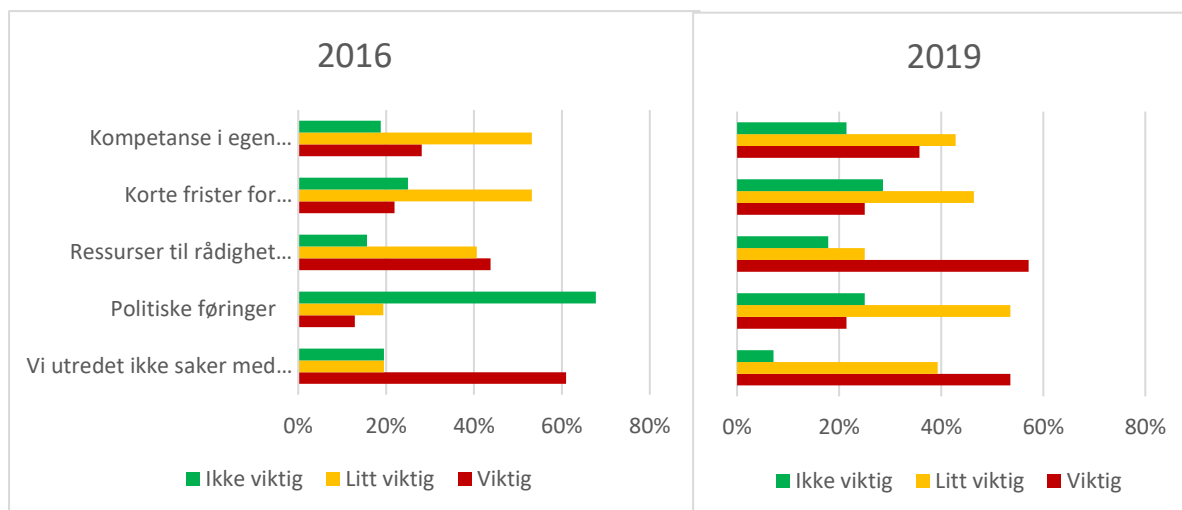
**Figur 22: Departementenes svar på spørsmålet: «Hva er de viktigste årsakene til at dere ikke benytter samfunnsøkonomiske analyser i større grad?»**



Den viktigste årsaken til manglende bruk av samfunnsøkonomiske analyser i 2019 er ifølge departementene at det «ikke er behov for slik analyse». Litt over 30 prosent svarte at dette var en viktig årsak. Andre viktige årsaker er politiske føringer og ressurser til rådighet.<sup>23</sup> Mens i 2016 var det frister for gjennomføring og politiske føringer som var de to viktigste årsakene.

<sup>23</sup> For utredninger generelt er det frister for gjennomføring, politiske føringer og ressurser til rådighet som er de tre viktigste årsakene blant departementene (jf. kapittel 3.6.2).

**Figur 23: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hva er de viktigste årsakene til at dere ikke benytter samfunnsøkonomisk analyse i større grad?»**



For virksomhetene er ressurser til rådighet den viktigste årsaken til manglende bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Nesten 60 prosent svarte at dette var en viktig årsak. Videre er behovet for slike analyser vurdert av flest som den nest viktigste og kompetanse i egen virksomhet som den tredje viktigste.<sup>24</sup> Dette var også i 2016 oppgitt som de tre viktigste årsakene, men der behovet for slike analyser var viktigere enn ressurser til rådighet.

Den tydeligste variasjonen i svaret hos virksomhetene er synet på politiske føringer (smale utredningsmandater). I 2016 svarte om lag 70 prosent at politiske føringer ikke er en viktig årsak til at samfunnsøkonomiske analyser ikke benyttes, mens det kun var 25 prosent som svarte det samme i 2019.

Politiske føringer er som nevnt over den nest viktigste årsaken for departementene i 2019. Det var 30 prosent av departementene som mente at dette var en viktig årsak, mens det var om lag 20 prosent av virksomhetene som mente det samme.

### 3.7.4. Hvor utberedt er det å bestille samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere?

Som i undersøkelsen fra 2015 har vi også i 2019 kartlagt årlige bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser på Doffin.<sup>25</sup> Som vi ser av tabell 3 under, har det over tid blitt en økning i bestillingen av samfunnsøkonomiske analyser fra statlige virksomheter.

<sup>24</sup> For utredninger generelt (jf. kapittel 3.6.2) oppga virksomhetene ressurser til rådighet, kompetanse i egen virksomhet og behovet for samordning de de tre viktigste årsakene (og i denne rekkefølgen).

<sup>25</sup> Doffin er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner ut konkurranser om oppdrag de skal ha gjennomført, for eksempel samfunnsøkonomiske analyser.

**Tabell 3: Utvikling i antall samfunnsøkonomiske analyser som er bestilt på Doffin.**

År	Antall samfunnsøkonomiske analyser	Antall rammeavtaler
2010	6	0
2011	6	1
2012	2	2
2013	9	4
2014	4	1
2015	16	6
2016	11	2
2017	18	7
2018	13	2
2019	18	2

I perioden fra 2010 til 2019 har bestillingen av samfunnsøkonomiske analyser variert noe fra år til år. Fra 2015 og framover ser vi at antall analyser ligger på et høyere nivå enn årene før.

For årene 2015 til 2017 var det også noe økning i antall rammeavtaler som ble lagt ut på anbud. I disse tilfellene knytter statlige virksomheter til seg ekstern kompetanse på området samfunnsøkonomiske analyser over lengre tid, men det er vanskelig å si eksakt hva dette betyr for omfanget av samfunnsøkonomiske analyser for det enkelte år.<sup>26</sup> Blant rammeavtalene finner vi blant annet avtale om konsulentbistand i forbindelse med Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for store statlige investeringsprosjektene (KS-ordningen), hvor det er krav om å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Rammeavtalene som er inngått, gjelder gjerne for to eller fire år.

Det kan se ut til at det er en økende trend at departementer og statlige virksomheter får ekstern bistand til å gjennomføre samfunnsøkonomisk analysearbeid.

Et funn i gjennomgangen vår er at det i bestillingene sjelden henvises til at utredningen skal følge utredningsinstruksen. Et eksempel på at det er gjort en slik henvisning, finner vi i Husbanken sin utlysning fra 2019, «Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer». I denne utlysningen er det spesifisert at oppdraget skal følge krav som fastsettes i

<sup>26</sup> Som nevnt i vedlegg 1 (se kapittel 1.7) kan statlige virksomheter lyse ut store rammeavtaler der ulike temaer inngår.

utredningsinstruksen og Finansdepartementets rundskriv R-109/2014, samt være i tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

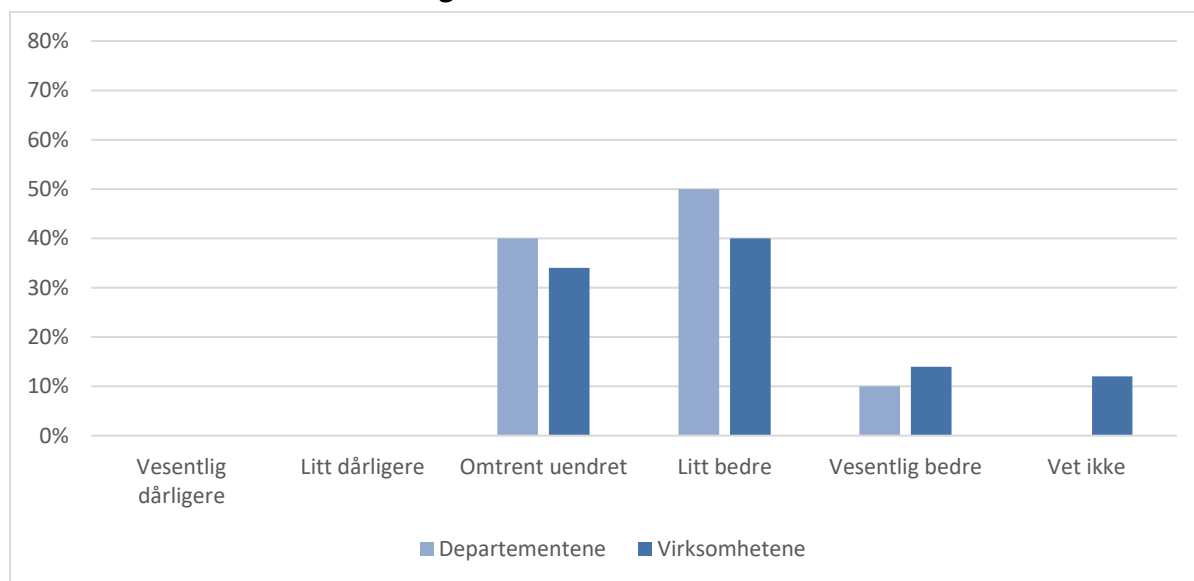
## 3.8. Departementene og virksomhetenes arbeid med utredninger

I det følgende beskriver vi hvordan departementene og virksomhetene selv vurderer utviklingen i kvaliteten på utredningene og i hvor stor grad instruksens minimumskrav benyttes. Deretter beskriver vi forvaltningens bruk og nytte av DFØs kompetansetilbud.

### 3.8.1. Hvordan vurderes utviklingen av kvaliteten på egne utredninger?

I 2019 ble både departementene og virksomhetene spurt om hvordan de selv vurderer kvaliteten på sine utredninger i dag sammenliknet med før utredningsinstruksen ble endret i 2016.

**Figur 24: Departementenes og virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvordan vurderer dere at kvaliteten på utredninger i ditt departement / din virksomhet er i dag, sammenliknet med før utredningsinstruksen ble endret i 2016?»**



Det er ingen, verken blant departementene eller virksomhetene, som vurderer at kvaliteten på utredninger har blitt dårligere siden 2016. Det er flest som vurderer at kvaliteten er blitt litt bedre, henholdsvis 50 prosent blant departementene og 40 prosent blant virksomhetene.

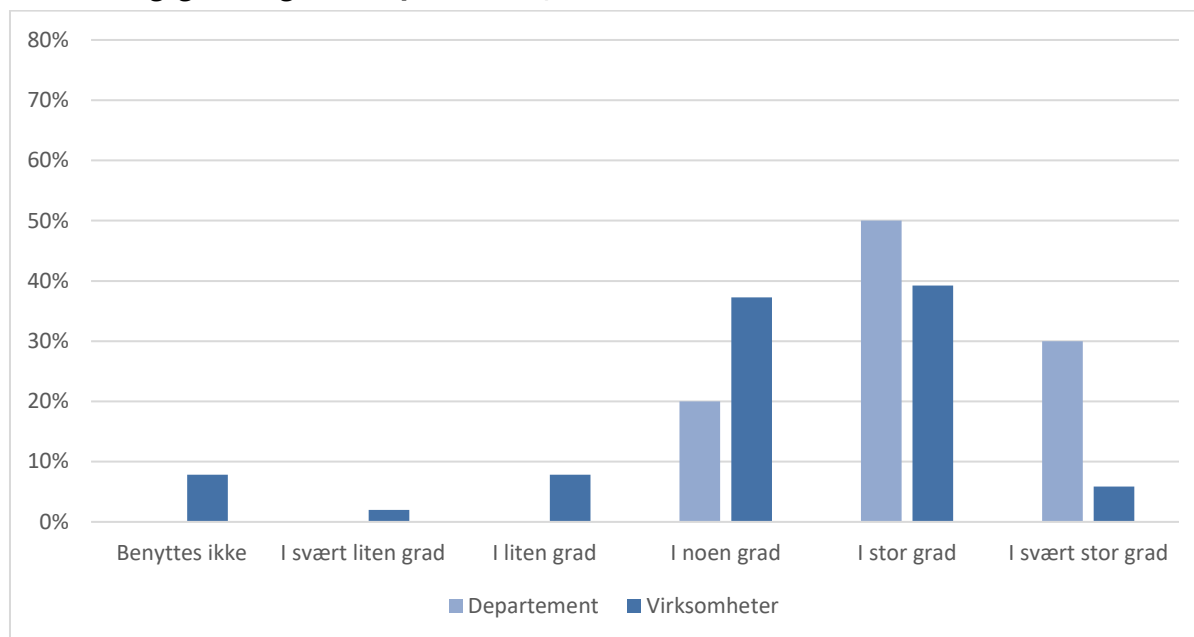
En ganske stor andel vurderer kvaliteten til å være omtrent uendret. Det er 40 prosent av departementene og om lag 30 prosent av virksomhetene som vurderer den til være uendret. Mens kun 10 prosent av departementene og 14 prosent av virksomhetene vurderer den til å ha blitt vesentlig bedre.

### 3.8.2. I hvor stor grad benyttes minimumskravene?

I 2019 ble departementene og virksomhetene også spurt om i hvor stor grad de seks spørsmålene i utredningsinstruksen benyttes når beslutningsgrunnlag utarbeides.



**Figur 25: Departementenes og virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benyttes de seks spørsmålene i utredningsinstruksen ved utarbeiding av beslutningsgrunnlag i ditt departement / din virksomhet?»**



Halvparten av departementene og om lag 40 prosent av virksomhetene svarer at de benytter de seks spørsmålene i stor grad ved utarbeiding av beslutningsgrunnlag. 30 prosent av departementene svarer at de benytter dem i svært stor grad, mens kun 6 prosent av virksomhetene svarer det samme.

Det er kun virksomhetene som har svart innenfor de tre laveste skalaene. Samlet sett er det om lag 20 prosent av virksomhetene som har svart «benyttes ikke», «i liten grad» og «i svært liten grad».

Samlet sett gir svarene på dette spørsmålet, i tillegg til svarene på spørsmålet i kapittel 3.8.1 om utviklingen i kvalitet siden forrige måling, et mer positivt bilde av utredningskvaliteten enn hva vi har observert fra dokumentstudien, hvor mye tyder på at kvaliteten på utredninger ikke har bedret seg nevneverdig.

En mulig forklaring på dette kan være at departementene og virksomhetene også gjennomfører utredninger som ikke legges ut på høring, og at utvalget av dokumenter som vi har studert i dokumentstudien (med en stor andel juridiske virkemidler), i mindre grad fanger opp disse endringene i utredningskvaliteten. Se også kapittel 2.1 for en nærmere vurdering av utvalget.

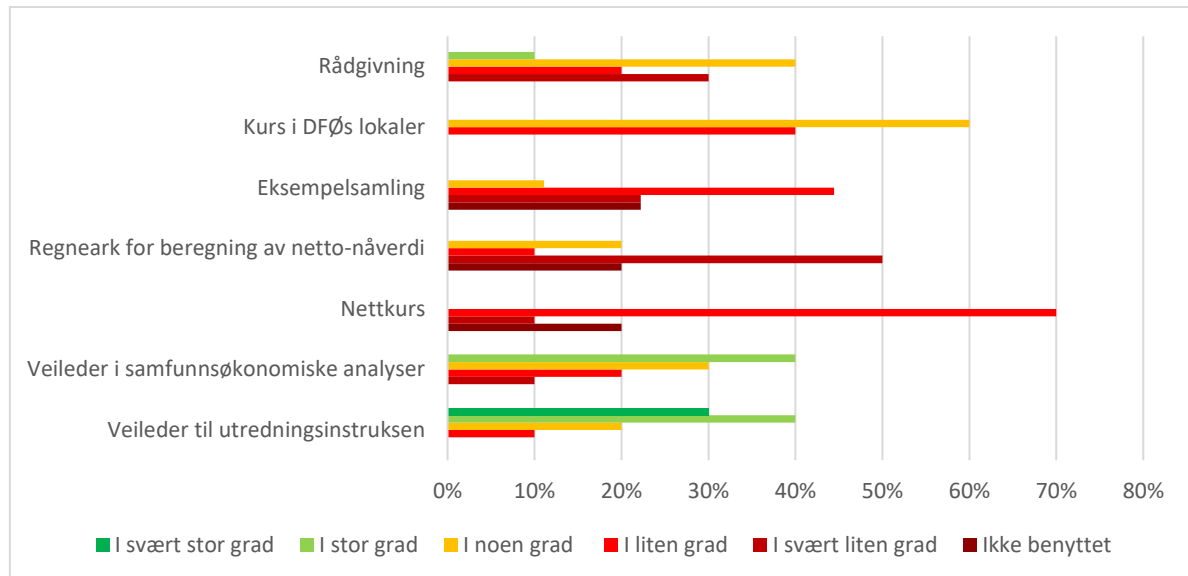
En annen forklaring på avviket mellom resultatene fra dokumentstudien og spørreundersøkelsen kan være at departementene og virksomhetene har en annen forståelse av kvalitet på utredninger enn det utredningsinstruksen og DFØs tilhørende veileder har lagt til grunn. I vedlegg 2 (kapittel 3.3) gis det en nærmere beskrivelse av i hvor stor grad minimumskravene benyttes ved ulike typer av virkemidler.

Generelt sett antas det å være lavere grad av usikkerhet forbundet med dokumentstudier enn med spørreundersøkelser.

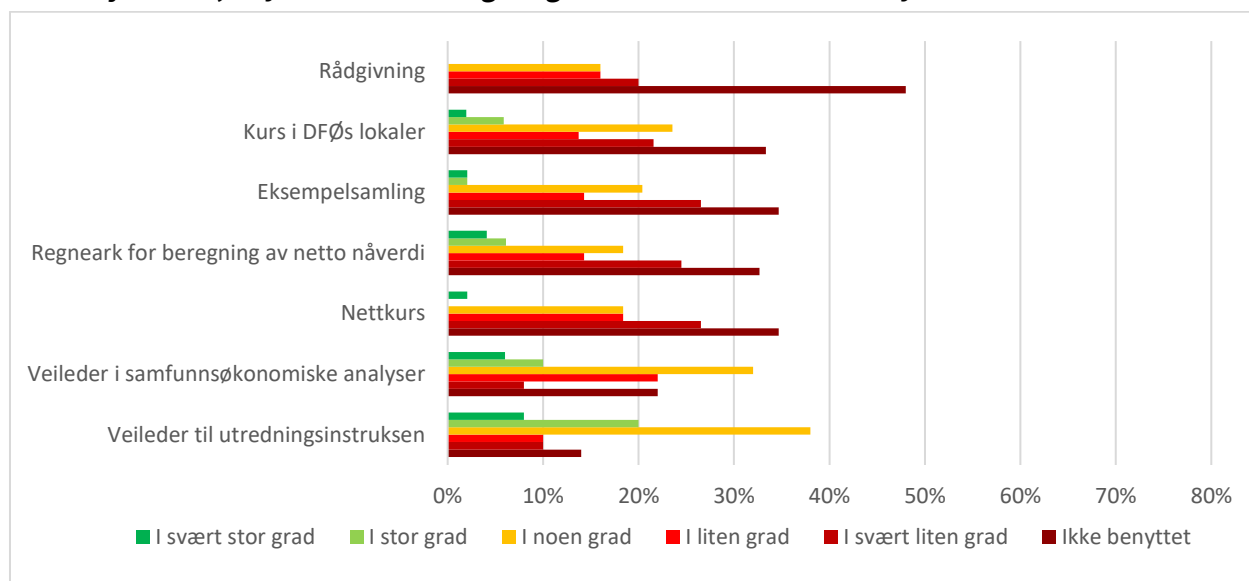
### 3.8.3. Bruk og nytte av DFØs tjenestetilbud knyttet til utredninger

DFØ har flere tilbud og tjenester til virksomhetene og departementene som skal bistå dem til å bedre kvaliteten på utredninger. Vi spurte virksomhetene og departementene om i hvor stor grad de benyttet seg av våre ulike tjenester: veileder til utredningsinstruksen, veileder i samfunnsøkonomiske analyser, nettkurs, regneark for beregning av netto nåverdi, eksempelsamling, kurs i DFØs lokaler og rådgivning.

**Figur 26: Departementenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benytter dere følgende av DFØs tjenester, knyttet til utredninger og samfunnsøkonomisk analyse?»**



**Figur 27: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benytter dere følgende av DFØs tjenester, knyttet til utredninger og samfunnsøkonomisk analyse?»**

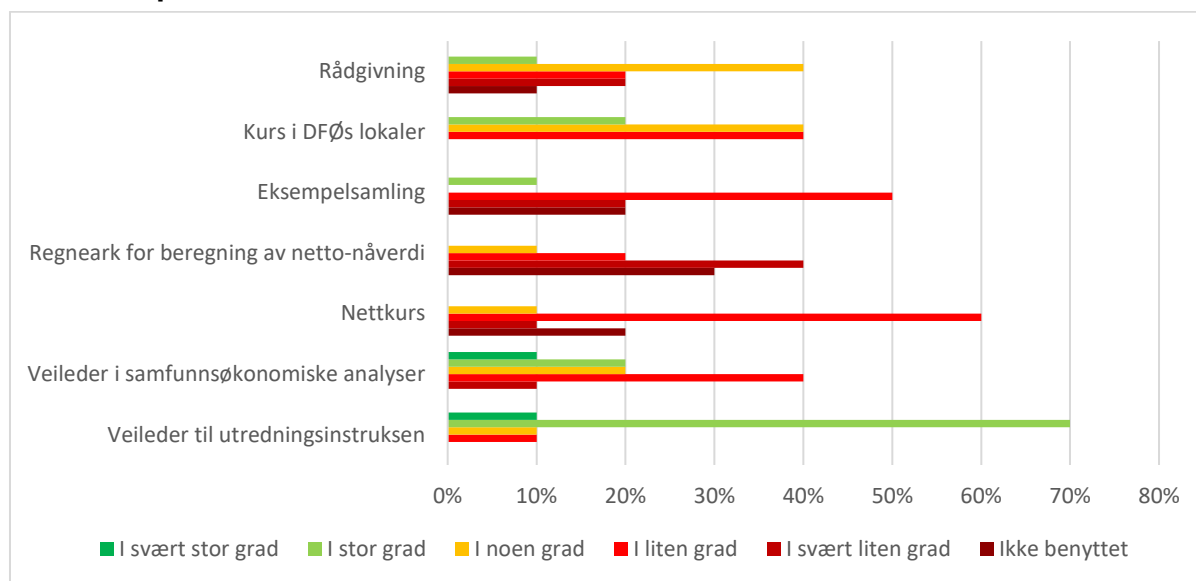


Det er DFØs veiledere flest svarer at de bruker i størst grad. Blant departementene svarer 40 prosent at de benytter veileder til utredningsinstruksen i stor grad, og 30 prosent at de bruker den i svært stor grad. Videre er det 40 prosent som svarer at de benytter veileder i samfunnsøkonomiske analyser i stor grad, og 30 prosent som svarer «i noen grad».

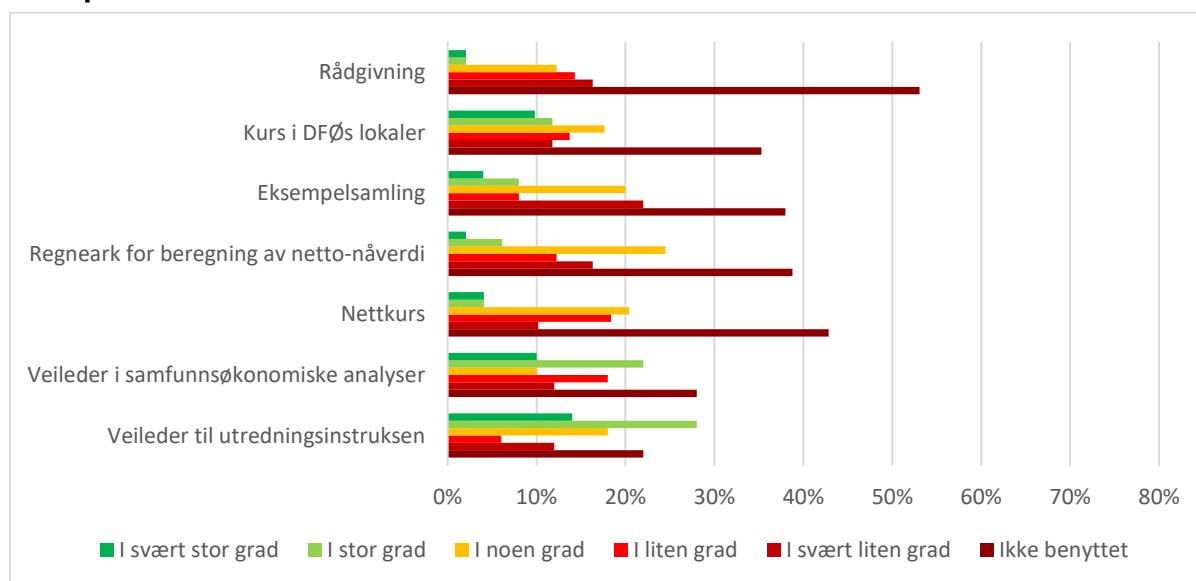
Blant virksomhetene er det jevnt over lavere bruk av samtlige av DFØs kompetansetjenester sammenliknet med blant departementene. Det er 20 prosent som svarer at de i stor grad benytter seg av veileder til utredningsinstruksen, og 8 prosent som svarer at de benytter den i svært stor grad. Det er kun 10 prosent som svarer at de benytter seg av veileder i samfunnsøkonomiske analyser i stor grad, og 32 prosent som svarer «i noen grad».

Vi spurte også departementene og virksomhetene om i hvor stor grad de har hatt nytte av de ulike tjenestene i kompetansetilbudet til DFØ knyttet til utredninger.

**Figur 28: Departementenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad har dere hatt nytte av DFØs kompetansetilbud?»**



**Figur 29: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad har dere hatt nytte av DFØs kompetansetilbud?»**



Her er det ganske stort overlapp mellom tilbudene som brukes mest, og hvilke de har hatt best nytte av. DFØs veiledere om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser som i stor grad benyttes (spesielt i departementene), oppleves å ha en relativt høyere nytteverdi enn DFØs øvrige tilbud. Blant departementene svarer 70 prosent at de i stor grad har hatt nytte av veileder til utredningsinstruksen, og 10 prosent svarer at de i svært stor grad har hatt nytte av denne.

«Kurs i DFØs lokaler» peker seg ut som et tilbud som få virksomheter svarer at de har brukt i stor grad, men litt flere svarer at de har hatt nytte av det i stor grad.

Vi stilte også et åpent spørsmål: «Har dere noen forslag, ønsker eller behov som vi i DFØ kan hjelpe dere med for at dere kan gjøre bedre utredninger?» Her presenteres enkelte svar fra virksomheter:

«Bedre informasjon om DFØ sine kompetansetilbud»

«De som arbeider med regelverksutvikling, kjenner nok for dårlig til DFØs kurstilbud og tjenestetilbud. De av oss som har benyttet oss av DFØs tilbud, opplever disse som nyttige. [...]»

«Det må fremsnakkes på høyt hold (statsråder, politisk ledelse), slik at toppledere i utredende virksomheter blir bestillere og 'eiere' av dette.»

«Vi har anbefalt bruken av DFØs opplæringstiltak internt i virksomheten. Nettkurset er et godt tilbud. Vi har ingen felles intern oversikt over bruken av disse tiltakene totalt sett.»

## 4. Oppsummering av statusmålingen

Gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelser til departementer og virksomheter og analyse av offentlige bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser har vi kartlagt status for utredninger i statsforvaltningen i 2019 og sett på utviklingen siden ny utredningsinstruks ble iverksatt i 2016. Bildet viser at det fortsatt er betydelige utfordringer og et forbedringspotensial. Samtidig mener vi at en bedre etterlevelse av instruksens minimumskrav vil kunne forbedre beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak i vesentlig grad uten at tids- og ressursbruken nødvendigvis vil øke vesentlig av den grunn.

Statusmålingen vår tyder dermed på at den nye utredningsinstruksen og DFØs kompetansetilbud foreløpig ikke har hatt den ønskede effekten på utredningskvaliteten i staten. Denne målingen vil gi et grunnlag for å vurdere om det er behov for å iverksette nye tiltak, eventuelt justere på eksisterende tiltak, for å bedre beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak.

Vi har benyttet hørings saker fra departementene som en indikator for å måle utredningskvaliteten i staten generelt, herunder både nasjonale saker og EØS-saker. Det er visse svakheter knyttet til dette som er nærmere drøftet i kapittel 2.1. Det er imidlertid andre undersøkelser med resultater som peker i samme retning som vår studie. Disse omtales på slutten av dette kapittelet.

Nedenfor sammenfatter vi resultater fra dokumentstudien og spørreundersøkelsen.

*Minimumskravene – kvaliteten på utredninger og utviklingen siden instruksen ble revidert*  
Et sentralt grep ved revidert utredningsinstruks i 2016 er klare minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak. Studien vår viser et klart forbedringsbehov når det gjelder å besvare samtlige av de seks spørsmålene. Det er likevel noen forskjeller i kvaliteten på besvarelsen av de seks spørsmålene.

Den største svakheten knytter seg til kravet om å utrede flere alternative tiltak: I stor grad er det bare ett tiltak som utredes, og over 70 prosent har en mangelfull utredning av alternative tiltak. Å identifisere og utrede alternative tiltak er nødvendig for å kunne vurdere hvilket tiltak som gir størst samlet nytte sett opp mot samlet kostnad.<sup>27</sup>

Vi ser videre at hørings sakene generelt har mangelfulle virkningsvurderinger. Vår vurdering er at det i stor grad kun er positive virkninger av tiltakene som vurderes. Negative virkninger er stort sett fraværende i utredningene. En stor andel av hørings sakene beskriver kun virkninger som «økonomiske og administrative konsekvenser» med vekt på budsjettvirkninger for egen virksomhet. Videre er det bare en liten andel av utredningene som tallfester og verdsetter virkningene.

Mens resultatene for EØS-saker er nogenlunde de samme som for de nasjonale sakene, skiller NOU-ene i utvalget vårt seg ut i positiv retning. Disse oppfyller instruksens minimumskrav i stor grad.

---

<sup>27</sup> I en samfunnsøkonomisk analyse vurderes tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger (jf. Finansdepartementets rundskriv R-109 om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser).

Videre tyder dokumentstudien på at det har vært en marginal forbedring i utredningskvaliteten siden nullpunktsmålingen. Resultatene indikerer en marginal nedgang når det gjelder å oppfylle kravet om å utrede alternative tiltak, mens for øvrige minimumskrav synes det å ha holdt seg uendret eller vært små forbedringer.

Resultatene fra dokumentstudien tyder på at utredningskvaliteten fortsatt er for dårlig. Dette kan føre til mer ensidige vurderinger av statlige tiltak enn hva utredningsinstruksen krever for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag.

Spørreundersøkelsen som ble stilet til departementer og virksomheter, trekker fram hva disse oppfatter som de største utfordringene når de seks spørsmålene skal besvares (minimumskravene). Hovedbildet er at svarene i stor grad sammenfaller med de vurderinger vi har gjort ut fra dokumentstudien.

Å identifisere og beskrive virkninger er framhevet av departementene og virksomhetene som det mest utfordrende i utredningsarbeidet. Dette bør også være den største utfordringen i enhver utredning. Kunnskapsgrunnlaget om forventede nytte- og kostnadsvirkninger av ulike tiltak er til dels usikkert, noe som bare kan avhjelpest ved dokumentasjon av virkninger av tiltak og forskning. Denne utfordringen vil bestå uavhengig av opplæring i utredningsinstruksen og metodekunnskap om samfunnsøkonomisk analyse.

Det er imidlertid visse avvik mellom funnene i dokumentstudien og i spørreundersøkelsen: Dokumentstudien viser at den største mangelen ved utredningene er fravær av alternative tiltak. Men det å få fram alternative tiltak er ikke det som oppfattes å være det mest utfordrende i utredningsarbeidet. På spørsmålet om hva departementene mener er de viktigste årsakene til mangelfulle utredninger, pekes det imidlertid på korte frister og politiske føringer.

Selv om det foreligger politiske føringer, herunder forslag til konkrete tiltak, skal embetsverket gjennomføre utredninger i tråd med utredningsinstruksen. Stramme tidsrammer er i utgangspunktet heller ingen gyldig grunn for ikke å følge instruksens krav om å utrede tilstrekkelig grundig. Disse forholdene er framhevet i veilederen til utredningsinstruksen. Kravet om å utrede til tross for politiske føringer belyses også i de nye retningslinjene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forholdet mellom politiske ledelse og embetsverket.<sup>28</sup>

Det at korte frister oppleves som den aller viktigste årsaken, kan henge sammen med at utredninger som er bestilt av politisk ledelse, ofte må gjøres innen stramme tidsrammer og med begrensede ressurser. Ressurser til rådighet er for øvrig den tredje viktigste årsaken til mangelfulle utredninger blant departementene.

For virksomhetene er det ressurser til rådighet, kompetanse i egen virksomhet og behovet for samordning som er de viktigste årsakene til dårlig kvalitet. Spørreundersøkelsen viser også at departementene i økende grad delegerer utredningsarbeidet til underliggende virksomheter (jf. vedlegg 2, kapitte. 3.5). Samtidig ser vi at departementene i større grad benytter DFØs kompetansetilbud enn virksomhetene.

---

<sup>28</sup> Se retningslinjene fra KMD her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>

En interessant forskjell mellom departementene og virksomhetene er behovet for samordning. Dette oppleves som en viktig årsak til mangelfulle utredninger blant virksomhetene, men oppleves ikke som like viktig blant departementene. Dette kan tyde på at fagdepartementer i for liten grad tilrettelegger for at virksomheter kan samarbeide med andre relevante virksomheter, og kan således være til hinder for å utarbeide brede beslutningsgrunnlag med tiltak innenfor ulike sektor og virksomheter.

For virksomhetene kan stor spredning i svarene om politiske føringer tyde på at det er forskjell i hvor stor grad de blir påvirket av politiske signaler, og da i form av smale utredningsmandater. Dette kan henge sammen med at spørreundersøkelsen viser at en del av departementene i utstrakt grad delegerer utredningsarbeidet til underliggende virksomheter. Utfordringen med politiske føringer kan dermed i noen tilfeller ha blitt «overført» til underliggende virksomhet via smale utredningsmandater.

Et annet avvik mellom dokumentstudien og spørreundersøkelsen er at sistnevnte gir et mer positivt bilde av bruken av minimumskravene. I spørreundersøkelsen svarer flest departementer og virksomheter at de seks spørsmålene i stor grad legges til grunn ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag. Videre vurderer flest departementer og virksomheter at kvaliteten er blitt litt bedre siden nullpunktsmålingen.

En mulig forklaring på dette avviket kan være at hørings sakene vi har sett på, ikke fanger opp bredden av de utredninger som foretas i statsforvaltningen, og at dokumentstudien dermed ikke fanger opp en eventuell bedring i utredningskvaliteten. En annen forklaring kan være at utredningene i for liten grad synliggjøres i hørings sakene. Avviket kan også skyldes at departementene og virksomhetene har en annen vurdering av hva som er god kvalitet.<sup>29</sup>

#### *I hvilken grad besvares spørsmålet om eventuelle prinsipielle spørsmål?*

Det følger av utredningsinstruksen at dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte. I dokumentstudien er det kun et fåtall av sakene som ikke (i noen grad) oppfyller kravet om å utrede prinsipielle spørsmål. Dette er en forebedring siden nullpunktsmålingen. Samlet sett er det en høyere andel av hørings sakene som er vurdert til de to høyeste verdiene på dette kriteriet, sammenliknet med de øvrige kriteriene.

#### *Bruken av samfunnsøkonomiske analyser*

Det følger av utredningsinstruksen at man ved utredning av tiltak som forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til gjeldende rundskriv om gjennomføring av slike analyser. I instruksens veileder framgår det at for å vurdere om tiltaket har vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, må man finne ut hvor mange som blir berørt av tiltaket, og i hvor stor grad disse påvirkes.

I dokumentstudien har vi vurdert at om lag 2 prosent av de 134 hørings sakene er utført som samfunnsøkonomiske analyser, mens vi har vurdert at 13 prosent av utredningene *burde* ha vært på dette nivået. Utvalget i 2019 har en noe høyere andel som burde ha vært samfunnsøkonomiske analyser, sett opp mot nullpunktsmålingen. En stor andel av de samfunnsøkonomiske analysene i staten gjennomføres i forbindelse med investeringsprosjekter under Statens prosjektmodell som

---

<sup>29</sup> Generelt sett antas lavere grad av usikkerhet forbundet med dokumentstudier enn med spørreundersøkelser.



er Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.<sup>30</sup> Disse prosjektene er ikke med i utvalget vårt for dokumentstudien.

Spørreundersøkelsen viser at det er en begrenset bruk av samfunnsøkonomiske analyser, og at departementene benytter slike analyser i noe større grad enn virksomhetene. Det er imidlertid større variasjon i svarene når det gjelder bruken blant virksomhetene.<sup>31</sup>

Den viktigste årsaken til manglende bruk av samfunnsøkonomiske analyser er ifølge departementene at det «ikke er behov for slik analyse». Andre viktige årsaker er politiske føringer og ressurser til rådighet. Til sammenlikning peker virksomhetene på ressurser til rådighet, manglende behov for en slik analyse og kompetanse i egen virksomhet.

Videre viser vår analyse av bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser fra Doffin at departementer og statlige virksomheter i økende grad benytter ekstern bistand til å gjennomføre samfunnsøkonomisk analysearbeid. Dette kan tyde på at statsforvaltningen opplever et økende behov for samfunnsøkonomiske analyser og løser dette med å anskaffe kompetanse i det private markedet. Dette samsvarer med funn fra spørreundersøkelsen. Denne viser at 75 prosent av departementene benyttet konsulentselskaper i 2019, og dette er en vesentlig økning siden nullpunktsmålingen der tilsvarende andel var 40 prosent (jf. vedlegg 2, kapittel 3.4).

#### *I hvilken grad følges prosesskravene til instruksen?*

Det å involvere alle som berøres av tiltaket, og å samordne synspunkter fra berørte myndigheter er sentralt for å sørge for god kvalitet på utredningen. At berørte parter som enkeltpersoner, organisasjoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte får mulighet til å fremme sine synspunkter og gi innspill til utredninger, er viktig for å ivareta demokratiske rettigheter når offentlig politikk utformes.

Prosesskravene i utredningsinstruksen innebærer krav om tidlig involvering (tidlig høring), foreleggelse av departementene og alminnelig høring (sen høring). Nedenfor redegjøres det for resultatene fra spørreundersøkelsen som gjelder prosesskravene.

Det følger av utredningsinstruksen at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, mens andre berørte skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. I spørreundersøkelsen svarer flest departementer at de i stor grad blir tidlig involvert i tilstrekkelig grad, og her har det vært en positiv utvikling siden 2016. For virksomhetene er det et stort forbedringspotensial for tidlig involvering, og situasjonen er forverret siden 2019.

Svarene fra underliggende virksomheter kan tyde på at høringsinstituttet i for liten grad benyttes til å foreta en tidlig høring. Dermed benytter man heller ikke anledningen til å få nyttige innspill som kunne bidratt til å høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det følger av utredningsinstruksen at «berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig». I veilederen til instruksen står dette:

---

<sup>30</sup> For statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme på 1 milliard kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) gjelder Statens prosjektmodell. Les mer: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

<sup>31</sup> I nullpunktsmålingen ble det stilt et liknende spørsmål, men som ikke er direkte sammenliknbart.

Når man involverer berørte, kan det være nyttig å legge frem en (grov) forhåndsvurdering av de seks spørsmålene som utgjør minimumskravet til enhver utredning. Ved å involvere berørte tidlig i utredningsprosessen kan innspill fra disse gi bidrag til blant annet problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak. På den måten kan det skapes økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen og for tiltakene som man ender opp med å utrede. Vi bør derfor tidlig vurdere hvilke myndigheter og andre berørte som bør involveres i utredningsarbeidet.

Det følger av utredningsinstruksen at ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. I spørreundersøkelsen er det flest departementer som svarer at de ble forelagt saker i tilstrekkelig grad i så å si alle saker. Det har vært en positiv utvikling siden nullpunktsmålingen.

Videre følger det av utredningsinstruksen at offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. I spørreundersøkelsen ble departementene og virksomhetene stilt dette spørsmålet: «I hvor mange saker vurderer dere at vesentlige konsekvenser på ditt departements ansvarsområde er tilstrekkelig grundig utredet i de saker som andre departementer sender på høring?».

På dette spørsmålet svarte flest departementer at konsekvensene er tilstrekkelig grundig utredet i over halvparten av sakene, og det har vært en svak negativ utvikling siden 2016. Blant virksomhetene er spredningen i svarene større, men samlet sett er det et stort forbedringspotensial.<sup>32</sup>

Når det gjelder høringsfrister fremgår det av instruksen at denne normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. I 2019 hadde 6 prosent av sakene som ble sendt på høring, en høringsfrist som var kortere enn seks uker. Dette er en noe lavere andel enn ved nullpunktsmålingen.

#### *Andre undersøkelser og kartlegginger om utredningskvaliteten i staten*

DFØ har i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet (tidligere kalt Difi) utarbeidet rapporten «Departementene i førersetet for omstilling» (2019).<sup>33</sup> Resultatene fra undersøkelsen er basert på tidligere utredninger samt intervjuer og arbeidsgrupper med om lag 60 sentrale ledere og ressurspersoner i departementer og direktorater.

Undersøkelsen viser at flere informanter trekker frem mangelfullt beslutningsgrunnlag som en av utfordringene for å få til omstilling. En av hovedutfordringene som nevnes er at faglighet og langsiktighet er under press. Ifølge rapporten kan tidspress og politiske føringer sette departementene og virksomhetene i et krysspress mellom det å fremskaffe gode beslutningsgrunnlag og det å oppfylle tidsfrister. Det anbefales blant annet i rapporten at embetsverket bør ta en mer proaktiv rolle ovenfor politisk ledelse, blant annet ved selv i større grad å initiere, utrede og fremme forslag.

---

<sup>32</sup> Dette spørsmålet ble ikke stilt til virksomheter ved nullpunktsmålingen.

<sup>33</sup> <https://www.difi.no/rapport/2019/04/departementene-i-forerisetet-omstilling>

Digitaliseringsdirektoratet (tidligere kalt Difi) har også utarbeidet en erfaringsrapport fra Program for toppledergrupper i staten, «Konstruktiv uro – toppledelse i staten» (2019). Resultatene fra rapporten er basert på en oppsummering av samtaler og utsagn fra toppledere.<sup>34</sup> Ledergruppene forteller blant annet om krevende balanser mellom fag og politikk. Det nevnes også i rapporten at ledelse blant annet innebærer god rolleforståelse i balansen mellom faglige og politiske mål. Videre trekker mange frem at det er utfordrende å få synliggjort hva som faktisk er problemet, før løsningen kommer – enten fra politikerne eller fra fagavdelinger.

Regelrådet har i sin årsrapport for året 2019 kartlagt 319 utredninger av regelverksforslag som vil berøre næringslivet. De har kartlagt høringer som er lagt ut både fra departementer og underliggende virksomheter, herunder både lover og forskrifter. Også denne kartleggingen viser at det er behov for forbedringer av beslutningsgrunnlaget. I nær halvparten av hørings sakene som berører næringslivet, ble ikke alternative forslag vurdert. Virkninger for næringslivet var ikke utredet i over 20 prosent av sakene, og bare i 17 prosent av forslagene ble virkningene utredet i stor grad. Videre vurderer Regelrådet at det sjelden er tallfestet vesentlige forhold for næringsliv som berøres av forslaget. Regelrådets kartlegging er basert på en overordnet vurdering av saker, og går mindre i dybden enn vår statusmåling. Regelrådets kartlegging omfatter imidlertid et vesentlig høyere antall saker.

Regelrådet offentligjorde også 38 uttalelser i 2019, med grundige vurderinger av nye regelverksforslag som berører næringslivet. Det framgår av årsrapporten at Regelrådet vurderer at 37 prosent av forslagene det ble gitt uttalelse til ikke var tilstrekkelig utredet, og at 47 prosent av utredningene hadde svakheter.

*Digitaliseringsrådet* er et faglig uavhengig organ oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som skal tilby råd og veiledning i alle faser av digitaliseringsprosjekter. Rådet skal hjelpe toppledere i statlige virksomheter med konkrete råd om hvordan de kan gjennomføre digitaliseringsprosjekter på en smart og effektiv måte.

I Digitaliseringsrådets erfaringsrapport for 2019<sup>35</sup> framgår det at det er seks faglige temaer som de mener er helt sentrale for å kunne lykkes med et digitaliseringsprosjekt. Disse temaene er:

- organiseringen og styringen av prosjektet
- behov, mål og løsning
- usikkerhet og usikkerhetsstyring
- gevinster og gevinstrealisering
- konkurransestrategi og samarbeid med leverandører
- IT-politiske føringer og muligheter

Det framgår av Digitaliseringsrådets årlige erfaringsrapporter at temaet «*behov, mål og løsning*» er ett av temaene som Digitaliseringsrådet gir mest veiledning om. I rådene som gis vedrørende dette temaet, er det utredningsinstruksens tre første spørsmål som er utgangspunktet for disse. I den

---

<sup>34</sup> I programmet er det totalt 350 toppledere som har deltatt, fra 12 departementer og 36 direktorater.

<sup>35</sup> Se rapport her:

[https://www.difi.no/sites/difino/files/22.10\\_digitaliseringsradet\\_erfaringsrapport\\_2019\\_digital\\_versjon\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/22.10_digitaliseringsradet_erfaringsrapport_2019_digital_versjon_0.pdf)

sammenheng gir rådet anbefaling til virksomhetene om at det er viktig å utrede ulike alternativer før de lander på en løsning.

I erfaringsrapporten fra 2019 trekker Digitaliseringsrådet fram enkeltutsagn fra møter med virksomhetsledere. Her er ett av utsagnene fra en av virksomhetslederne, som er fremhevet i rapporten: «Vi trodde vi var åpne på valg av konsept. Dere rystet hele huset. Mange av oss var ikke vant til å tenke på denne måten.»

*Forskningsprogrammet Concept* har i ulike undersøkelser vurdert praksis til prosjekter som inngår i Statens prosjektmodell, som er Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for store statlige investeringsprosjekter.<sup>36</sup> I Concept sin arbeidsrapport 2018-4 God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger er det gjennomført en dokumentanalyse av 24 prosjekter som har vært gjennom denne ordningen.

Ett av hovedresultatene i undersøkelsen er at det har vært en positiv utvikling med hensyn til KVV-enes gjennomgang av det utløsende behovet. Nesten alle prosjektene (21 av totalt 24 KVV-er) har en omfattende behovsanalyse. Et annet hovedresultat er at alternativanalysen er gjennomgående omfattende, og alle rapportene identifiserer flere alternativer.

I rapporten drøftes blant annet betydningen av å starte med en god problembeskrivelse. I rapporten står det at dersom man går rett på beskrivelsen av behov, fører det erfaringsmessig lett til at beskrivelsen av behovene formuleres som fraværet av en bestemt løsning, og dermed avgrenser mulighetsrommet for mye. En svakhet som påpekes i rapporten er at det er en tendens i KVV-rapportene at behovet i for stor grad er knyttet til en bestemt konseptuell løsning. Det underliggende problemet er for eksempel uttrykt som det fremtidige fraværet av kampfly, mangel på vegtunnet eller en bestemt type bygging på en bestemt tomt. Det står også i rapporten at det å utlede konsepter direkte bare basert på en vurdering av behov, vil virke mot ordningens hensikt som er å få frem den beste, konseptuelle løsningen på et problem.

Flere av funnene i forskningsrapporten er fulgt opp gjennom tydeligere krav til innholdet i konseptvalgutredningene i et nytt rundskriv fra Finansdepartementet, *R-108/19 Statens prosjektmodell – krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.

---

<sup>36</sup> For statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme på 1 milliard kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) gjelder Statens prosjektmodell. Les mer: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

# Vedlegg

# Vedlegg 1: Utdypende metodevurderinger

## Innledning

I dette vedlegget drøfter vi metodespørsmål i dokumentgjennomgangen og spørreundersøkelsen nærmere.

## 1. Dokumentstudien

I det følgende beskriver vi det metodiske opplegget for dokumentstudien nærmere. Metoden i 2019 tilsvarer, som tidligere nevnt, den metoden som ble brukt ved nullpunktsmålingen.<sup>37</sup>

### 1.1 Utvalg av dokumenter

Rapporten bygger i store trekk på dokumentstudiene av saker som er sendt på høring fra departementene. Dette er et utvalg av de utredninger som gjøres i forvaltningen, og som er underlagt utredningsinstruksen. Mange utredninger og vurderinger vil ikke sendes på offentlig høring, men vil kunne dukke opp i dokumenter til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag eller forbli interne beslutningsunderlag. Høringssaker er benyttet som en indikator for utredningers kvalitet generelt (jf. kapittel 2.1).

Vi har sett på høringer for første halvår (2019), slik det ble gjort i nullpunktsmålingen (der utvalget er første halvår 2015). Disse utvalgene er valgt ut etter en avveining av hva som er ansett som et tilstrekkelig antall utredninger, og på hvilken ressursinnsats som behøves for å gjennomgå utredningene på en tilstrekkelig grundig måte.

For at en sak eller en utredning skulle bli med i utvalget i analysen, måtte høringssaken inneholde et forslag til statlige tiltak. Vi har ikke skilt mellom om forslag til tiltak er fra departementet selv, eller om forslaget ligger i dokumenter utarbeidet av eksterne, for eksempel et konsulentfirma, en arbeidsgruppe eller et utvalg. Det avgjørende var at høringsdokumentet reelt sett inneholder en beskrivelse av ett eller flere forslag til tiltak.

For første halvår 2019 fant vi fire høringssaker uten forslag til tiltak. Disse utredningene er tatt ut av analysen. Hvis en høring i realiteten har omhandlet flere adskilte saker som skal løse ulike problemer, har vi splittet den opp i flere enkeltutredninger. Unntaket er de offentlige utredningene (NOU-ene), som er behandlet som én enhet selv om de kan inneholde svært varierte forslag og enkelttemaer.

---

<sup>37</sup> Tilfredsstillter statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ.

## 1.2 Skåringsverktøyet og arbeidet med dette

Skåringsverktøyet som er benyttet i dokumentstudien, er det samme som det som ble utviklet og brukt i nullpunktsmålingen. Det er blitt benyttet tre typer kriterier:

- kjernekrakterier som er utledet fra minimumskravene i utredningsinstruksen. Disse anvendes for alle utredningene.
- tilleggskriterier som er utledet fra skal- eller må-krav i utredningsinstruksens veileder. Disse anvendes for alle utredningene.
- kriterier for forenklete analyser. Disse er utledet fra DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Kriteriene anvendes for utredninger som oppfyller kjernekrakteriene og tilleggskriteriene i så stor grad at de blir vurdert som forenklete eller samfunnsøkonomiske analyser.

I arbeidet med dokumentstudien har to analytikere arbeidet parallelt med det samme datamaterialet. De har imidlertid kommet fram til én felles vurdering og én felles skåring. Det vil si at de hver for seg har vurdert de samme høringsdokumentene med det samme skåringsverktøyet. Deretter har de sammenliknet og diskutert resultatene seg imellom og avslutningsvis kommet fram til en omforent vurdering av hørings-saken. I tvilstilfeller har sakene blitt diskutert på prosjektmøter med hele prosjektteamet. På den måten har vi prøvd å få en enhetlig vurdering av utredningene. For å sikre at vi har vurdert hørings-sakene i 2019 så likt som mulig som i 2015, har vi gjennomgått en del av hørings-sakene fra 2015 for å teste hvordan skåringsverktøyet ble benyttet i nullpunktsmålingen.

## 1.3 Skåring og vurdering av kjernekrakteriene

Skåringen av utredningene er basert på uttellingen for hvert enkelt kriterium. Det vil si at helhetsinntrykket av utredningene i mindre grad er vektlagt i vurderingen. Unntaket her er NOU-er, som det redegjøres mer spesifikt for nedenfor. De øvrige utredningene kan ha helt ulike skåringskombinasjoner. De kan skåre godt på enkelte kriterier og mindre godt på andre. At en utredning skårer svært godt på ett av kriteriene, betyr ikke at utredningen jevnt over er god. Selv om det ikke er noen automatikk i hvor tilfredsstillende en utredning skårer jevnt over, vil det likevel være slik at positive skårer på enkelte kriterier kan gjøre det lettere å skåre høyere på andre. Eksempelvis vil en utredning med flere tiltak gjerne ha mer omfangsrike virkningsvurderinger. Det vil si at enkelte skåringsnivåer delvis henger sammen.

Noen av hørings-sakene er NOU-er. Dette er omfangsrike dokumenter, og vi har ikke kunnet lese NOU-ene like nøye som øvrige høringer. Det betyr at det kan være noe mer usikkerhet knyttet til vurderingene av slike utredninger. Vi mener likevel vi har lest dem godt nok til å vurdere kvaliteten ved hjelp av skåringsverktøyet. Vi har benyttet samme skårings-system på NOU-ene som for andre dokumenter. Som nevnt kan NOU-ene inneholde mange og svært varierte elementer. Alle skåringer av den enkelte NOU er derfor uttrykk for en helhetsvurdering på tvers av NOU-ens kapitler, enkelttemaer og innhold. Det ble ikke vurdert som tilstrekkelig om ett av flere problemområder var godt beskrevet, dersom øvrige problembeskrivelser ikke holdt den samme standarden. Det var den generelle, helhetlige kvaliteten for det enkelte kriterium vi vurderte

standarden ut ifra. Vi mener samlet sett at framgangsmåten har bidratt til en hensiktsmessig vurdering av kvaliteten på NOU-ene.

På samme måte som i nullpunktsmålingen har vi benyttet et skåringsverktøy for syv kjernekrterier der hørings sakene er vurdert for hvert enkelt kjernekrterium og gitt verdi enten som «ikke besvart», «delvis besvart», «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». I det følgende er det konkretisert hva verdiene innebærer for det enkelte kjernekrterium. Beskrivelsen er likelydende med beskrivelsen i nullpunktsmålingen, men vi har med noen ytterligere presiseringer der hvor vi har funnet behov for dette.

Skåring av kjernekrterium 1 (problembeskrivelse): Vurderingen «ikke besvart» gis til høringsdokumenter som ikke definerer hvilket problem som skal løses. Et eksempel her er utredninger som går rett på beskrivelsen av et tiltak uten å ha definert problemet. «Delvis besvart» gis til utredninger som har implisitte og vage problembeskrivelser. I slike tilfeller formidles det hva problemet er, men ofte på en indirekte og uklar måte. Utredninger med eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser skåres med verdien «besvart i stor grad». Dette er gode beskrivelser, men som har noen mangler ved seg. Manglene kan være fravær av henvisninger til dokumentasjon, uklart faktagrunnlag eller at alvorlighetsgrad, omfang og berørte aktører ikke er nevnt. Utredninger med problembeskrivelser som er gode og tydelige, og som beskriver nevnte elementer som faktagrunnlag, alvorlighetsgrad og omfang, gis verdien «besvart etter beste praksis». Slike problembeskrivelser inneholder gjerne statistikk og eksterne henvisninger for å definere problemet helt presist og tydelig.

Skåring av kjernekrterium 2 (mål): Å formulere et mål innebærer å beskrive en framtidig tilstand som man ønsker å oppnå med tiltaket. Utredninger helt uten mål gis «ikke besvart». Her er det ikke mulig å lese seg fram til hva som skal oppnå med tiltaket. I tillegg gis det «ikke besvart» dersom tiltaket er målet i seg selv, for eksempel hvis det står skrevet at målet med saken er å få vedtatt en forskrift for et aktuelt politikkområde. Dette er ikke vurdert som reelle målformuleringer. Videre er «delvis besvart» gitt til utredninger med implisitte målformuleringer eller eksplisitte mål som har svak sammenheng med tiltakets virkninger. Utredninger gis «besvart i stor grad» dersom de har gode, implisitte målformuleringer eller eksplisitte målformuleringer som har noen mangler. Potensielle mangler her kan være manglende begrunnelse for målet, manglende sammenheng mellom mål og tiltak eller at målene kun er utformet for enten bruker- eller samfunnsnivå og ikke begge deler. Utredninger skåres med «besvart etter beste praksis» på målformuleringer dersom utredningen har eksplisitte og tydelige målformuleringer som sier noe om ønsket framtidige tilstand på både bruker- og samfunnsnivå.

Skåring av kjernekrterium 3 (alternative tiltak): Verdien «ikke besvart» på dette kriteriet viser til analyser med kun ett beskrevet og synlig tiltak i utredningene og til analyser med flere, men ikke-alternative/ikke-konkurrerende tiltak. Tiltakene i en tiltakspakke som supplerer hverandre, blir altså ikke vurdert som alternative tiltak. Verdien «delvis besvart» gis til utredninger med kun ett tiltak beskrevet i ansvarlig enhets vurdering (selve høringsnotatet) og hvor de resterende tiltakene er nevnt i vedlegg uten at disse vedleggene brukes tydelig i selve høringsnotatet. Denne verdien gis også til utredninger hvor de alternative og konkurrerende tiltakene er særskilt dårlig beskrevet. Verdien «besvart i stor grad» refererer til analyser med flere alternative tiltak i ansvarlig enhets vurdering, men hvor tiltakene er noe mangelfullt behandlet. Eksempelvis kan ett av tiltakene i utredningen drøftes langt mer utførlig enn de andre alternative tiltakene. Avslutningsvis



viser «besvart etter beste praksis» til analyser med flere identifiserte alternative/konkurrerende tiltak og hvor beskrivelsen av disse er tilfredsstillende. I slike tilfeller skisseres konkurrerende tiltak på en like tilfredsstillende måte, og dette gir høringsinstansene anledning til å forstå hva de ulike tiltakene består av.

Skåring av kjernekrterium 4 (virkninger): For dette kjernekrteriet viser «ikke besvart» til utredninger med en meget mangelfull beskrivelse av virkningene. Det vil si at en utredning som kun nevner en virkning uten at denne beskrives tilstrekkelig, får «ikke besvart» på dette kriteriet. «Delvis besvart» gis til utredninger med kun ett tiltak og en tilstrekkelig beskrivelse av minst én virkning av tiltaket. De beskriver en eller flere virkninger tilstrekkelig, men med klare mangler, som at de kun identifiserer positive virkninger, eller at mulige negative virkninger mangler, eller at virkninger for andre (relevante) berørte grupper ikke omtales. Likeledes gjelder mangler med hensyn til hvor utførlig virkningene er beskrevet. Terskelen for å vurderes til «delvis besvart» på dette kriteriet har vært lav. «Besvart i stor grad» gis til utredninger med ett tiltak og gode beskrivelser av virkningene hvor det tydelig framkommer hvem som berøres av disse. Verdien gis også til utredninger med flere tiltak og hvor det er en god beskrivelse for noen av virkningene. Det som skiller midtverdiene fra hverandre for sakene med kun ett tiltak, er hvor godt beskrevet virkningene er, og antallet virkninger som beskrives. Avslutningsvis viser «besvart etter beste praksis» til utredninger med flere tiltak og grundige beskrivelser av virkningene som følger av det aktuelle tiltaket. Det som skiller «i stor grad besvart» og «besvart etter beste praksis» fra hverandre for sakene med flere tiltak, er igjen grundigheten i beskrivelsene av virkningene som identifiseres.

Skåring av kjernekrterium 5 (anbefaling): I skåringen av dette kriteriet er terskelen satt lavt. I vurderingen av utredningene er «ikke besvart» gitt til utredninger hvor det eksplisitt uttrykkes at ingen tiltak anbefales. Dette er altså i de tilfellene hvor det framgår at utredende instans verken tilrår eller frarårer tiltaket som er beskrevet. «Delvis besvart» gis til utredninger med implisitte anbefalinger ved at kun ett tiltak er utredet, og ved at saken er sendt på høring. Også utredninger med passive og ubegrunnede anbefalinger blir vurdert til «delvis besvart». Her mangler det altså en klar begrunnelse for hvorfor akkurat det aktuelle tiltaket anbefales. «Besvart i stor grad» gis til utredninger med ett tiltak og en begrunnet eksplisitt anbefaling eller til utredninger med flere alternative/konkurrerende tiltak og en implisitt anbefaling av minst ett av dem. Med det siste menes det at utredningen ikke inneholder en vurdering av tiltakene sett opp mot hverandre. «Besvart etter beste praksis» gis til de utredningene med flere tiltak og en eksplisitt begrunnelse for hvorfor et tiltak er foretrukket framfor andre.

Skåring av kjernekrterium 6 (gjennomføring): I spørsmålet om forutsetninger for vellykket gjennomføring er vi blant annet ute etter vurderinger om juridiske, administrative og andre forhold som påvirker gjennomføringen. Administrative forhold kan være ansvarsfordeling, organisasjon og anslag på utgiftsbehov. Juridiske forhold kan knytte seg til lovmessige tilpasninger til eksisterende lovverk. Andre forhold er en litt bredere kategori som handler om å vurdere hvordan tiltaket tenkes innført, og om hvilke kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for at gjennomføringen skal bli vellykket. Dette kan være tekniske løsninger, kompetansetiltak, informasjon til brukere, gevinstrealiseringsplaner og IKT, for å nevne noe.

Utredninger som ikke nevner noen forutsetninger for vellykket gjennomføring, vurderes til «ikke besvart». Videre er «delvis besvart» gitt til utredninger som har én av de tre hovedforutsetningene på plass. Utredninger som har drøftet to av tre hovedforutsetninger, gis «besvart i stor grad», mens

drøfting av tre av tre hovedforutsetninger tilsvarer «besvart etter beste praksis». Forskjellen på graderingene over «ikke besvart» handler altså i utgangspunktet om hvilket antall forutsetninger for vellykket gjennomføring som blir drøftet. Samtidig vurderes også grundigheten i det som er beskrevet i utredninger. Det betyr at en utredning kan liste opp både administrative og juridiske forutsetninger for vellykket gjennomføring, men likevel bare skåres til «delvis besvart» fordi vi skjønnsmessig har vurdert at drøftingene av disse hovedforutsetningene framstår som mangelfulle, tiltakets størrelse tatt i betraktning.

Vurdering av prinsipielle spørsmål: Mange utredninger vil ikke berøre prinsipielle spørsmål og vil derfor heller ikke inneholde prinsipielle vurderinger. Det trenger derfor ikke være en svikt at slike vurderinger ikke finnes i en utredning. Vi har som følge av dette ikke tatt skåringen på dette spørsmålet med i en vurdering av samlet kvalitet på utredningen.

I prinsippvurderinger må det drøftes om det er absolutte begrensninger for en tiltaksutforming som ikke skal overskrides. Prinsipielle spørsmål kan for eksempel komme opp i saker som angår personvern og integritet, samvittighets- og livssynsspørsmål, likestilling og diskriminering, urfolk og minoriteter. Utforming av tiltak kan komme i strid med Grunnloven, EØS-regelverk, menneskerettigheter eller internasjonale konvensjoner.

I vurderingen av utredningene for dette kriteriet har vi altså først vurdert om en høringssak er innenfor minst ett av de prinsipielle områdene nevnt ovenfor. Dersom den ikke er det, er den ikke vurdert ut fra prinsippkriteriet. Er derimot høringssaken vurdert til å være innenfor et prinsipielt område, er den vurdert etter hvor utførlig og omfattende det prinsipielle spørsmålet er behandlet. Vi har ikke vurdert om utredningene har behov for ytterligere drøfting av prinsipielle spørsmål, utover der dette er åpenbart. Det er derfor ikke gitt at en sak som burde ha prinsipielle vurderinger, og som ikke har beskrevet det, er blitt fanget opp.

Kvalitetskriteriet om prinsipielle spørsmål er gradert på lik måte som de øvrige kjernekriteriene. Utredninger som er innenfor et prinsipielt område, og som ikke har en prinsipiell vurdering, skåres «ikke besvart». Utredninger som er innenfor et prinsipielt område, og som har en kortfattet og delvis drøfting av et prinsipielt spørsmål, skåres «delvis besvart». Utredninger som er innenfor et prinsipielt område, og som har en kortfattet og helhetlig drøfting, eventuelt med henvisninger til grundigere drøfting i andre dokumenter, skåres «besvart i stor grad». Slike utredninger har gjerne en drøfting av det prinsipielle spørsmålet som reises av tiltaket, men mangelen på en helhetlig analyse av spørsmålet og tilgrensende problemområder hindrer disse utredningene fra å vurderes til beste praksis. Utredninger som er innenfor et prinsipielt område, som inneholder en omfattende prinsipiell analyse med konkrete henvisninger til relevante rettsavgjørelser, og som har grundige vurderinger av eventuelle konflikter, blir vurdert til «besvart etter beste praksis»

#### *Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene samlet*

I kapittel 3.1 gis det tall for den gjennomsnittlige skåringen på kjernekriteriene samlet.

I denne vurderingen av overordnet utredningskvalitet inngår seks av de syv kjernekriteriene (jf. spørsmål presenterte i kapittel 2.3). Vi har ikke tatt skåringen på prinsipielle spørsmål med i en vurdering av samlet skåring av kvaliteten på utredningene.

Utredningene i høringssakene er vurdert som «ikke-besvart», «delvis besvart», «i stor grad besvart» og «besvart etter beste praksis» ut fra de enkelte spørsmålene, jamfør over. Utredningen får en skår lik 0 for «ikke besvart», 1/3 for «delvis besvart», 2/3 for «besvart i stor grad» og 1 for «besvart etter beste praksis» på hvert av kjerne-kriteriene. En utredning kan dermed få skåren 6 dersom den besvarer samtlige seks kjerne-kriterier etter beste praksis. Deretter beregnes gjennomsnittlig skår for alle høringene.

## 1.4 Skåring og vurdering av tilleggskriterier

I tillegg til de syv kjerne-kriteriene er det definert fire tilleggskriterier. Tilleggskriteriene inngår i vurderingen av analyseform (jf. kapittel 1.6). Disse er utledet fra skal- og bør-krav i utredningsinstruksens veileder. Tilleggskriteriene er anvendt for alle utredningene vi har vurdert. Disse kriteriene er sentrale for å utdype vurderingen av hvilken kvalitet høringssakene har. Dette er de fire tilleggskriteriene:

- 1) Inneholder analysen en beskrivelse av nullalternativet?<sup>38</sup>
- 2) Er tiltaket beskrevet i tilstrekkelig detalj til at virkningene kan identifiseres og beskrives?
- 3) Er det anslått (ev. beregnet) budsjettvirkninger for det anbefalte tiltaket for analyseperioden?
- 4) Er tiltakets nyttevirksomheter vurdert opp mot tiltakets kostnadsvirkninger?

Utredningene er skåret som enten «ikke besvart» eller «besvart» på disse tilleggsspørsmålene.

## 1.5 Metode for vurdering av forenklete analyser

En forenklet analyse bygger på samme metode som en samfunnsøkonomisk analyse, men er en mindre omfattende forhåndsutredning. Metoden passer godt for mellomstore tiltak og kan skaleres opp til en samfunnsøkonomisk analyse om nødvendig. Kriteriene for forenklet analyse er hentet fra DFØs veileder til utredningsinstruksens og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. En utredning på nivå med forenklet analyse vurderes dermed ut fra både kjerne- og tilleggskriterier i tillegg til følgende kriterier:

- 1) Inneholder analysen en beskrivelse av årsakene til problemet?
- 2) Inneholder analysen ett eller flere effektmål?
- 3) Er minst én virkning tallfestet?
- 4) Er minst én virkning verdsatt?
- 5) Er tiltakets virkninger beskrevet for hele analyseperioden?
- 6) Er det beskrevet hvorvidt det er usikkerhet knyttet til noen av virkningene?
- 7) Er det beskrevet fordelingsvirkninger for flere berørte grupper?
- 8) Har ikke-prissatte virkninger blitt gitt plass i rangeringen?
- 9) Inneholder analysen en begrunnelse av hvorfor det anbefalte tiltaket er rangert høyest?

---

<sup>38</sup> Et nullalternativ beskriver problemet slik det er i dag, og forventet framtidige utvikling dersom det ikke iverksettes tiltak.

Kriteriene for forenklet analyse anvendes for alle utredninger som har besvart kjernekriteriene og tilleggskriteriene på en tilstrekkelig god måte. Både forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser blir dermed vurdert med kriteriene for forenklede analyser. Vi gir kriteriene for forenklet analyse enten «besvart» eller «ikke besvart». Kapittel 1.7 beskriver en nærmere vurdering av samfunnsøkonomiske analyser

## 1.6 Riktig analyseform og en vurdering opp mot forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse

Ifølge utredningsinstruksen kan utredninger gjennomføres enten som en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har vurdert hvilken utredningsform vi mener utredningen er, og vi har vurdert hvilken utredningsform den burde ha hatt, ut ifra prinsippene i den nye utredningsinstruksen.

Disse vurderingene har vært gjennomført i to steg.

I den første delen av vurderingene ble utredningen vurdert etter kjernekriteriene og tilleggskriteriene. Utredningen får en skår lik 0 for «ikke besvart», 1/3 for «delvis besvart», 2/3 for «besvart i stor grad» og 1 for «besvart etter beste praksis» på hvert av kjernekriteriene. En utredning kan dermed få skåren 6 dersom den besvarer samtlige seks kjernekritier etter beste praksis. I tillegg kan den få inntil ett poeng for skåring på prinsippsspørsmålet.<sup>39</sup> Tilleggskriteriene gis 0 for «ikke besvart» og 0,5 for «besvart». Ettersom det er fire tilleggsspørsmål, kan en utredning oppnå to hele poeng dersom den har besvart samtlige av dem. Dette gir en total mulig oppnådd skår lik 9 for en utredning.

For at utredningen skal bli vurdert som en forenklet analyse, må den bestå to tester. Den må

- ha bedre enn «ikke besvart» på alle kjernekriteriene (med unntak av prinsipielle spørsmål<sup>40</sup>)
- ha en totalskår lik minst 2/3 av den totale poengskåren som er mulig

Utredningene som består denne testen, blir så vurdert etter kriteriene for forenklede analyser. Det er ni kriterier for forenklede analyser, og disse gis 0 for «ikke besvart» og 0,5 for «besvart». Den høyest mulige oppnådde skåren blir da 13,5. Utredninger som får mer enn 2/3 av denne skåren, blir vurdert kvalitativt som samfunnsøkonomiske analyser.<sup>41</sup> De resterende utredningene blir definert som forenklede analyser.

Når kjernekriteriene er gitt en mulig skår lik 1 og de andre kriteriene en mulig skår lik 0,5, er dette gjort ut fra en vurdering av hvor krevende det er å besvare det aktuelle kriteriet. Tilleggskriteriene

---

<sup>39</sup> Det gis her tilleggsverdi til prinsipielle vurderinger som en del av en samlet avveining av faktisk kvalitet på utredningen målt opp mot krav til forenklet analyse.

<sup>40</sup> En utredning som ikke har besvart kjernekriteriet om prinsipielle spørsmål, kan fortsatt bli vurdert som en høyere analyseform.

<sup>41</sup> De aktuelle utredningene tilfredsstilte i tillegg kravet til samfunnsøkonomiske analyser om at de vesentligste kostnadsvirkningene ble verdsatt.

vil generelt kreve mindre for å få «besvart» enn et kjernespørsmål vil kreve for å få «besvart etter beste praksis» eller «besvart i stor grad». Det vil derimot kreve mer å besvare et tilleggskriterium enn å sørge for at et kjernespørsmål er «delvis besvart». Slik sett vil skåringen gi et godt bilde av hvor grundig utredningen er. Ved vurderingen av hvilke analyser som skal vurderes som høyere analyseformer, er det satt et minimumsnivå på 2/3 av total mulig poengskår ut fra en vurdering av hvor mange av kriteriene som bør besvares for at utredningen faktisk kan sies å være en forenklet analyse.

I den andre delen av vurderingen er det vurdert hvilken analyseform utredningen burde ha hatt. Utredningsinstruksens veileder beskriver hvordan man kan finne et forholdsmessig nivå på utredningen. De tre hovedkriteriene for skalering er disse:

- Viktige prinsipielle spørsmål krever grundigere utredning.
- Jo større man forventer at virkningene skal bli, desto grundigere skal utredningen være.
- Stramme tidsrammer kan gjøre det nødvendig med mindre grundige utredninger.

Hovedkriteriet om prinsipielle spørsmål er ikke brukt for å anslå om det holder at hver enkelt utredning følger minimumskravene (altså å være en minimumsanalyse), eller om utredningen burde være en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. En forenklet eller samfunnsøkonomisk analyse trenger ikke inneholde en grundig prinsipiell drøfting. En utredning som ikke har besvart kjerne-kriteriet om prinsipielle spørsmål, kan fortsatt bli vurdert som en høyere analyseform.

Størrelsen på virkningene er det viktigste vi har vurdert når det gjelder hvilken analyseform høringssaken burde ha hatt. Det er vurdert ut fra utredningsinstruksens veileder (jf. kapittel 2.2.3). Spørsmålet her er om få eller mange påvirkes av tiltaket, og om de påvirkes i stor eller liten grad. Dersom få påvirkes i liten grad, vil det som hovedregel være tilstrekkelig med en utredning som tilfredsstiller minimumskravene. Dersom mange påvirkes i liten grad, eller dersom få påvirkes i stor grad, har vi lagt til grunn at utredningen bør være en forenklet analyse.<sup>42</sup> Til sist er samfunnsøkonomisk analyse vurdert som riktig i de tilfellene hvor mange påvirkes i stor grad.

Når det gjelder spørsmålet om antallet som påvirkes av forslaget, er det kun vurdert tallet på dem som antas å bli direkte berørt. Her har vi satt en terskelverdi på minst 5000 personer som må berøres direkte, for at vi kan si at mange påvirkes. Stor grad av påvirkning er skjønnsmessig vurdert, for eksempel endringer i pensjoner, vesentlige økninger i utgifter, påvirkning på personvern eller større endringer i offentlige tjenester eller organisatoriske rammer. Liten grad av påvirkning er skjønnsmessig vurdert, for eksempel forskriftsjusteringer, endring av eksisterende tilskuddsordninger, rutineendringer og avgiftsjusteringer.

Til å vurdere hvilken analyseform som er benyttet i utredningen, har vi hatt rimelig klare kriterier. Vurderingene er likevel gjort med et innslag av skjønn. Størrelsen på virkningene av et forslag kan være krevende å anslå. I noen tilfeller tilsier kriteriene i utgangspunktet en samfunnsøkonomisk analyseform fordi mange vil påvirkes i stor grad av forslaget, samtidig som vi skjønnsmessig har vurdert at en forenklet analyse er mer rimelig. I andre tilfeller tilsier kriteriene i utgangspunktet en

---

<sup>42</sup> Det følger av instruksens veileder at i de tilfeller man er i tvil om tiltaket medfører vesentlige virkninger, må man i hver enkelt utredning vurdere om det bør gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse (se avsnitt 2.2.3).

forenklet analyse, men samtidig har vi vurdert at en minimumsanalyse er tilstrekkelig for den aktuelle høringen.

I tvilstilfeller mellom ulike analyseformer har vi altså latt utredningene få den laveste analyseformen ved vurdering av hvor grundig den burde være.

Utredningsinstruksens veileder tilsier for øvrig at stramme eksterne tidsrammer i noen spesielle tilfeller kan gjøre det nødvendig med mindre grundig utredning. I forbindelse med alle høringer er det vurdert om noe tilsier at tiltaket må gjennomføres særlig raskt. I sakene hvor tid var en begrensende faktor, kan det konkluderes med at minimumsanalyse er en tilstrekkelig analyseform. Vi har ikke funnet slike saker i vårt utvalg fra 2019, og det gjaldt også svært få høringer i utvalget i 2015.

## **1.7 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser og Doffin-søk**

I enkelte tilfeller vil en utredning kunne omhandle tiltak med vesentlige virkninger, og det følger av utredningsinstruksen at utredningen i slike tilfeller skal gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse. Antall utredninger som er vurdert på nivå med samfunnsøkonomiske analyser, har vist seg å være svært lavt.

I likhet med nullpunktsmålingen er det i 2019 innhentet tilleggsinformasjon til dokumentanalysen om utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser. Vi har kartlagt antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser i en bestemt tidsperiode på Doffin, som er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger offentlig forvaltning ut konkurranser om oppdrag de skal ha gjennomført, for eksempel samfunnsøkonomiske analyser. Den nasjonale terskelverdien som utløser kunngjøring på Doffin, ble hevet til 1,3 millioner fra april 2018.<sup>43</sup> Det er frivillig å publisere oppdrag under denne terskelverdien. Vi har ikke oversikt over omfanget av bestillinger med lavere beløp.

Vi benytter den samme framgangsmåten som ble brukt ved nullpunktsmålingen. Vi har benyttet et tallmateriale som ble utarbeidet for perioden 2010–2015, fra den forrige rapporten og utvidet dette med tall til og med 2019. Hvert enkelt søketreff på søkeord er vurdert inngående og likeledes spørsmålet om det er en bestilling av en samfunnsøkonomisk analyse fra en statlig virksomhet eller ikke. I utgangspunktet har kriteriet vært helt entydig: Det skal gå tydelig fram av tittel eller beskrivelsen av oppdraget at dette gjelder en samfunnsøkonomisk analyse.

En del søketreff har vært tvilstilfeller. Det er for eksempel ikke alltid uttrykket «samfunnsøkonomisk analyse» er brukt. Da har vi vurdert om vi finner igjen sentrale deler av det vi definerer som en samfunnsøkonomisk analyse, for eksempel om det er flere tiltak som skal utredes, eller om kost–nytte-beregninger inngår i oppdraget. I tvilstilfeller har vi med andre ord gjennomført kvalitative vurderinger av om oppdraget som beskrives, reelt sett framstår som en samfunnsøkonomisk analyse.

---

<sup>43</sup> I 2015 var terskelverdien kr. 500 000. De nasjonale terskelverdiene økte til 1.1 millioner 1.januar 2017.

De samme vurderingene er gjort for rammeavtaler. En spesiell utfordring her har vært at enkelte statlige virksomheter har lyst ut store rammeavtaler på mange forskjellige områder, der alt fra IKT, organisasjonsutvikling, virksomhetsstyring, rekruttering mv. har inngått. Bistand til samfunnsøkonomiske analyser har ikke nødvendigvis vært mer enn en beskjeden del av den samlede utlyste rammeavtalen. I slike tilfeller har vi vært åpne i tolkningen og vurdert rammeavtalen som en rammeavtale for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser dersom avtalen har en del som knytter seg til akkurat samfunnsøkonomiske analyser.

Med det som utgangspunkt har vi utformet en tidsserie som viser utviklingen i antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser for perioden 2010–2019. I den samme serien vurderer vi også utviklingen i antallet rammeavtaler for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. Samlet sett bidrar både Doffin-søk og dokumentstudiene etter vårt syn til å gi en indikasjon på hvor omfattende bruken av samfunnsøkonomiske analyser var i statlige beslutninger i 2019, og hvordan tilstanden har utviklet seg i senere år.

## 1.8 Metode for kategorisering etter virkemiddeltipe

De ulike høringsdokumentene er alle kategorisert etter hvilke typer virkemidler som foreslås i høringsdokumentene. En slik kategorisering gjør det mulig å bryte ned hørings sakene i undergrupper og undersøke om karakteristikk på disse områdene kan relateres til hvor godt de ulike kriteriene besvares. Det ble utviklet fem kategorier for virkemidlene som blir foreslått i utredningene:

- juridiske virkemidler
- organisatoriske virkemidler
- økonomiske virkemidler
- pedagogiske virkemidler
- andre virkemidler

Juridiske virkemidler er atferdsregulerende i betydningen tildeling av rettigheter og plikter mv. Organisatoriske virkemidler er endringer i institusjoner, organisasjon og myndighet. Dette er altså virkemidler som påvirker sammenslutninger, ansvars- og myndighetsfordeling, formell oppbygning, styring og liknende. Økonomiske virkemidler innebærer virkemidler av økonomisk art eller virkemidler som påvirker enheters eller menneskers økonomiske insentiver. Dette omhandler i stor grad skatter, avgifter, tilskudd og overføringer. Pedagogiske virkemidler retter seg mot opplæring, kunnskaps- og informasjonsdeling. Andre virkemidler er en restkategori som fanger opp virkemidler som ikke passer inn i de øvrige kategoriene. Et eksempel her kan være å sette opp et gjerde eller fatte beslutning om at bestemte typer tekniske innretninger skal bygges eller settes opp.

Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Det er ikke uvanlig at det foreslås flere virkemidler i en og samme hørings sak. Eksempelvis kan en utredning foreslå en omorganisering (organisatoriske virkemidler), samtidig som det foreslås en tilpasning til forslaget i en tilknyttet forskrift (juridiske virkemidler). På samme måte kan det i en utredning foreslås en endring i en forskrift eller lov for å regulere en atferd og samtidig foreslås å gi en eksisterende myndighet

adgang til å utstede et gebyr for å korrigere atferden. En slik sak ville dermed blitt kategorisert til å ha både juridiske og økonomiske virkemidler. I analysen som er gjengitt i denne rapporten, har vi forenklet kategoriene og skilt mellom 1) juridiske, 2) andre virkemidler (ekskl. juridiske) og 3) juridiske i kombinasjon med andre virkemidler.



## 2. Spørreundersøkelsen

I det følgende går vi gjennom den metodisk tilnærmingen som er brukt i spørreundersøkelsen.

### 2.1. Metode for utvikling av spørsmål

I nullpunktsmålingen ble det også utarbeidet en spørreundersøkelse i 2016 som delvis skulle komplementere og delvis underbygge dokumentstudien. Vi har gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse i 2019. Denne er i stor grad en videreføring av spørreundersøkelsen fra nullpunktsmålingen, hvor vi har lagt til noen flere spørsmål og justert noen av spørsmålene fra forrige undersøkelse.

I 2016 var spørreundersøkelsen i stor grad rettet inn mot den samme delmengden av dokumenter som ble undersøkt i dokumentstudien, altså høringer som ble lagt ut på regjeringen.no. Vi ønsket i større grad å benytte spørreundersøkelsen til å undersøke bruken av utredninger som vi *ikke* fanget opp gjennom dokumentstudien, og valgte derfor å rette inn flere spørsmål mot utredninger generelt, ikke bare mot høringssaker.

#### Små endringer som ikke endret innholdet og fremdeles gir sammenliknbarhet:

På spørsmålene om hva som er de viktigste årsakene til utilstrekkelige utredninger og lite bruk av samfunnsøkonomiske analyser, ble det i 2016 brukt alternativet «politiske føringer». I vår undersøkelse har vi endret dette alternativet til «politiske føringer (smalt mandat)» for virksomheter. Bakgrunnen for dette er at virksomhetene antas å oppleve eventuelle politiske føringer primært gjennom smale mandater fra departementene.

I spørsmål hvor respondentene ble bedt om å besvare i hvor stor grad eller med omtrentlige antall med alternativer som «så å si alle», «over halvparten» o.l., ble det i 2016 også vist til en prosentandel på denne måten: «så å si alle (90–100 prosent)», «over halvparten (50–90 prosent)». Disse prosentene er fjernet fra alternativene i 2019.

#### Større endringer som gjør svarene ikke-sammenliknbare

Om bruken av samfunnsøkonomiske analyser ble det i 2016 spurt om antall ganger samfunnsøkonomiske analyser var blitt benyttet i offentlige dokumenter. Vi oppfattet for det første at det ville være utfordrende for respondentene å gi gode svar på spørsmål om antall for hele departementet eller virksomheten. Vi syntes også at det var mer interessant å vite noe om den generelle bruken av samfunnsøkonomiske analyser, ikke bare hva som var benyttet i offisielle dokumenter. Vi endret derfor spørsmålet til: «I hvor stor grad benyttet dere samfunnsøkonomiske analyser?»

### 2.2 Om antall svar og representativitet

Det er kommet inn 51 svar fra virksomhetene og 10 fra departementene. Undersøkelsen ble sendt ut til postmottak til alle departementene og til 117 statlige virksomheter.

Virksomhetene som fikk undersøkelsen tilsendt, ble valgt ut fra den oversikt som departementene hadde om sine underliggende virksomheter på sine hjemmesider. Hensikten var å velge ut virksomheter som kom inn under utredningsinstruksens virkeområde, som innebærer at forvaltningsorganet måtte ha ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Statlige selskaper ble dermed ikke inkludert. Vi utelukket også enkelte virksomheter som var blitt lukket ut i undersøkelsen 2016, for eksempel enheter som først og fremst driver med forskning, og en del enheter av domstolskarakter.

Virksomhetene ble bedt om å svare på hvilket departement som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten. Av de 51 virksomhetene som svarte på undersøkelsen, var det 3 departementer som ikke var representert. Det er også god spredning i størrelsen på virksomhetene. Vi spurte hvor mange årsverk som blir utført i virksomheten. Flest virksomheter (33 prosent) svarte at det utføres 51–200 årsverk. 18 prosent svarte at det gjennomføres over 500 årsverk, og 4 prosent svarte at det utføres 0–10 årsverk.

10 av 15 departementer har svart på undersøkelsen. Vi gjennomførte flere ringerunder til departementene for å forsøke å øke svarprosenten og kvaliteten på svarene.

## 2.3. Om kvaliteten på svarene

Spørreundersøkelsen ble sendt til departementer og virksomheter ved deres postmottakadresse og med et følgebrev som forklarte formålet og bakgrunnen for undersøkelsen. Det ble kun sendt én lenke til spørreundersøkelsen til hver mottaker og slik lagt opp til at det skulle komme ett svar på vegne av hele departementet eller virksomheten.

For å gi gode muligheter for samordning ble det lagt ved tekstfiler med alle spørsmålene, slik at dette kunne distribueres videre til ulike avdelinger. Det ble også gitt relativt lang svarfrist for å gi tid til å samordne svar på tvers.

Det var i oversendelsen vist til at virksomhetene og departementene kunne kontakte prosjektleder i tilfelle de hadde spørsmål om undersøkelsen. Det kom enkelte henvendelser, og det ble gitt muntlig og skriftlig veiledning.

Vi har fått tilbakemeldinger fra flere om at det har vært krevende å gi gode svar på undersøkelsen på vegne av en hel virksomhet eller et helt departement. Ett departement varslet oss om at de valgte å ikke sende inn svarene etter å ha arbeidet med undersøkelsen fordi de ikke kunne stå inne for at svarene representerte hele departementet.

Vi har forståelse for at det kan være store variasjoner mellom avdelinger innad i departementer og virksomheter, og for at svarene fra de enkelte ikke nødvendigvis gir et helt korrekt bilde av arbeidet med utredninger i staten. Vi tar derfor forbehold om at svarene må tolkes med noe varsomhet, men vi mener de gir en indikasjon om de overordnede trekkene.

## Vedlegg 2: Ytterligere resultater fra dokumentstudien, spørreundersøkelsen mv.

I det følgende presenterer vi ytterligere funn fra dokumentstudiene og spørreundersøkelsene. I tillegg beskriver vi enkelte mindre funn som utdyper hovedfunnene som er beskrevet i rapporten.

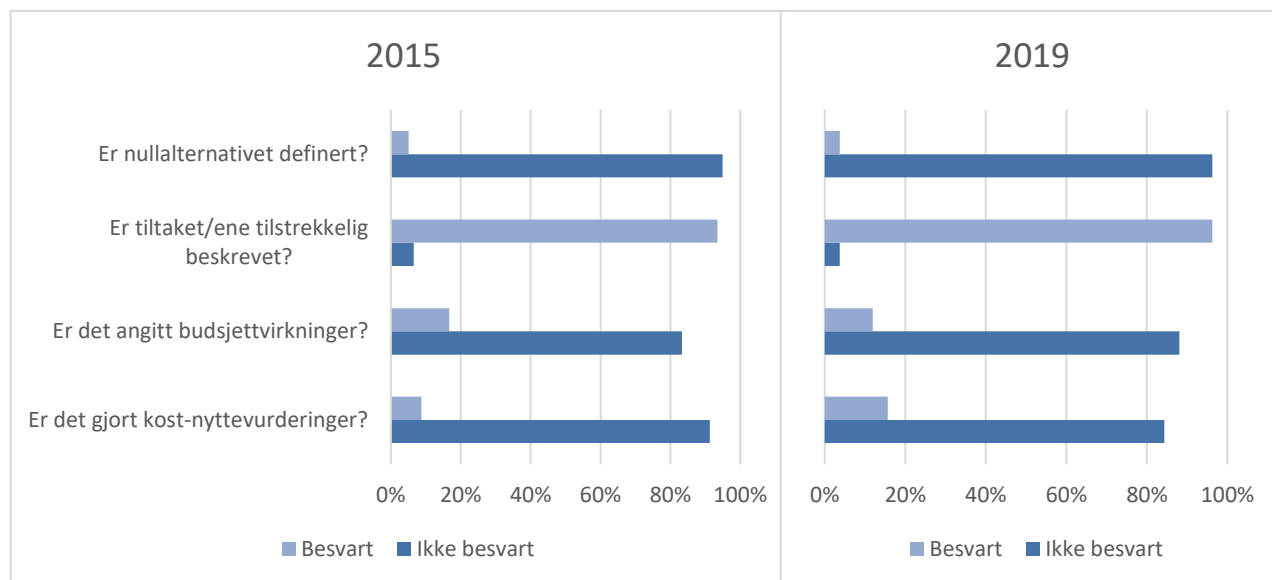
### 1. Dokumentstudien

I det følgende beskriver vi ytterligere funn fra dokumentstudiene av hva slags vurderinger som gjøres og ikke gjøres i utredninger.

#### 1.1. Nullalternativ, tilstrekkelige tiltaksbeskrivelser, budsjettvirkninger og kost-nytte-vurderinger

I tillegg til de syv kjernekrteriene vurderer vi, som nevnt i vedlegg 1 (i kapittel 1.4), samtlige utredninger etter fire tilleggskriterier.

**Figur 1: Fordeling av skåring på tilleggskriterier.**



Det generelle inntrykket er at det er lite endring fra utvalget i 2015 til utvalget i 2019 med hensyn til om tilleggskriteriene er besvart eller ikke. Med unntak av beskrivelse av tiltaket er disse kriteriene i liten grad oppfylt.

Det første tilleggskriteriet gjelder spørsmålet om nullalternativet, definert som en beskrivelse av dagens situasjon og den forventede utviklingen i fravær av nye tiltak. Nullalternativet skal være sammenlikningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltak. Å ha med nullalternativ er lite

utbredt i høringssakene fra både 2015 og 2019. I 2019 manglet 96 prosent av dem et nullalternativ slik det er definert, noe som er omtrent det samme som i 2015.

Bildet er helt motsatt når det gjelder det andre tilleggskriteriet, som handler om tilstrekkelig detaljerte tiltaksbeskrivelser til at virkningene kan identifiseres og beskrives. I 2019 var 96 prosent av tiltakene i høringssakene beskrevet godt og presist nok til at kriteriet anses innfridd. I 2015 innfridde 93 prosent.

Det tredje tilleggskriteriet knytter seg til anslag av tiltakets budsjettvirkninger. I 88 prosent av høringssakene i 2019 anslås det ikke budsjettvirkninger. I 2015 var tallet 83 prosent. Da det ikke er beregnet hvor mange av sakene som *vil* medføre budsjettvirkninger, og som dermed *skal* inneholde beregninger, er det ikke mulig å gi et presist anslag på hvor stort avviket fra utredningsinstruksens veileder er. Med forbehold om denne usikkerheten ser vi uansett at departementene i disse utredningene i liten grad kommenterer budsjettvirkninger

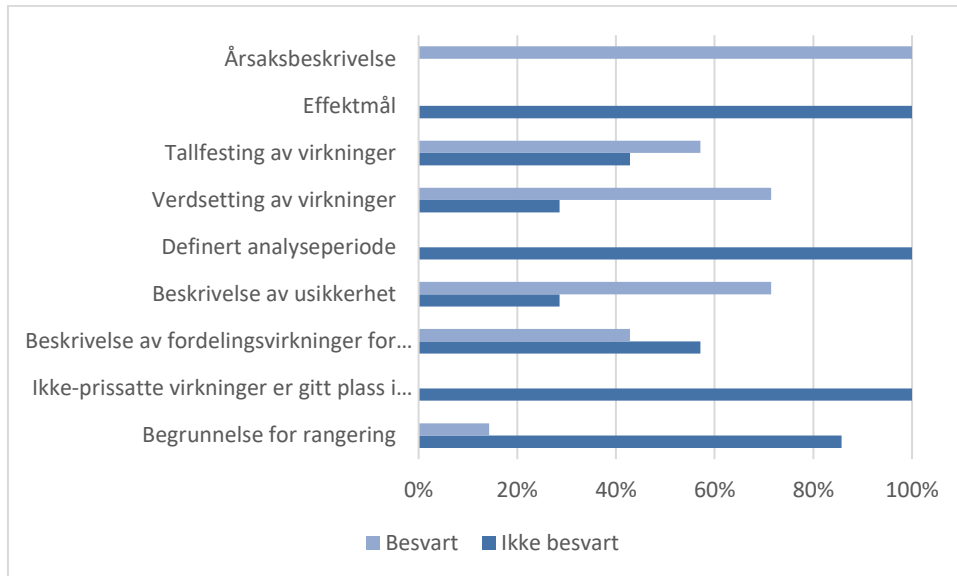
Det fjerde tilleggskriteriet knytter seg til overordnede vurderinger av tiltakets fordeler og ulemper. Tallene viser at 84 prosent av høringssakene i 2019 mangler overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved tiltaket. Dette er en lavere andel enn i 2015, da manglet 91 prosent av høringssakene en slik vurdering. Statusmålingen har vist at det fortsatt er slik at det i stor grad utredes kun ett tiltak, og at man dermed ikke vurderer flere konkurrerende tiltak opp mot hverandre. Vi har sett at departementene fortsatt i stor grad avgrensner seg til å vurdere de positive virkninger av forslagene og i mindre grad beskriver de potensielt negative. Nytte- og kostnadsvurderinger er dermed fortsatt relativt lite utbredt i utredninger av statlige tiltak som er sendt på høring.

## 1.2. Resultater fra skåring av forenklede analyser

I det følgende gis det skåring av de forenklede analysene vi har identifisert.<sup>44</sup> Disse analysene har blitt vurdert etter kriteriene for forenklede analyser i tillegg til de kriteriene som alle andre utredninger er vurdert etter. I 2019 var det syv av utredningene som skåret tilstrekkelig godt nok på kjernesporsspørsmålene og tilleggsspørsmålene til å vurderes for kriteriene tilknyttet forenklet analyse. Under er skåringsresultat og fordeling av utredningene gjengitt for de ni kriteriene utviklet for forenklet analyse.

---

<sup>44</sup> Resultatene er ikke sammenliknet med resultatene fra 2015 ettersom det er gjort noen mindre endringer i hvordan kriteriene er vurdert.

**Figur 2: Skåring på kriterier for forenklede analyser.**

Kriteriene for forenklet analyse er vurdert som enten «besvart» eller «ikke besvart». Andelene er vist i figur 2 over. Vi ser at alle de syv utredningene som er vurdert etter kriteriene for forenklet analyse inneholder en årsaksbeskrivelse av problemet, men det ikke er funnet effekt mål i noen av disse utredningene. Videre ser vi at 57 prosent av utredningene ble vurdert til å ha tallfestet minst én identifisert virkning, mens 71 prosent hadde verdsatt minst én virkning. Ingen av utredningene hadde definert en analyseperiode. Andelen som beskriver usikkerhet knyttet til noen av de identifiserte virkningene, var 71 prosent. Vi ser også at 43 prosent har med beskrivelse av fordelingsvirkninger for flere grupper. Når det gjelder bruken av ikke-prissatte virkninger i rangeringen av tiltakene, finner vi ikke dette i noen av utredningene. Kun 14 prosent av utredningene hadde en begrunnelse av hvorfor tiltaket som anbefales, er rangert høyere enn de alternative tiltakene som var utredet.

## 2. Vurdering av NOU-mandater i 2019

Norges offentlige utredninger (NOU-er) er en serie med utredninger som publiseres på regjeringen.no. Regjeringen, eller det enkelte departement, kan nedsette et utvalg med fagpersoner og parter på et område for å utrede problemer og mulige tiltak. I utredningsinstruksen framgår det under punkt 1-3 at det forvaltningsorganet som har ansvaret for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt, og at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet hvis det er et offentlig utredningsarbeid. Videre publiserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i februar 2019 en ny veileder om utvalgsarbeid i staten, hvor henvisninger til ny utredningsinstruks er tatt inn.<sup>45</sup>

Vi har gått igjennom ni mandater for offentlige utredninger som ble nedsatt av regjeringen i løpet av 2019.<sup>46</sup> Av disse er to fra Finansdepartementet, to fra Arbeids- og sosialdepartementet, to fra Kulturdepartementet, to fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ett fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Av disse ni NOU-mandatene var det kun ett som ikke hadde noen henvisning til utredningsinstruksen. I de øvrige mandatene er det gitt en generell henvisning til at utredningsinstruksen skal legges til grunn.

Det som nevnes spesifikt i flere av mandatene, er at konsekvenser skal utredes. I noen av mandatene benyttes tilsvarende ordlyd som i den tidligere utredningsinstruksen (2005), der det sto at «at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene» skal utredes. Videre er det ingen av mandatene som spesifikt nevner minimumskravene eller kravene til samfunnsøkonomiske analyser, som framgår av gjeldende instruks i henholdsvis punkt 2-1 og 2-2.

Samlet sett gis det i mandatene dermed ingen henvisninger til de spesifikke kravene i gjeldende utredningsinstruks, men det er positivt at de fleste mandatene gir en generell henvisning til utredningsinstruksen.

---

<sup>45</sup> Se veileder her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utvalgsarbeid-i-staten/id2629750/>

<sup>46</sup> I nullpunktsmålingen ble mandater fra første halvår 2015 gjennomgått. Ettersom det er få utvalg som ble satt ned første halvår i 2019, har vi i statusmålingen utvidet tidsrommet.

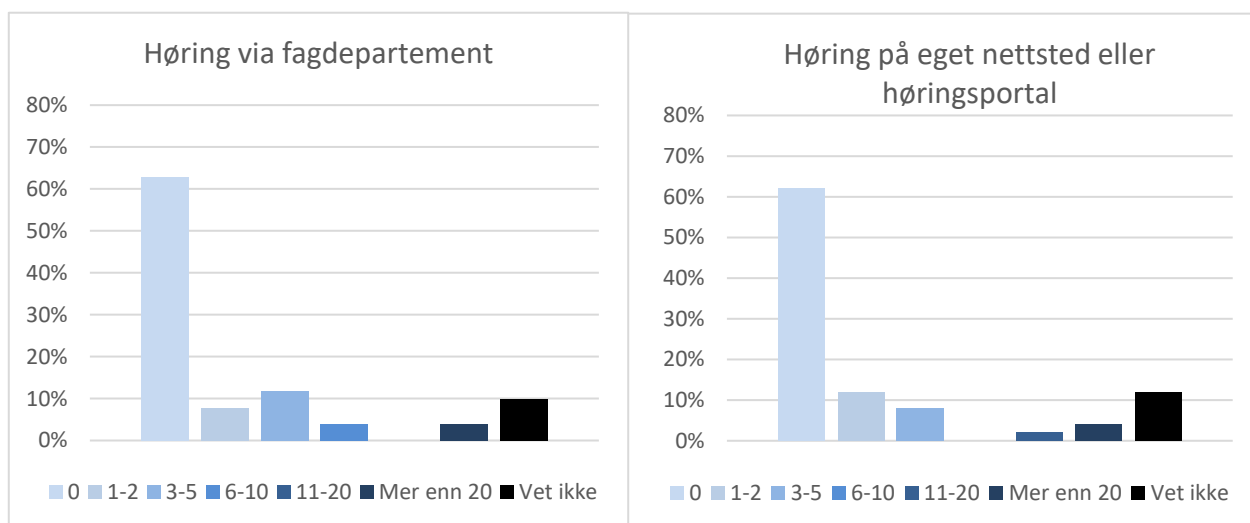
### 3. Resultater fra spørreundersøkelsen

I det følgende gis det utdypende funn fra spørreundersøkelsen om antall høringsaker og høringsvar, for hvilken type virkemidler minimumskravene benyttes, og om arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser.

#### 3.1. Hvor mange har utarbeidet saker som er lagt ut på høring?

Gjennom dokumentstudien fikk vi oversikt over hvor mange saker de enkelte departementene har lagt ut på høring i løpet av første halvår 2019. I spørreundersøkelsen spurte vi også virksomhetene om hvor mange saker som var utarbeidet av dem og oversendt overordnet departement for å bli lagt ut på høring på regjeringen.no eller lagt ut på høring på eget nettsted eller høringsportal.

**Figur 3: Virksomhetenes svar på spørsmålene: «Hvor mange saker har blitt utarbeidet av din virksomhet og oversendt overordnet departement og lagt ut på høring på regjeringen.no i første halvår 2019?» og «Hvor mange saker har dere lagt ut på høring på virksomhetens egen nettside (evt. høringsportal) i første halvår 2019?»**



Flertallet av virksomhetene (63 prosent) svarer at de ikke har utarbeidet noen saker som har blitt lagt ut på høring via fagdepartementet. Av virksomhetene som har hatt noen saker på høring, har flest hatt mellom tre og fem saker. Det er ellers variasjon blant virksomheter med hensyn til antall saker. Noen har kun hatt et par saker på høring, andre har hatt mer enn 20 på høring.

Til sammenlikning spurte vi også om hvor mange saker virksomhetene hadde utarbeidet og lagt ut på høring på sin egen nettside. Bildet ser svært likt ut. Også på dette spørsmålet svarer flertallet (62 prosent) at det ikke har lagt ut noen saker på høring. Vi har imidlertid ikke krysskobling mellom disse spørsmålene, så vi vet ikke om det eventuelt er de samme virksomhetene som ikke har lagt ut noen saker på høring på regjeringen.no og på egne nettsider.

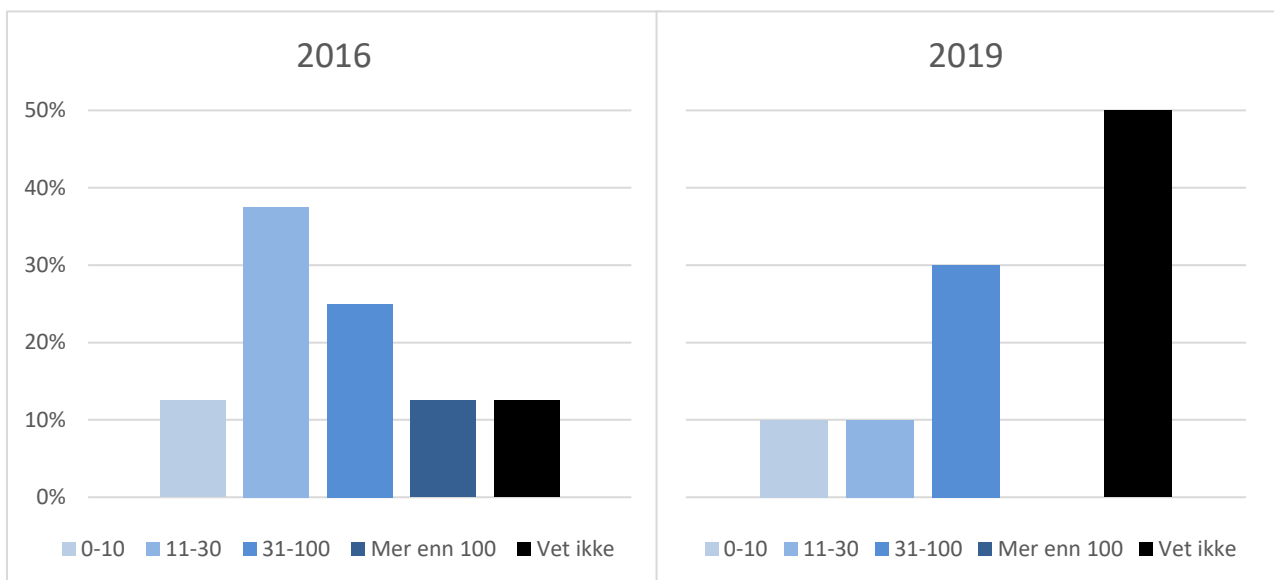
Også her er det variasjon blant virksomheter med hensyn til antall saker. Det er noen flere virksomheter som svarer at de har lagt ut én til to saker på høring på eget nettsted eller i egen høringsportal enn det som er lagt ut via fagdepartementet.

I 2016 svarte nesten 70 prosent av virksomhetene at de ikke hadde noen saker på høring inne på sin egen høringsportal, mens det var kun 35 prosent av virksomhetene som svarte at de ikke hadde sendt saker til overordnet departement og lagt på høring på regjeringen.no.

## 3.2 Om høringer

Vi spurte departementene og virksomhetene om hvor mange høringssvar de hadde levert i løpet av første halvår i 2019.

**Figur 4: Departementenes svar på spørsmålet: «Hvor mange høringssvar (med merknader) leverte departementet i første halvår 2019?»**

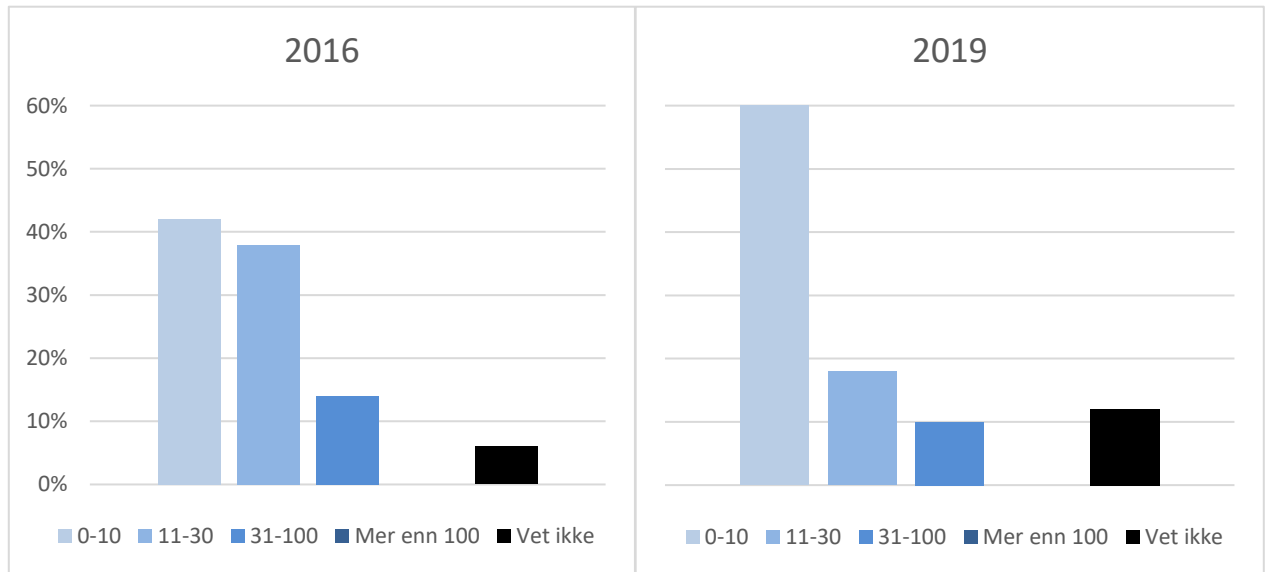




Av dem som har svart et antall, er det flere departementer som svarer at de har levert relativt mange hørings svar i første halvår 2019. Halvparten av departementene har imidlertid svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

I 2016 svarte 25 prosent at de hadde levert mellom 31–100 hørings svar. Da var det imidlertid to departementer som ikke svarte på spørsmålet.

**Figur 5: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvor mange hørings svar (med merknader) leverte din virksomhet i første halvår i 2019?»**



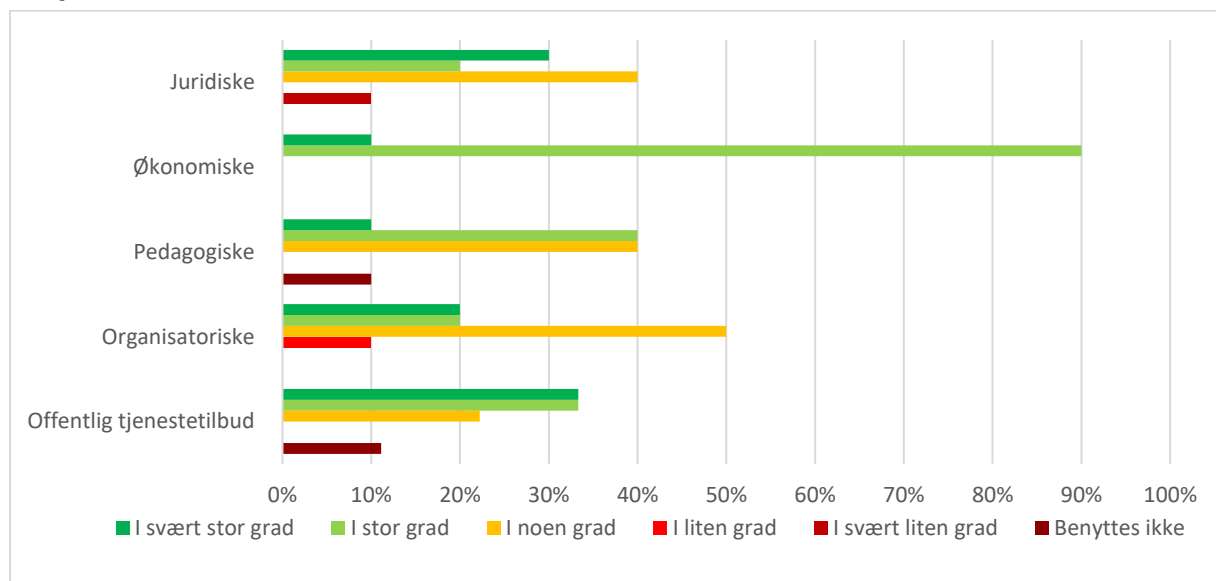
Blant virksomhetene er det 60 prosent som svarer at de har levert null til ti hørings svar i første halvår 2019. Om lag 20 prosent svarer at de har levert 11–30. Til sammenlikning var det i 2015 om lag 40 prosent som svarte at de hadde levert 0–10 og nesten 40 prosent som svarte 11–30.

### 3.3 Hvilke typer virkemidler blir utredet?

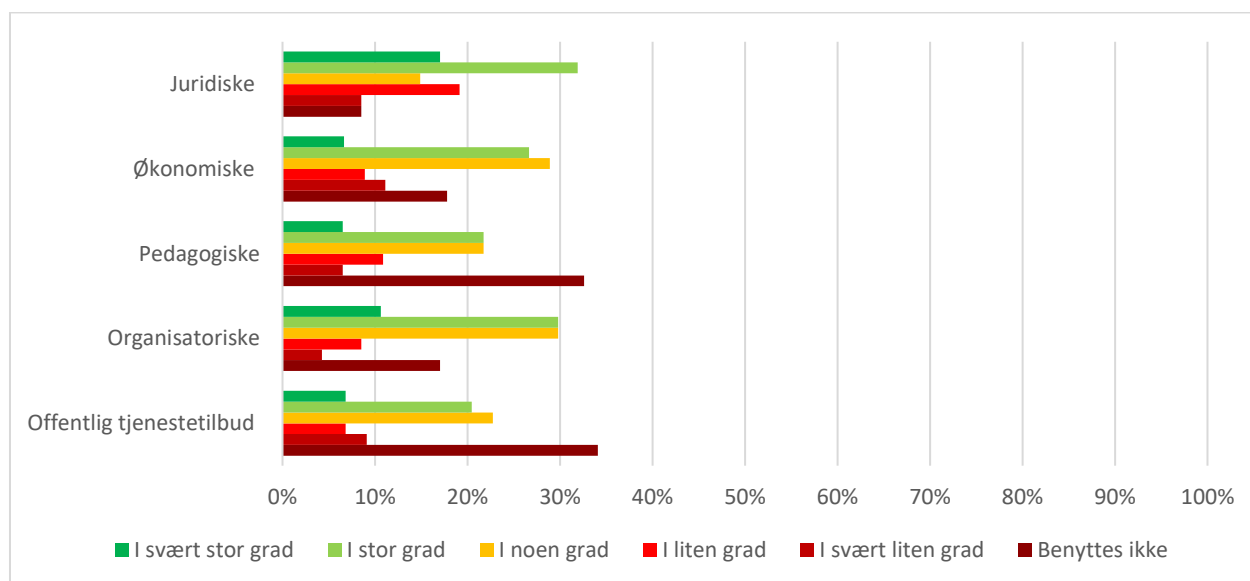
Fra dokumentstudien ser vi at flertallet av saker som blir lagt ut på høring, er lov- og forskriftsendringer. For å undersøke nærmere om utredningsinstruksen blir benyttet ved andre typer saker, har vi spurt om i hvilken grad den blir benyttet når andre virkemidler vurderes tatt i bruk.

I spørreundersøkelsen i 2019 spurte vi både departementene og virksomhetene om i hvor stor grad de seks spørsmålene i utredningsinstruksen ble benyttet ved utredning av følgende virkemiddel: juridiske, økonomiske, pedagogiske, organisatoriske og offentlige tjenestetilbud.

**Figur 6: Departementenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benyttes de seks spørsmålene i utredningsinstruksen ved utredning av følgende virkemiddel i ditt departement?»**



**Figur 7: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «I hvor stor grad benyttes de seks spørsmålene i utredningsinstruksen ved utredning av følgende virkemiddel i din virksomhet?»**



Blant departementene svarer hele 90 prosent at de seks spørsmålene benyttes i stor grad ved utredning av økonomiske virkemidler, og de resterende 10 prosent svarer at det benyttes i svært stor grad. Blant virksomhetene er det til sammenlikning om lag 30 prosent som svarer at det benyttes i stor grad, og 7 prosent som svarer «i svært stor grad».

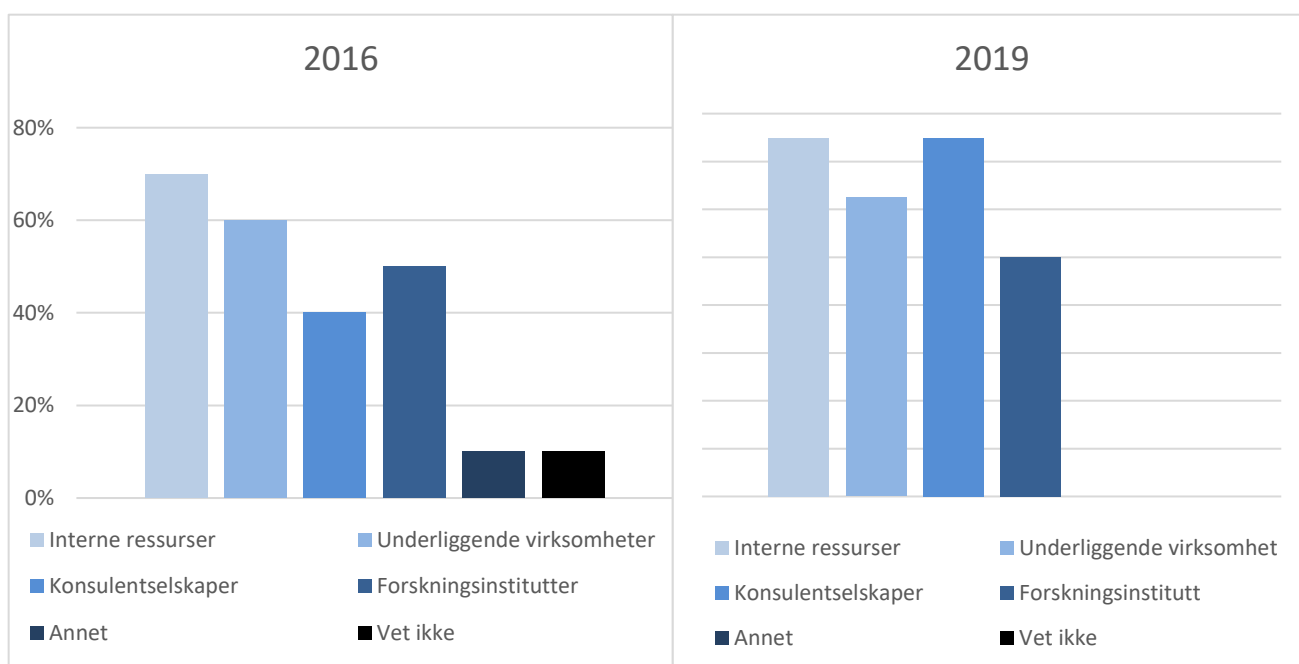
Det er større spredning i svarene blant virksomhetene enn det er blant departementene. Det er flere virkemidler hvor de seks spørsmålene ikke benyttes eller benyttes i liten eller svært liten grad blant virksomhetene.

For verken departementer eller virksomheter skiller juridiske virkemidler seg ut i så stor grad som det vi har observert fra dokumentstudien. Det at departementene svarer at de i stor grad utreder økonomiske virkemidler, kan ha sammenheng med satsingsforslag til statsbudsjettet – hvor det er krav om at alle forslag skal gi svar på de seks spørsmålene fra instruksen. Dette er ikke saker som blir lagt ut på høring.

### 3.4 Hvem gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene?

Departementene og virksomhetene som svarte at de hadde benyttet seg av samfunnsøkonomiske analyser, fikk spørsmål om hvem som gjennomførte analysene. Her kunne man velge mellom «interne ressurser», «underliggende virksomhet», «konsulentselskaper» og «forskningsinstitutt» eller «annet». Her var det mulig å avgi svar på flere alternativer ettersom man kan ha gjennomført flere analyser på ulike måter.

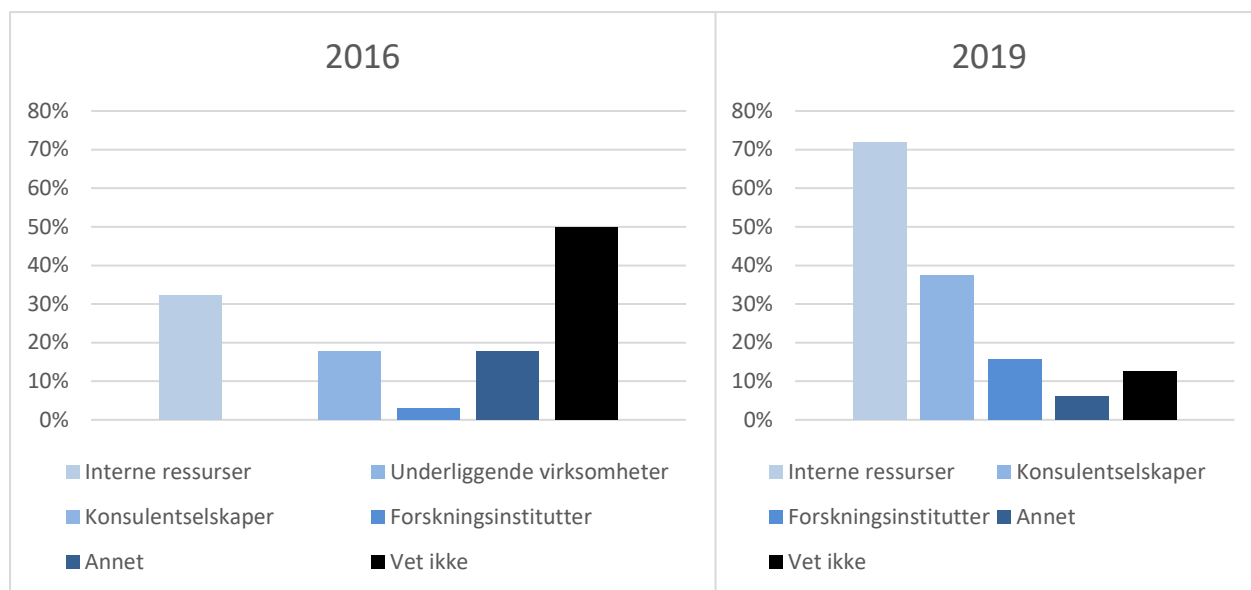
**Figur 8: Departementenes svar på spørsmålet: «Hvem gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene? (Flere svaralternativ er mulig.)»**



I 2019 svarte 75 prosent av departementene at de har benyttet interne ressurser for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Dette er om lag en like stor andel som i 2016.

Når det gjelder bruken av konsulentselskaper, benyttet hele 75 prosent dette i 2019 for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Dette er vesentlig høyere enn i 2016, da andelen som benyttet konsulentselskaper, var 40 prosent. Dette samsvarer med utviklingen vi har sett når det gjelder å utlyse samfunnsøkonomiske analyser på Doffin (jf. vedlegg 2, kapittel 4).

**Figur 9: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvem gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene? (Flere svaralternativ er mulig.)»**



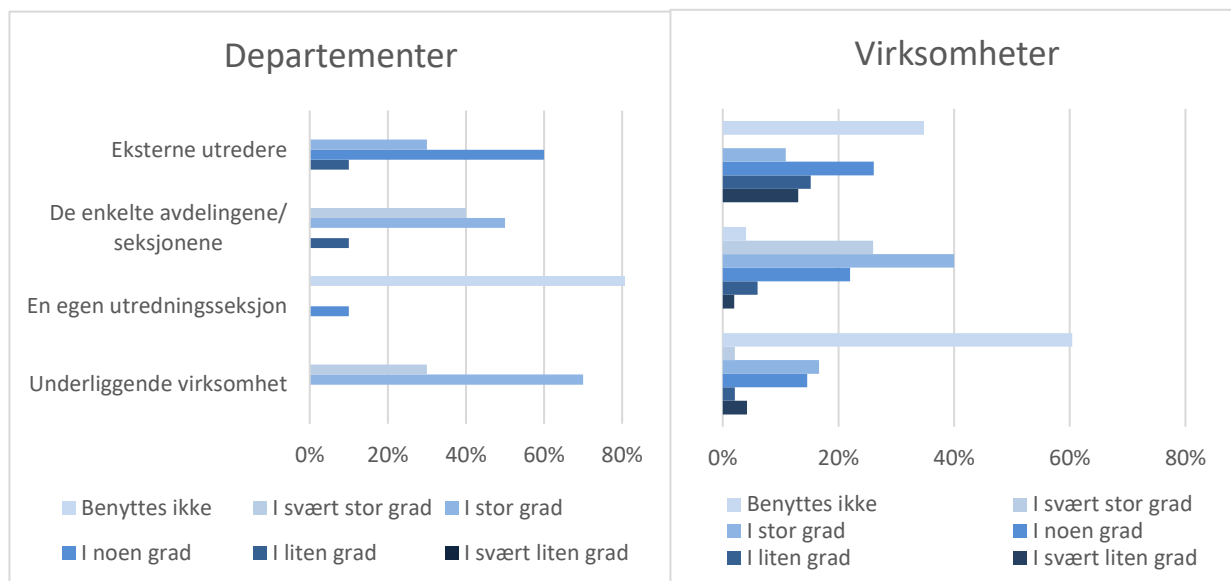
Blant virksomhetene svarte over 70 prosent i 2019 at de hadde benyttet interne ressurser. Videre svarte om lag 40 prosent at de hadde benyttet konsulentselskaper, og 16 prosent hadde benyttet forskningsinstitutter.

I 2016 svarte hele 50 prosent at de ikke visste hvem som gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene, mens over 30 prosent svarte at de ble gjennomført av interne ressurser.

### 3.5. Hvordan organiseres utredningsarbeidet?

I 2019 ble departementene og virksomhetene spurt om hvem som utfører utredningene. De ble bedt om å besvare i hvor stor grad utredningene ble gjennomført av «eksterne utredere», «de enkelte avdelingene/seksjonene», «en egen utredningsseksjon» eller «i underliggende virksomhet».

**Figur 10: Departementene og virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvem utfører utredningene?»**



Vi ser av figur 10 at departementene i utstrakt grad benytter underliggende virksomhetene i utredningsarbeidet. 70 prosent av departementene svarer at underliggende virksomheter i stor grad utfører utredningene, mens 30 prosent svarer at underliggende virksomheter utfører utredningene i svært stor grad.

Videre svarer 50 prosent av departementene at de i stor grad utfører utredninger i de enkelte avdelingene/seksjonene, mens 40 prosent svarer at de gjøre dette i svært stor grad. Når det gjelder bruk av eksterne utredere, svarer 30 prosent av departementene at det benyttes i stor grad, mens 60 prosent svarer at det benyttes i noen grad.

Blant virksomhetene svarer 40 prosent at utredningene i stor grad blir utført i de enkelte avdelingene og seksjonene, og nesten 30 prosent svarer at dette gjøres i svært stor grad. Dette er ikke så ulikt det departementene har svart.

Når det gjelder bruk av eksterne utredere, svarer 10 prosent av virksomhetene at det benyttes i stor grad, mens 26 prosent svarer at det benyttes i noen grad. Vi ser at virksomhetene svarer at de bruker eksterne utredere i mindre grad enn departementene.

Vi ser videre av figurene at det ikke er utbredt å ha egne utredningsenheter, spesielt ikke hos departementene. 90 prosent av departementene og 60 prosent av virksomhetene svarer at de ikke benytter slike. Blant virksomhetene er det 17 prosent som svarer at det benyttes i stor grad.

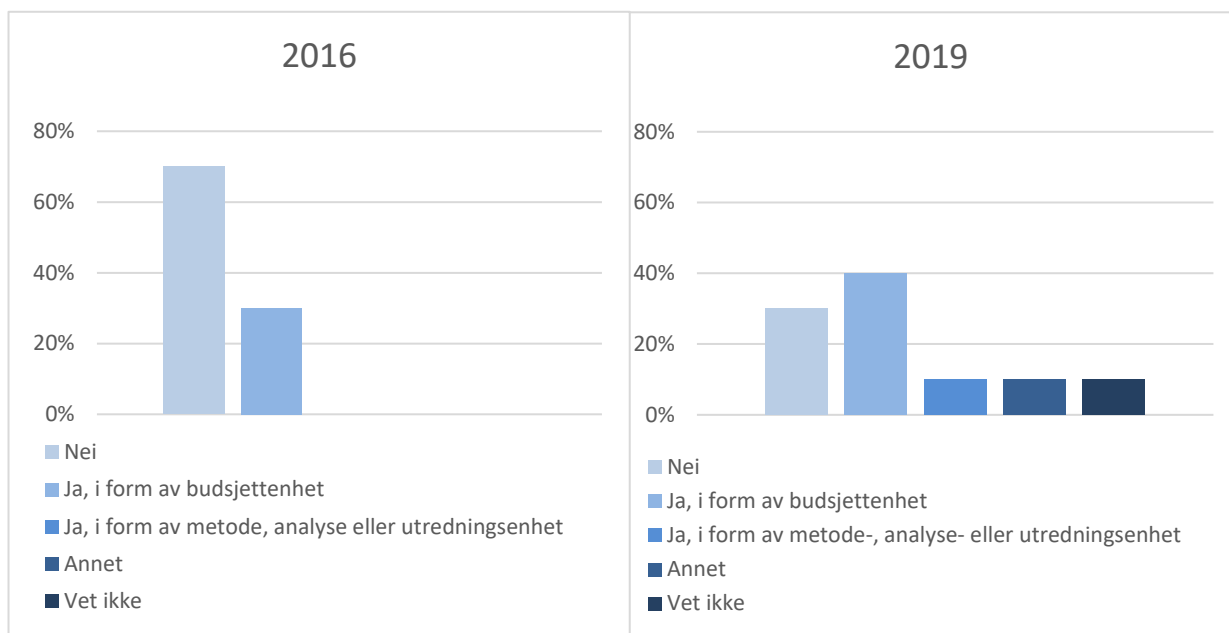
Se også kapittel 3.4 i vedlegg 2 om hvem som gjennomfører de samfunnsøkonomiske analysene i departementene og i virksomhetene.

I 2016 ble det stilt et liknende spørsmål som ikke er direkte sammenliknbart. Da ble det spurt om i hvor stor grad utredningene som endte opp som hørings saker, ble utredet internt. Da svarte to av ti departementer at så å si alle saker var utredet internt, mens seks svarte at over halvparten ble utredet internt.

Blant virksomhetene svarte i underkant av halvparten i 2016 at så å si alle sakene som hadde endt opp som høringssaker, var helt eller i hovedsak utredet av egen virksomhet.

Departementene og virksomhetene er også spurt om det finnes egne enheter som bidrar med kvalitetssikring av utredninger på tvers innad i organisasjonen.

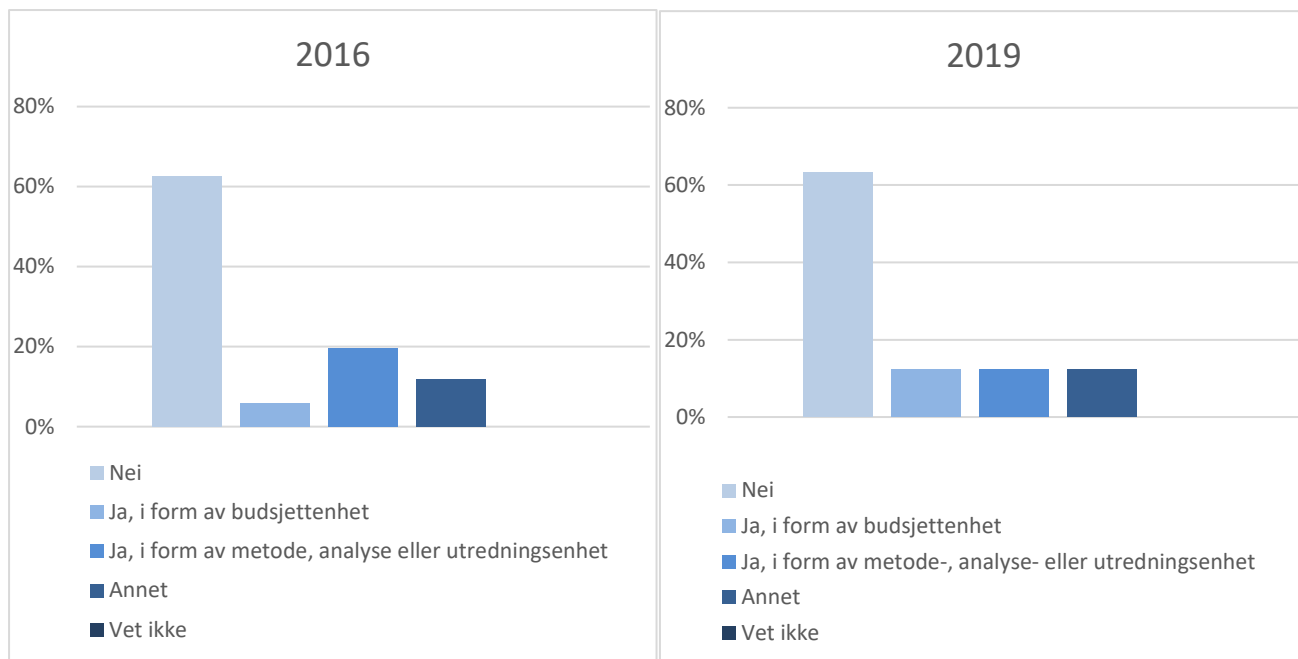
**Figur 11: Departementenes svar på spørsmålet: «Finnes det en egen enhet i departementet som bidrar med kvalitetssikring av utredninger på tvers i departementet?»**



I 2019 svarte 30 prosent av departementene «nei» på dette spørsmålet, mens den tilsvarende andelen i 2016 var hele 70 prosent. 40 prosent svarte at det var en budsjettenhet som kvalitetssikret utredningene i 2019, mens tilsvarende andel var 30 prosent i 2016. Til forskjell fra 2016 foretas 20 prosent av kvalitetssikringen i 2019 også av andre former for enheter.

Blant virksomhetene er det større samsvar mellom svarene i 2016 og 2019. I begge undersøkelsene svarte om lag 60 prosent at de ikke har noen egen enhet som bidrar til kvalitetssikring av utredninger. Det er foretatt kvalitetssikring av om lag 25 prosent i både 2016 og 2019.

**Figur 12: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Finnes det en egen enhet som bidrar med kvalitetssikring av utredninger på tvers i din virksomhet?»**



## 4. Oversikt over bestillinger av samfunnsøkonomisk analyse hentet fra Doffin<sup>47</sup>

I rapportens kapittel 3.7.4 går vi gjennom utviklingen i bestilling av samfunnsøkonomiske analyser. I tabell 1 nedenfor er bestillingene i perioden 2010–2019 listet opp detaljert.

**Tabell 1: Bestillinger om samfunnsøkonomiske analyser, inkludert rammeavtaler, i perioden 2010-2019**

År og antall analyser	Virksomhet som bestilte analysen	Rammeavtaler for samfunnsøkonomiske analyser	Virksomhet som lyste ut rammeavtalen
<b>2010:</b> 6 samfunnsøkonomiske analyser	Kommunal- og regionaldepartementet	0 rammeavtaler	
	Barne- og likestillingsdepartementet		
	Vegdirektoratet		
	Miljøverndepartementet		
	Nærings- og handelsdepartementet		
	Jernbaneverket		
<b>2011:</b> 6 samfunnsøkonomiske analyser	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	1 rammeavtale	Kystverket
	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet		
	Statens bygningstekniske etat		
	Kulturdepartementet (2)		
	Kommunal- og regionaldepartementet		



<b>2012: 2</b> samfunnsøkonomiske analyser	Direktoratet for forvaltning og IKT	2 rammeavtaler	GIEK
	Landbruks- og matdepartementet		Oljedirektoratet
<b>2013: 9</b> samfunnsøkonomiske analyser	VOX	4 rammeavtaler	Statens vegvesen region øst
	Direktoratet for forvaltning og IKT		Direktoratet for forvaltning og IKT
	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2)		Sjøfartsdirektoratet
	Kommunal- og regionaldepartementet (2)		Skatteetaten
	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
	Fylkesmannen i Oslo og Akershus		
Skatteetaten			
<b>2014: 4</b> samfunnsøkonomiske analyser	Samferdselsdepartementet	1 rammeavtale	Samferdselsdepartementet
	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet		
	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet		
	Klima- og miljødepartementet		
<b>2015: 16</b> samfunnsøkonomiske analyser	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (3)	6 rammeavtaler	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Direktoratet for byggkvalitet (2)		Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
	Klima- og miljødepartementet		Direktoratet for byggkvalitet
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2)		Direktoratet for forvaltning og IKT

	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2)		Finansdepartementet
	Norges vassdrags- og energidirektorat (2)		Kystverket
	Nærings- og fiskeridepartementet		
	Samferdselsdepartementet		
	Statens vegvesen		
	Utlendingsdirektoratet		
<b>2016: 11</b> samfunnsøkonomiske analyser	Arbeids- og velferdsdirektoratet	2 rammeavtaler	Oljedirektoratet
	Oljedirektoratet		Direktoratet for økonomistyring
	Utlendingsdirektoratet		
	Direktoratet for byggkvalitet		
	Nærings- og fiskeridepartementet		
	Samferdselsdepartementet		
	Norges vassdrags- og energidirektorat (2)		
	Direktoratet for økonomistyring		
	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet		
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet		
<b>2017: 17</b> samfunnsøkonomiske analyser	Barne- og likestillingsdepartementet	7 rammeavtaler	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
	Direktoratet for byggkvalitet		Politiets fellestjenester

	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		Utlendingsdirektoratet
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2)		Olje- og energidepartementet
	Miljødirektoratet (3)		Samferdselsdepartementet
	Olje- og energidepartementet		Statens vegvesen
	Politiets fellestjenester (2)		
	Samferdselsdepartementet (3)		
	Statens vegvesen (2)		
	Utlendingsdirektoratet		
<b>2018: 13</b> samfunnsøkonomiske analyser	Arbeids- og velferdsetaten	2 rammeavtaler	Sjøfartsdirektoratet
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet		Arbeids- og velferdsetaten
	Kunnskapsdepartementet		
	Miljødirektoratet (4)		
	Norges vassdrags- og energidirektorat (2)		
	Samferdselsdepartementet		
	Sjøfartsdirektoratet		
	Statens vegvesen		
<b>2019: 19</b> samfunnsøkonomiske analyser	Barne- og likestillingsdepartementet (2)	2 rammeavtaler	Finansdepartementet
	Brønnøysundregistrene		Direktoratet for byggkvalitet
	Direktoratet for byggkvalitet (3)		
	Finansdepartementet		
	Helse- og omsorgsdepartementet		

	Husbanken (2)		
	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet		
	Justis- og beredskapsdepartementet		
	Klima- og miljødepartementet		
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet		
	Miljødirektoratet		
	Nærings- og fiskeridepartementet (2)		
	Samferdselsdepartementet		
	Utdanningsdirektoratet		

