

DFØ-rapport 2021:2
Mai 2021

DFØ og forvaltninga av utgreiingsinstruksen 2020

[Undertittel]



Innhald

1 Bakgrunn, formål og avgrensing	2
2 Myndigheit, interne retningslinjer og organisering i DFØ	3
3 Førespurnader om instruksen	4
3.1 Oversikt over mottekne førespurnader	4
3.2 Meir om eit utval førespurnader	5
4 Samarbeid med andre aktørar	7
5 Kompetansetilbod og andre tiltak	8
5.1 Kompetansetilbod i samband med utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar.....	8
Kurstillbodet.....	8
Rådgiving, minikurs, innlegg og nettverk.....	10
Kompetansetenester på DFØ-nettsida	12
5.2 Statusmåling om utgreiingsinstruksen	13
5.3 DFØ-rettleiing på området styring.....	13
5.4 Ansvar for deltaking i OECDs Regulatory Policy Committee.....	14
6 Strategisk viktige enkeltoppgåver i 2021	15

1 Bakgrunn, formål og avgrensing

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på vegner av Finansdepartementet ansvaret for å forvalte utgreiingsinstruksen og økonomiregelverket. Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2021 gitt DFØ slikt oppdrag:

DFØ skal utarbeide årlige rapporter til departementet om egen forvaltning av henholdsvis økonomiregelverket og utredningsinstruksen. Rapportene skal peke på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet frem i Dokument 1 fra Riksrevisjonen for revisjonsåret 2019. Rapporten skal videre orientere om strategisk viktige enkeltoppgaver for DFØ innenfor regelverksområdet i 2021. Rapportene skal sendes til departementet innen 31. mars 2021. Formålet med den årlige rapporten om utredningsinstruksen er å gi Finansdepartementet et grunnlag for å vurdere DFØs forvaltning av utredningsinstruksen det enkelte året.

I kapittel 2 er det gitt ein omtale av organisatoriske rammer, interne retningslinjer og organisering knytt til arbeidet DFØ gjer i regelverkssaker.

Kapittel 3 inneheld ei oversikt over spørsmål vi har fått frå departement og statlege verksemder om korleis utgreiingsinstruksen skal tolkast og forståast. Vi svarer òg på spørsmål om samfunnsøkonomiske analysar. Vi går nærmare inn på eit utval slike saker.

Kapittel 4 inneheld ei oversikt over samarbeid mellom DFØ og andre aktørar om utgreiingsinstruksen.

Kapittel 5 gjer greie for nokre aktivitetar som har vore sentrale i forvaltinga av utgreiingsinstruksen, mellom anna kompetansetenester som DFØ tilbyr statlege verksemder.

Kapittel 6 inneheld ein kort omtale av strategisk viktige enkeltoppgåver for regelverksforvaltinga i 2021.

I tildelingsbrevet for 2021 står det òg at rapporten skal peike på eventuelle forhold av gjennomgåande karakter som er komne fram i Dokument 1 frå Riksrevisjonen for revisjonsåret 2019. Vi har ikkje funne spesielle forhold knytte til utgreiingsinstruksen i Dokument 1.

Regelverksrapporten om utgreiingsinstruksen blir gjennomgått i eit årleg fagmøte med Finansdepartementet og blir deretter publisert på dfo.no. Rapporten frå i fjor finn du [her](#).

2 Myndigheit, interne retningslinjer og organisering i DFØ

DFØ forvaltar utgreiingsinstruksen på vegner av Finansdepartementet. Dette ansvaret har vi hatt sidan den reviderte utgreiingsinstruksen tok til å gjelde 1. mars 2016. Elles har DFØ ansvaret for å forvalte økonomiregelverket, jf. eigen rapport til Finansdepartementet.

Forvaltingsansvaret for utgreiingsinstruksen omfattar mellom anna å tolke, informere og rettleie om instruksen, vurdere behov for vidareutvikling og gi råd til Finansdepartementet om endringar i instruksen. Vidare skal DFØ oppdatere rettleiaren til utgreiingsinstruksen ved behov. DFØ skal hjelpe med å innhente kommentarar frå departementa til forslag om vesentlege endringar i rettleiinga. Eventuelle endringar i sjølv utgreiingsinstruksen blir gjorde ved ny kongeleg resolusjon, mens vesentlege endringar i rettleiaren krev forankring hos departementa, eventuelt i regjeringa, og blir gjorde av DFØ.

Handtering av spørsmål om utgreiingsinstruksen eller rettleiaren til instruksen som reiser prinsipielle spørsmål, skal leggjast fram for Finansdepartementet. Andre relevante departement blir involverte ved behov.

DFØ deler rettleiingsansvaret med Justis- og beredskapsdepartementet, som har ansvar for føresegnene som gjeld lover og forskrifter (kapittel 4), og med Utanriksdepartementet, som har ansvar for føresegnene om EØS- og Schengen-saker (kapittel 5 og andre kapittel som vedkjem denne typen saker).

DFØ behandlar førespurnader i samsvar med dokumenterte interne retningslinjer og rutinar. Det blir gjort for å sikre god kvalitet, dokumentasjon og effektivitet. Alle skriftlege svar frå oss blir arkiverte. DFØ tek imot førespurnadene på e-postadressa postmottak@dfo.no.

Måten DFØ forvaltar utgreiingsinstruksen på, er organisert i forvaltings- og analyseavdelinga (FOA). Oppgåver knytte til forvaltinga av utgreiingsinstruksen og fagområdet samfunnsøkonomiske analysar er i hovudsak samla i seksjon for utgreiing og analyse (SUA). Som følge av ei omorganisering i DFØ som gjeld frå 1.1.2021, er fagmiljøet som jobbar med utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar, blitt ein del av ein større seksjon (seksjon for utgreiing og utvikling) og plassert i ei ny avdeling for forvaltingsanalyse.

DFØ har òg ansvar for fagområdet samfunnsøkonomisk analyse, som mellom anna inneber at vi skal rettleie og svare på spørsmål om krava i Finansdepartementets rundskriv R-109 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analysar mv*. Det er nær samheng mellom det rundskrivet og utgreiingsinstruksen. Utgreiingsinstruksen definerer *når* ein samfunnsøkonomisk analyse er nødvendig, mens rundskrivet fastset *korleis* ein slik analyse skal gjennomførast.

3 Førespurnader om instruksen

DFØ behandlar spørsmål om utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar frå departement, underliggjande verksemder og allmenta. Nedanfor greier vi kort ut om omfang og kva typar spørsmål DFØ har svart på i 2020. I 2020 har vi hatt éi sak av prinsipiell karakter.

DFØ svarer òg på ei rekkje spørsmål i samband med kurs, innlegg, arbeidsseminar og andre seminar og rådgivingsoppdrag, jf. kapittel 5.

3.1 Oversikt over mottekne førespurnader

I 2020 behandla DFØ til saman 19 førespurnader om utgreiingsinstruksen og om samfunnsøkonomiske analysar i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-109/14.

Tabell 1 gir eit oversyn over kor mange førespurnader DFØ svarte på i perioden 2017–2020, inndelt etter kva tema i instruksen dei gjeld. Som tidlegare år gjeld storparten av sakene i 2020 innhaldskrav i utgreiingsinstruksen og gjennomføring av samfunnsøkonomiske analysar i samsvar med Finansdepartements rundskriv R-109/14. I 2020 har det vore ein auke i talet på saker samanlikna med dei to føregåande åra.

Tabell 1: Førespurnader i perioden 2018–2020

Tema	2020	2019	2018
Verkeområdet til utgreiingsinstruksen	6	2	3
Innhaldskrava i utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar	10	9	10
Prosesskrava i utgreiingsinstruksen	3	1	4
Førespurnader i alt	19	12	17

I 2020 var gjennomsnittleg saksbehandlingstid samla sett om lag fire dagar.

I 2020 hadde vi òg ei sak av prinsipiell karakter, som er ein type saker som gjerne tek lengre tid å svare på, ettersom svar skal forankrast hos Finansdepartementet. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid inkludert denne prinsipielle saka var på om lag seks dagar.

Kort om den prinsipielle saka:

Saka gjaldt spørsmål om nullalternativet i tilknytning til regulering som skjer gjennom ei årleg forskrift om regulering av fisket etter kongekrabbe. Meir konkret gjaldt spørsmålet om nullalternativet i ei slik sak vil vere reguleringa frå fjoråret (som truleg ikkje blir forlengd), eller om det er ein uregulert situasjon som er nullalternativet. I svaret frå DFØ informerte vi om krava i Finansdepartementet, der det mellom anna går fram at det er vedteken politikk som skal leggjast til grunn i nullalternativet. Vidare informerte vi om at det følgjer av rundskrivet og

tilhøyrande rettleiing at det bør vere ein høg terskel for å leggje til grunn noko anna enn vedteken politikk i ein analyse. Men i nokre tilfelle der ei konkret grunngiving og vurdering av problemstillinga talar for det, kan det for visse typar reglar og anna vere formålstenleg å avvike frå ei streng forståing. Vi opplyste om at det i denne saka kan vere argument som kan tale for å leggje eit tidlegare års regulering til grunn i nullalternativet, til dømes om eit fråvær av årleg regulering vil vere i strid med annan, meir overordna politikk på feltet og i strid med forsvarleg forvaltning av naturen.

3.2 Meir om eit utval førespurnader

Nedanfor gjer vi kort greie for eit utval førespurnader vi har behandla. Desse er sorterte under kapittel 1-3 i rettleiaren til utgreiingsinstruksen.

Her gir vi ei beskriving av eit utval spørsmål vi har fått om utgreiingsinstruksen:

Spørsmål om verkeområdet:

- Vi har fått spørsmål om korvidt utgreiingsinstruksen gjeld når Fylkesmannen sender forskrifter på høyring. Vi har svart at Fylkesmannen er eit statleg forvaltingsorgan, og at det dermed følgjer av punkt 1-1 i instruksen at instruksen gjeld.
- Vidare har vi fått spørsmål om korvidt instruksen gjeld når det blir forhandla og inngått (nasjonale) avtalar som til dømes IA-avtalen. Vi har informert om at instruksen gjeld dersom det skal gjerast vesentlege endringar i avtalen, og gjort merksam på innhalds- og prosesskrava i instruksen.

Spørsmål om innhaldskrava:

- Vi har fått spørsmål frå to ulike verksemder om korleis ein kan finne det rette nivået på ei utgreiing. Vi har informert om framgangsmåten som det er gjort greie for i rettleiaren til utgreiingsinstruksen og rettleiaren i samfunnsøkonomiske analysar, der vi mellom anna anbefalar at ein startar med å gjere ein grovanalyse av dei seks spørsmåla i instruksen.
- Vi har òg fått spørsmål om korvidt DFØ har ein standardsats for utrekning av årsverk i staten. Vi har informert om at vi ikkje har nokon slik standardsats, men at vi i rettleiaren i samfunnsøkonomiske analysar har eit døme på korleis ein kan rekne ut verdien av eit årsverk. Her går det fram at arbeidskraft skal verdsetjast med brutto reallønn, det vil seie lønn inklusiv skatt, arbeidsgivaravgift og sosiale kostnader. Vidare informerte vi om at SSB er ei relevant kjelde dersom ein ikkje har meir presise anslag frå andre kjelder.
- Vi har fått spørsmål om korvidt det er krava til innhald som går fram av Justisdepartementets rettleiar i lovteknikk og lovførebuing (2000), som gjeld ved reguleringstiltak, eller om det er minimumskrava i instruksen som skal følgjast. Vi informerte om at det er instruksen som gjeld, og at rettleiaren frå Justisdepartementet ikkje er oppdatert.
- Vi har òg fått spørsmål om korvidt både prissette og ikkje-prissette verknader skal takast med i utrekninga av den samfunnsøkonomiske lønnsmda til tiltaket. Vi har informert om at det stemmer at både prissette og ikkje-prissette verknader skal

takast med, med tilvising til Finansdepartementets rundskriv R-109/14 og DFØ-rettleiaren i samfunnsøkonomiske analysar.

Spørsmål om prosesskrava:

- Vi har fått spørsmål om korvidt det er krav om framlegging for departementa før alminneleg høyring. Vi har svart at ansvarleg departement skal leggje alle forslag med vesentlege verknader fram for relevante departement.
- Vi har fått spørsmål om korvidt høyringsfristen for ei forskriftsendring knytt til ei EØS-sak kan vere kortare enn seks veker. Vi informerte om at han kan det, og refererte til punkt 3-3 i instruksen, der det heiter: «Høyringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpassas den tiden som står til rådighet, og kan vere kortere enn seks uker.» For eventuell meir utfyllande rettleiing viste vi til UD.

4 Samarbeid med andre aktørar

DFØ deler eit rettleiingsansvar for utgreiingsinstruksen med Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og med Utanriksdepartementet (UD). Mens DFØ har ansvar for å rettleie om føresegnene i kapittel 1-3, har JD ansvar for føresegnene som gjeld lover og forskrifter (kapittel 4), og UD har ansvar for føresegnene som omhandlar EØS- og Schengen-saker (kapittel 5 og andre kapittel som gjeld denne typen saker).

Eit godt samarbeid med JD og UD er nyttig og relevant for å oppnå ei god forvaltning av utgreiingsinstruksen. På heimesida til DFØ er det oppgitt kontaktinformasjon til JD og UD i saker som gjeld kapittel 4 og 5 i utgreiingsinstruksen.

DFØ har jamleg kontakt med JD og UD om utgreiingsinstruksen. DFØ har i 2020 hatt kontakt med JD om revidering av rettleiaren deira i lovteknikk og lovførebuing (2000). Vi er informerte om at JD har starta opp arbeidet med å revidere rettleiaren.

Vidare har DFØ hatt dialog med UD om rettleiing til utgreiingsinstruksen som omhandlar prosesskrava ved EØS- og Schengen-saker (jf. kapittel 5.1).

DFØ har òg hatt dialog og samarbeid i andre samanhengar:

- Vi har samarbeidd med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Finansdepartementet (FIN), Utanriksdepartementet (DU), Regelrådet og Digitaliseringsrådet gjennom å delta i DFØs referansegruppe knytt til norsk deltaking i OECD-komiteen *Regulatory Policy Committee* (jf. kapittel 5.4).
- DFØ har hatt jamlege kontaktmøte med Regelrådet med sikte på gjensidig informasjonsutveksling og diskusjon om relevante samarbeidsflater.
- DFØ deltek i styringsgruppa til «Nettverk for rettslege styringsinstrument» saman med representantar frå Forsvaret, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB), Politidirektoratet og skatteetaten (jf. kapittel 5.1).

Elles hadde DFØ i mai 2020 det årlege fagmøtet med FIN for å gå gjennom rapporten om forvaltinga av utgreiingsinstruksen i 2019. DFØ har òg fortløpande fagdialog med FIN om ulike typar oppgåver og metodeutvikling (jf. kapittel 5.1).

DFØ har òg vore i dialog med andre departement og underliggjande verksemdar i samband med enkeltoppdrag. Meir informasjon om kva resultat samarbeidet med ulike aktørar har munna ut i, finn du i kapittel 5.

5 Kompetansetilbod og andre tiltak

Samfunnsøkonomiske analysar og kompetansetilbodet i tilknytning til utgreiingsinstruksen er sentrale delar av ansvaret til DFØ når det gjeld forvaltninga av instruksen. I dette kapitlet gir vi ein omtale av kompetansetilbodet vårt. Vidare gir vi ein omtale av andre tiltak og erfaringar i 2020 som kastar lys over korleis DFØ har forvalta utgreiingsinstruksen.

5.1 Kompetansetilbod i samband med utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar

DFØ leverer kompetansetenester som skal vere med og løfte nivået på utgreiingskompetansen i departement og underliggjande verksemder med sikte på å oppnå fleire og betre utgreiingar i staten. Ulike studiar, mellom anna statusmålinga om utgreiingsinstruksen som DFØ publiserte i februar 2020, viser at det er eit vesentleg forbetringspotensial når det gjeld kvaliteten på utgreiingar av statlege tiltak.¹

DFØ tilbyr kurs, rettleiing, arbeidsseminar og andre seminar, rådgiving og eit nettverk for samfunnsøkonomiske analysar. For at kompetansetilbodet frå DFØ skal opplevast som relevant og brukarvennleg, innhentar vi synspunkt frå brukarane våre om kva utfordringar og behov dei har i samband med utgreiingar av tiltak. Vidare involverer vi brukarane våre ved utvikling av nye tenester og ved vidareutvikling av eksisterande tenester.

Samarbeid med andre offentlege og private aktørar som har relevant utgreiingskompetanse, mellom anna praktisk røynsle med å gjennomføre og kvalitetssikre utgreiingar, gir nyttig innsikt og kunnskapsdeling som gjer DFØ i stand til å levere gode og brukarretta kompetansetenester.

Kunde- og brukarundersøkinga til DFØ viser at dei som bruker kompetansetenestene våre i tilknytning til utgreiingsinstruksen, er svært nøgde, jf. omtale i årsrapporten. Vidare viser våre eigne evalueringar av kurs- og nettverksmøte gode tilbakemeldingar frå brukarane (sjå nedanfor).

Kurstilbodet

Som følge av koronasituasjonen har vi i 2020 lagt om frå eit fysisk til eit heildigitalt kurstilbod. I perioden mars til mai 2020 måtte vi avlyse to planlagde fysiske kurs om utgreiingsinstruksen og eitt planlagt fysisk kurs om samfunnsøkonomisk analyse. Men allereie i juni 2020 hadde vi på plass eit tilbod om eit digitalt kurs om utgreiingsinstruksen. Sidan det var stor interesse for å delta på kurs om instruksen, arrangerte vi to kurs til

¹ Sjå DFØ-rapporten [«Tilfredsstillar statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019»](#).

hausten 2020. Kurset har gått over to halve dagar, og gruppearbeid er ein sentral del av undervisninga.

Ettersom det tek tid å auke kompetansen, få relevant erfaring og tilpasse kursmaterialet til eit digitalt format, har vi i 2020 prioritert å halde kurs om utgreiingsinstruksen framfor kurs i samfunnsøkonomisk analyse. Årsaka til denne prioriteringa er at vi har behov for å hauste erfaring med bruk av ulike digitale plattformer som Teams og Samba. Vidare er kurset om samfunnsøkonomisk analyse fagleg sett tyngre og inneber bruk av reknemetodar som er vanskelegare å undervise i digitalt.

Det har i snitt vore 30 deltakarar på kurs om utgreiingsinstruksen i 2020. Det er nokolunde same deltakartal som i 2019. Handtering av gruppearbeid set grenser for kor mange som kan delta på kvart enkelt kurs, og vi har sett opp ventelister når det har vore meir enn 40 påmelde. Etter kvart blir det sendt ut ei evaluering av kurset der deltakarane blir bedde om å rangere fleire aspekt ved kurset frå 1 til 6. Kurset om utgreiingsinstruksen fekk slik gjennomsnittsskår på desse spørsmåla:²

- 4,4 på spørsmålet *Kor fornøgd er du med ditt eige faglege utbyte?*
- 4,7 på spørsmålet *Kor fornøgd er du med det faglege innhaldet i arrangementet?*
- 5,2 på spørsmålet *Kor sannsynleg er det at du vil bruke verktøy/metodar du lærte på arrangementet?*

Dette er lågare skår enn for dei fysiske kursa som blei haldne i 2019. Det kan mellom anna komme av at det var tekniske utfordringar med gruppearbeidet, og at kursforma er ny og uvand for fleire av deltakarane. Nokre kursdeltakarar har kommentert at gruppearbeidet ikkje fungerte så godt, mens anna innhald har fått gode tilbakemeldingar. Dette har vore nyttig informasjon i den vidare utviklinga av det digitale kurstilbodet.

DFØ tilbyr òg to nettkurs i utgreiing av statlege tiltak. Med nettkurs får statsforvaltinga tilgang til kurs der dei er, og når dei har behov for læring. Begge nettkursa er tilgjengelege på læringsplattforma til DFØ³ og på nettsida vår om fagområdet utgreiingsinstruksen.

Statistikken viser at 459 personar har logga inn på nettkurset om utgreiingsinstruksen i 2020. Av desse har 224 fullført heile kurset.⁴ I 2019 hadde 414 logga seg på kurset og 178 fullført. Sidan kurset blei lansert i mai 2018, har 206 personar gitt ei vurdering i etterkant. I gjennomsnitt har kurset fått 5 «stjerner» av 6 moglege.

DFØ tilbyr òg eit nettkurs i forenkla (samfunnsøkonomisk) analyse. Statistikken for 2020 viser at om lag 813 har starta på kurset, og om lag 224 har fullført. Til samanlikning var det 930 som starta på kurset i 2019, og 113 av desse fullførte. I 2021 vil vi undersøkje nærmare kva som kan vere forklaringa på den låge fullføringsprosenten.

² Skår gitt i 2019 var høvesvis 5,3 (eige fagleg utbyte), 5,4 (fagleg innhald) og 5,6 (bruk av verktøy/metodar).

³ Nettsida om læringsplattforma blei overført 1.1.2020 i samband med at oppgåver blei flytta frå Difi (no Digitaliseringsdirektoratet) til DFØ.

⁴ Fullført kurs inneber at meir enn 80 prosent av kurset er gjennomført.

Rådgiving, minikurs, innlegg og nettverk

DFØ tilbyr noko rådgiving til statlege verksemder som skal bestille eller gjennomføre ei utgreiing. Rådgivinga er basert på hjelp-til-sjølvhjelp-prinsippet. Prinsippet inneber at vi ikkje gjennomfører utgreiingar eller utarbeider rettleiingar for verksemda, men at vi kan hjelpe med råd om metode og korleis ein kan oppfylle krava i utgreiingsinstruksen og Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analysar. I 2020 var det ingen som spurde om denne typen rådgiving. Til samanlikning hjelpte vi fire verksemder med noko rådgiving i 2019. Samtidig fekk vi i 2020 fleire spørsmål om utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomisk analyse enn i 2019 (jf. kapittel 3.1). Vidare har vi gitt råd og hjelpt fleire verksemder i samband med sektor- og temarettleiingar knytte til utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomisk analyse (sjå nedanfor).

Samanlikna med 2019 fekk vi òg dobbelt så mange spørsmål om å halde minikurs og arbeidsseminar om utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar. I 2020 heldt vi minikurs/arbeidsseminar for desse verksemdene:

- Norsk nukleær dekkommisjonering
- Barne- og familiedepartementet
- Helsedirektoratet
- Politidirektoratet
- Kunnskapsdepartementet
- Statsbygg
- Nettverk for prosjekt-, program- og porteføljestyling
- Landbruks- og matdepartementet
- Norske tog
- Jernbanedirektoratet
- Koronakommisjonen
- Nærings- og fiskeridepartementet

DFØ har òg halde ei rekkje innlegg om gode avgjerdsgrunnlag. Hausten 2020 blei det arrangert eit seminar om samfunnsøkonomisk lønnsemd og omsynet til geografisk fordeling i regi av Finansdepartementet. På seminaret heldt DFØ eit innlegg om fordelingsanalysar basert på vår rettleiing i samfunnsøkonomiske analysar. Vidare heldt direktøren innlegg om utgreiingsinstruksen i samband med lansering av DFØs statusmåling om kvaliteten på utgreiinga av statlege tiltak (jf. kapittel 5.2) og på eit møte i Nettverk for samfunnsøkonomisk analyse (sjå nedanfor).

DFØ publiserer òg blogginnlegg om utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomisk analyse. I 2020 publiserte vi tre fagblogginnlegg om temaa utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar. I tillegg har DFØ ein eigen direktørblogg, der eitt av innlegga handla om utgreiingsinstruksen. Vidare er det fleire innlegg i fag- og direktørbloggen som handlar om verksemds- og etatsstyring, og i nokre av desse er gode avgjerdsgrunnlag og instruksen nemnde.

Vidare tilbyr vi hjelp i samband med sektor- og temarettleiingar, som tener som utfylling til rettleiingsmateriellet frå DFØ. Eit viktig siktemål med å delta i den typen arbeid er å sørge for at krava er konsistente med gjeldande krav til utgreiingar og DFØs rettleiing om korleis

desse kan oppfyllest på ein best mogleg måte. Vidare deltek vi i arbeid med metodeutvikling som andre statlege verksemder, akademia eller konsulenthus gjennomfører. I 2020 deltok vi i følgjande arbeid:

- DFØ har på eige initiativ gitt innspel til Digitaliseringsdirektoratet (tidlegare Difi) om medfinansieringsordninga. Vi gav innspel om at ein bør sjå nærmare på retningslinjer og rettleiing som er knytt til kravet om å gjennomføre samfunnsøkonomiske analysar, med konkrete forslag om kva som bør forbeholdast. Innspela våre er i liten grad tekne til følge, men vi er informert om at heile ordninga skal evaluerast.
- Vi har delteke i ei referansegruppe for Helsedirektoratets rettleiing om helseeffektar i utredningar. Arbeidet starta opp i 2020 og skal halde fram i 2021. DFØ har koordinert innspela våre til Helsedirektoratet med FIN.
- Vi har delteke i ei referansegruppe for Statsbyggs rettleiing i samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidet starta opp i 2020 og skal halde fram i 2021. FIN har òg delteke i referansegruppa.
- Vi har delteke i ei referansegruppe for eit forskingsprosjekt om praksis i samfunnsøkonomiske analysar som er gjennomført under Statens prosjektmodell. Studien blei gjennomført av Vista Analyse på vegner av Concept, og rapporten blei publisert som ein Concept-rapport i september 2020. Målet med studien var å finne sprik og svakheiter i praksis og på den bakgrunnen gi råd om standardisering, rettleiing, forskning og metodeutvikling.
- Vi har delteke i ei referansegruppe for eit forskingsprosjekt om vurdering av ikkje-prisette verknader i samfunnsøkonomiske analysar. Studien blei gjennomført av Menon på vegner av Concept, og rapporten blei publisert som ein Menon-rapport i september 2020. Målet med studien var å vidareutvikle metode for ikkje-prisette verknader og gi operasjonelle retningslinjer for korleis metoden bør følgjast. Bakgrunnen for studien er at handteringa av ikkje-prisette verknader i KVU/KS1 er problematisk.⁵

Når det gjeld deltakinga i dei to sistnemnde referansegruppene til forskingsprosjekt som knyter seg til metodeutvikling innanfor samfunnsøkonomiske analysar, har vi hatt dialog med FIN, som òg har delteke i referansegruppa. Vi har hatt møte både undervegs og i etterkant av sluttrapportane, og vi er samstemte om at rapportane dannar grunnlag for å gjere endringar i DFØs rettleiar i samfunnsøkonomiske analysar.

Vi har òg gitt innspel til UD om rettleiing i EØS- og Schengen-saker. DFØ har saman med Regelrådet gitt innspel til utkast til rettleiing frå UD. Vidare har vi gitt innspel på at revidert rettleiing bør sjåast i samheng med etablering av nytt digitalt støttesystem for EØS-saker.

⁵ Dette er mellom anna dokumentert i Concept-rapport nr. 38 «Ikke-prisatte virkninger i samfunnsøkonomiske analyser».

Meir konkret har vi gitt råd om å vurdere korleis nytt system kan støtte opp om og medverke til at det blir enklare å oppfylle innhalds- og prosesskrava til instruksen.

DFØ har òg eit nettverk for samfunnsøkonomiske analysar med om lag 420 medlemmer. Nettverket har til formål å bidra til å auke kunnskapen om samfunnsøkonomiske analysar og bidra til erfaringsutveksling. I 2020 arrangerte vi to digitale nettverksmøte for medlemmene våre. Temaet for det første møtet, våren 2020, var: «Korleis kan utgreiingar av statlege tiltak bli betre?» Temaet for det andre møtet, hausten 2020, var: «Det utfordrande og viktige i første del av ein samfunnsøkonomisk analyse – problemanalysen.»

I evalueringa av nettverksmøta ber vi deltakarane om å rangere fleire sider ved nettverksmøta frå 1 til 6. På spørsmåla om «eige fagleg utbyte» og «kvaliteten på det faglege innhaldet» var gjennomsnittsskåren for desse to nettverksmøta høvesvis 4,8 og 5. Deltakartalet på dei to nettverksmøta i 2020 var i snitt 170 påmelde, mens snittet i 2019 var om lag 60 deltakarar. Som venta auka deltakinga då vi i 2020 gjekk over til digitale møte.

Vidare blei DFØ i 2020 medlem i styringsgruppa for «Nettverk for rettslege styringsinstrument» (i 2021 blei namnet endra til «Nettverk for regelverksforvaltning») saman med representantar for Forsvaret, DSB, Politidirektoratet og skatteetaten. DFØ har òg eit administrativt ansvar for nettverket. Nettverket er ope for tilsette i statlege verksemdar som arbeider med regulering og rettsleg styring. Formålet med nettverket er å medverke til betre reguleringspraksis i statsforvaltninga. Nettverket vil arrangere seminar som tek opp ulike tema i ein reguleringsprosess, til dømes utvikling og utarbeiding av regelverk, undersøkingar av etterlevingspraksis, sanksjonar ved regelverksbrot og evalueringar av resultat og måloppnåing. Nettverket er ope for tilsette i statlege verksemdar og skal medverke til fagleg påfyll, utveksling av erfaringar og kompetanse og kontakt med andre som jobbar på feltet.

Kompetansetenester på DFØ-nettsida

På nettsidene til DFØ tilbyr vi ei rekkje kompetansetenester knytte til utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar. Vi jobbar stadig med å oppdatere og forbetre innhaldet på nettsida vår.

Vi tilbyr desse rettleiingane innanfor utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar:

- Rettleiing til utgreiingsinstruksen (2018)
- Rettleiing i samfunnsøkonomiske analysar (2018)

DFØ tilbyr òg ein del rettleiing på nettsidene våre. Her finn ein dessutan ei rekkje praktiske verktøy og andre ressursar som kan vere nyttige for å greie ut statlege tiltak, til dømes nettkurs, bestillartips og sjekklister ved utgreiing av statlege tiltak.

Nokre forbetringar som vi gjorde i 2020:

- Vi supplerte nettsida vår med ofte stilte spørsmål om utgreiingar ved å ta inn spørsmål som hadde med koronasituasjonen å gjere.

- Eit spel om utgreiingsinstruksen blei lagt ut på nettsida vår i samband med Styringskonferansen i januar 2020. I 2020 har til saman 544 personar brukt dette spelet.
- Eksempelsamlinga om utgreiingar er utvida og oppdatert med nye eksempel.

5.2 Statusmåling om utgreiingsinstruksen

DFØ publiserte i februar 2020 ei statusmåling om kvaliteten på utgreiingar av statlege tiltak.⁶ Statusmålinga inneheld både ein dokumentstudie og ei spørjeundersøking. Dokumentstudien, som består av eit utval høyringar i 2019, gir ein indikasjon på at utgreiingskvaliteten er for dårleg, og at det har vore ei marginal endring sidan nullpunktsmålinga i 2016. Spørjeundersøkinga til departementa og verksemdene gir eit meir positivt bilete av utgreiingskvaliteten enn dokumentstudien. Om lag halvparten av departementa svarer at dei seks spørsmåla i stor grad blir lagde til grunn ved utarbeiding av avgjerdsgrunnlag. Det tilsvarande resultatet for verksemdene er om lag 40 prosent. Vidare vurderer om lag 50 prosent av departementa og 40 prosent av verksemdene kvaliteten som litt betre enn i nullpunktsmålinga. Samla sett ser vi det slik at det framleis er behov for forbetringar i det statlege utgreiingsarbeidet for at utgreiingsinstruksen skal fungere slik det var tenkt. Det er framleis store svakheiter når det gjeld å oppfylle minimumskrava i instruksen, og det blir i for liten grad gjennomført samfunnsøkonomiske analysar.

Rapporten blei lansert 4. mars 2020 på eit frukostseminar som blei strøymt og lagt ut på nettsida vår og i sosiale medium. Aftenposten hadde ei nyheitssak om rapporten, og ei NTB-melding om rapporten blei omtalt i fleire aviser. Vidare blei studien presentert på nettverksmøtet i samfunnsøkonomisk analyse som DFØ heldt i juni 2020, og som blei strøymt og lagt ut på nettsida vår og i sosiale medium. Det blei òg sendt ut invitasjon til medlemmer i DFØ-nettverket for verksemdsstyring.

På bakgrunn av resultata i statusmålinga vurderer vi det slik at kompetansetilbodet til DFØ i større grad må rettast inn mot leiarar. God kvalitet på styringa føreset at det ligg føre gode avgjerdsgrunnlag i samsvar med krava i utgreiingsinstruksen (jf. kapittel 5.3 og kapittel 6).

5.3 DFØ-rettleiing på området styring

Gode avgjerdsgrunnlag er eit sentralt tema for fleire av fagområda våre som er regulerte i økonomiregelverket, mellom anna verksemdsstyring og etatsstyring.

DFØ har i 2020 arbeidd med å vidareutvikle rettleiinga på fagområda verksemdsstyring og etatsstyring, der mellom anna budskapar om utgreiingsinstruksen og verdien av gode førehandsutgreiingar er løfta fram. Utgreiingar i samsvar med instruksen er sentralt for at statlege verksemdar skal ha avgjerdsgrunnlag av god kvalitet i styringa. Arbeidet med å vidareutvikle rettleiinga skal halde fram i 2021.

⁶ Sjå rapport på heimesida til DFØ: [Tilfredsstillertatligeutredninger/utredningsinstruksenskrav? Statusmåling 2019 - DFØ \(dfo.no\)](https://www.dfo.no/tilfredsstillertatligeutredninger/utredningsinstruksenskrav/statusmaaling2019-dfo)

Når det gjeld tilskotsforvaltning, har DFØ sidan 2016 hatt ein eigen bolk på innføringskurset for tilskot. Her omtaler vi utgreiingsinstruksen og kva han kan ha å seie for tilskotsområdet.

5.4 Ansvar for deltaking i OECDs Regulatory Policy Committee

Finansdepartementet delegerte ansvaret for å følgje opp OECDs Regulatory Policy Committee (RPC) til DFØ i 2018. Mellom anna skulle vi vareta rolla som ansvarleg koordinator for den norske medlemskapen i denne komiteen.

DFØ vurderer det slik at deltakinga i komiteen gir nyttig innsikt i reguleringsarbeid i andre land og er ein arena for å knyte seg til relevante nettverk internasjonalt. OECD produserer ei rekkje sentrale dokument som tek for seg både *innhaldet* i ei utgreiing (mellom anna før-, undervegs- og etterevalueringar) og kor mykje *prosessen* (involvering av partar og andre) i samband med utgreiingsarbeidet har å seie.

Eit viktig siktemål med deltakinga i komiteen er å vurdere kva Noreg kan lære av andre land, og å spreie erfaringar og kunnskap om arbeidet i denne OECD-komiteen. Deltakinga i komiteen vil elles vere ei kjelde for DFØ til å vidareutvikle kompetansetilbodet vårt. Vi har oppretta ei eiga nettside med informasjon om arbeidet i komiteen.

DFØ koordinerer ei referansegruppe med representantar for samarbeidspartnarane våre frå Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utanriksdepartementet, Finansdepartementet, Regelrådet og Digitaliseringsdirektoratet. Vi har jamlege kontaktmøte med referansegruppa for å koordinere innspela våre til dokument som skal behandlast i komiteen, og for å diskutere relaterte problemstillingar knytte til reguleringsarbeid. JD har på grunn av utilstrekkeleg kapasitet ikkje hatt høve til å delta på møte i 2020.

Vidare har DFØ i 2020 koordinert svara på OECDs spørjeundersøking om reguleringspolitikk (iREG), som blir utført tredjekvart år. Resultata frå undersøkinga skal inngå i publikasjonen «OECD Regulatory Policy Outlook 2021».

6 Strategisk viktige enkeltoppgåver i 2021

Som ein del av forvaltingsansvaret vårt for utgreiingsinstruksen og fagområdet samfunnsøkonomisk analyse vil DFØ jobbe for stadig å vidareutvikle kompetansetilbodet vårt til departementa og underliggjande etatar. I 2021 vil dei viktigaste og mest ressurskrevjande strategiske enkeltoppgåvene våre vere knytte til

- å vidareutvikle det digitale kurs- og nettverkstilbodet vårt og eventuelt supplere det med eit fysisk tilbod
- å oppdatere DFØ-rettleiinga i samfunnsøkonomisk analyse og rettleiinga til utgreiingsinstruksen
- å tilby tenester som er retta mot leiarar i staten
- å jobbe kontinuerleg med å innarbeide utgreiingsinstruksen i dei andre fagområda og tenestene til DFØ
- å koordinere norsk deltaking i OECD-komiteen Regulatory Policy Committee

Nedanfor går vi meir detaljert inn på desse enkeltoppgåvene. Vidare vil nye fagområde innanfor leiing og organisering som DFØ fekk overførte i 2020, i tillegg til ei nyleg omorganisering i DFØ, kunne gi synergjar og moglegheiter for å synleggjere, tilpasse og utvikle arbeidet med utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar på fleire område. Omorganiseringa av DFØ som tok til å gjelde 1.2.2020, har medført at oppgåver knytte til utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar er flytta til ei ny avdeling for forvaltingsanalyse (jf. kapittel 2). Avdelinga omfattar eit større utgreiings- og analysemiljø som mellom anna gjennomfører ei rekkje utvalsundersøkingar, følgjevalueringar og etterevalueringar. Det kan til dømes vere interessant å sjå nærmare på metodar og rettleiing som blir nytta i høvesvis før- og etterevalueringar.

Vidareutvikling av kompetansetilbodet frå DFØ

DFØ har fokus på kontinuerleg forbetring av kompetansenestene våre når det gjeld utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar, basert på DFØs statusmåling om utgreiingar av statlege tiltak⁷ og evalueringar og tilbakemeldingar frå brukarane våre. Kompetansetilbodet vårt omfattar kurs, rettleiing, nettverk og rådgiving (sjå kapittel 5).

DFØ prøver stadig ut nye og meir effektive måtar å formidle kunnskap til brukarane på. Vi vil i 2021 halde fram med å vidareutvikle det digitale kompetansetilbodet vårt og teste ut ulike måtar å gjere det på. I takt med at det stadig blir utvikla betre og meir brukarvennlege tekniske løysingar, og at vi får auka erfaring med å bruke ulike løysingar, vil det gradvis bli enklare for oss å tilby digitale kurs som er betre tilrettelagde for deltakarane. Etter kvart som digitale kurs blir ei meir utbreidd og vanleg kursform, vil auka teknisk kompetanse hos kursdeltakarane òg kunne bidra til ei enklare kursgjennomføring.

⁷ Sjå rapport på heimesida til DFØ: [Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019 - DFØ \(dfo.no\)](https://www.dfo.no/tilfredsstiller-statlige-utredninger-utredningsinstruksens-krav?Statusmåling-2019-DFØ)

Som nemnt i kapittel 5.1 har vi ikkje halde kurs i samfunnsøkonomisk analyse i 2020. Men i januar 2021 arrangerte vi eit to timars kurs i samfunnsøkonomisk analyse. Formålet med kurset var å presentere den generelle metoden, med opning for å stille spørsmål, mens gruppearbeid blei utelate. Det var om lag 80 deltakarar på kurset, og vi fekk svært gode tilbakemeldingar frå brukarane.⁸ Ved at vi utelét gruppearbeid, som normalt medfører at vi må avgrense deltakartalet, blei kurstilbodet tilgjengeleg for ein større del av målgruppa vår som ikkje er lokalisert i nærleiken av dei fysiske kurslokala til DFØ. Tilsvarande opnar vi for auka deltaking når vi arrangerer digitale framfor fysiske nettverksmøte i Nettverk for samfunnsøkonomisk analyse. Samanlikna med tidlegare fysiske heildagskurs i samfunnsøkonomisk analyse er dette eit kortfatta kurs der gruppearbeid som nemnt er utelate, og der teoridelen er komprimert for å passe betre inn i eit digitalt format. Ettersom metode for samfunnsøkonomisk analyse er omfattande, vil vi i 2021 likevel vurdere både lengda og innhaldet i kurset. Kurset vil elles bli arrangert i DFØ-lokala som eit lengre heildagskurs når det blir opna for slike arrangement.

Fordelane ved digitale kurs- og nettverksmøte må likevel vurderast opp mot fordelane ved å arrangere dei fysiske. Erfaringar tilseier at det er enklare å stimulere til faglege diskusjonar og gruppearbeid på fysiske kurs. Når det gjeld digitale nettverksmøte, er det vanskelegare å få til den sosiale mingledimensjonen som er viktig for å oppnå erfaringsutveksling mellom nettverksmedlemmene. I 2021 vil vi vurdere korleis vi kan supplere det digitale tilbodet vårt med fysiske kurs- og nettverksmøte, i den grad utviklinga i koronasituasjonen vil gi rom for dette.

Vidare vil vi i 2021 starte opp arbeidet med å revidere DFØ-rettleiinga i samfunnsøkonomiske analysar. Vi vil gjere endringar basert på ei rekkje rapportar/notat frå Concept og basert på endringsbehov som vi har fanga opp i dialogen med brukarane. Vidare er det relevant å vurdere endringsbehov på bakgrunn av endringar som FIN vil gjere på rettleiingsområdet innanfor statens prosjektmodell. DFØ vil elles hjelpe FIN med å revidere desse rettleiingane i 2021.

I løpet av 2021 vil vi òg starte opp arbeidet med å revidere rettleiinga til utgreiingsinstruksen. På bakgrunn av dialog med brukarane har vi fanga opp ei rekkje mindre endringsforslag. Vidare vil ny forvaltingslov kunne innebere behov for endringar. Som nemnt i kapittel 4 og 5.1 er det òg igangsett eit arbeid med å revidere rettleiinga om EØS-saker og med å revidere Justisdepartementets rettleiing i lovteknikk og lovførebuing (2020).

Vi ser elles eit behov for at vi på sikt kan ta på oss oppgåver som i større grad inneber praktisk kompetanse på samfunnsøkonomiske analysar. Det vil gi oss nyttig læring i arbeidet med forvalting av utgreiingsinstruksen og utvikling av eksisterande rettleiingar og andre kompetansetilbod. Med dagens ressursar er det likevel avgrensa kor mykje tid vi kan prioritere til dette i 2021.

⁸ Skår som blei gitt, var 5,0 (fagleg utbyte) og 5,2 (fagleg innhald).

Kompetansetilbod retta mot leiarar

På bakgrunn av resultatane frå DFØs statusmåling om kvaliteten på utgreiingar av statlege tiltak meiner vi at det er eit behov for at kompetansetilbodet frå DFØ i større grad rettar seg mot leiarar. God kvalitet på styringa føreset at det ligg føre gode avgjerdsgrunnlag i samsvar med krava i utgreiingsinstruksen. Dersom leiarar ikkje i større grad forankrar instruksen i styringa si, vil vi truleg ikkje få nokon forbetringar i neste statusmåling av utgreiingskvaliteten.

DFØ lanserer våren 2021 eit nytt digitalt kurstilbod retta mot nye leiarar i staten. Kurset inneheld modular som mellom anna handlar om utgreiingsinstruksen og samfunnsøkonomiske analysar, til dømes kva rolle og ansvar leiarar har for å etterleve krava i utgreiingsinstruksen.

Vidare vil DFØ utvikle eit nytt kurs i 2021 som i første omgang er innretta som eit pilotkurs for medarbeidarar og leiarar i JD. Temaet for kurset er policyanalysar som omhandlar både politikktvikling og politikkgjennomføring, og utgreiingsinstruksen og gode avgjerdsgrunnlag er ein sentral del av dette kurset. Dersom kurset får gode tilbakemeldingar frå brukarane, vil DFØ vurdere å tilby kurset til andre departement.

For at DFØs kompetansetilbod om gode avgjerdsgrunnlag i større grad skal rettast inn mot leiarar, er det òg sentralt å tydeleggjere budskapane våre om kva rolle utgreiingsinstruksen skal ha i samband med fagområda verksemds- og etatsstyring, som DFØ er ansvarleg for (sjå nedanfor).

Innarbeide utgreiingsinstruksen i dei andre fagområda og tenestene til DFØ

Gode avgjerdsgrunnlag er eit sentralt element for fleire av fagfelte på styringsområdet som er regulerte i økonomiregelverket. DFØ vil arbeide vidare med å løfte fram budskapar om rolla og funksjonen til utgreiingsinstruksen på område som etatsstyring, verksemdsstyring og tilskotsforvaltning. Utgreiingar i samsvar med instruksen er sentralt for at statlege verksemdar skal ha avgjerdsgrunnlag av god kvalitet i styringa. Ulike studiar viser at mangelfulle avgjerdsgrunnlag er ei utfordring i styringa.⁹

Deltaking i OECDs Regulatory Policy Committee (RPC)

DFØ ser på deltaking i OECDs Regulatory Committee (RPC) som ein nyttig og relevant lærings- og nettverksarena innanfor området reguleringsarbeid (jf. kapittel 5.4). DFØ vil følgje opp ansvaret vårt som nasjonal koordinator ved å vere ein aktiv aktør som legg til rette for eit godt samarbeid nasjonalt og internasjonalt.

⁹ Sjå mellom anna rapporten <https://www.difi.no/rapport/2019/04/departementene-i-forerisetet-omstilling>

