

Graves det dypt nok?

Om utredningsarbeidet i departementene

Rapport 2012:8
ISSN 1890-6583

Forord

Denne rapporten omhandler departementenes utredningsarbeid i vid forstand. Undersøkelsen har bestått i å vurdere om departementene har fulgt utredningsinstruksens bestemmelser. Instruksen skal sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer o.l. og skal sikre at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget blir best mulig.

I tillegg har vi sett på hvordan forvaltningsutviklingen kan ha virket inn på etterlevelsen. Vi har også vurdert hvordan utredningsarbeid organiseres i andre land og om hvilke eventuelle kontrolltiltak som er iverksatt der.

Høsten 2011 skrev norske medier at telehiv og dårlige veier i Norge skyldes at det ikke graves dypt nok. Like viktig som det er å grave dypt for å sørge for et solid veifundament, like viktig er et "gravearbeid" for å avdekke mulige konsekvenser av de tiltakene som foreslås. Uforutsette konsekvenser kan i sin tur føre til budsjettsprekke og beslutninger som viser seg å være lite bærekraftige.

Graves det dypt nok i offentlige utredninger? Denne rapporten inneholder en kartlegging av departementenes utredninger over en gitt periode og en analyse over våre funn. På bakgrunn av våre funn, foreslås noen mulige tiltak for å bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Prosjektet er gjennomført av prosjektleder og seniorrådgiver Margaret Hagevik, seniorrådgiver Peter Bøgh og rådgiver Ragnhild Olin Amdam. Avdelingsdirektør Eivor Nebben har hatt ansvar for prosjektet.

Oslo, mai 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Bakgrunn, mandat og metode	6
1.1 Bakgrunn og mandat	6
1.2 Metode og datainnsamling	6
1.2.1 Dokumentstudier	7
1.2.2 Intervjuer	9
1.2.3 Spørreundersøkelse	10
1.2.4 Undersøkelse i andre land	10
1.2.5 Kildekritiske kommentarer.....	11
1.3 Organisering og arbeid i prosjektet	12
1.4 Regelverk og veiledere som gjelder for utredningsarbeid	12
2 Funn	14
2.1 Konsekvensutredning	14
2.1.1 Innledning om konsekvensutredningene	14
2.1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	15
2.1.3 Vurdering av behov for evaluering	19
2.1.4 Stortingets behandling.....	19
2.1.5 Spesielt om NOU-mandater	22
2.2 Utredning av alternativer	23
2.3 Kompetanse	24
2.3.1 Kompetansemiljøer	26
2.3.2 Bruk av underliggende etater som fagmyndighet i høringssaker	29
2.4 Foreleggelse og alminnelig høring.....	30
Saksomfanget	30
2.4.1 Forhåndsforeleggelse – ”en saga blott”?	31
2.4.2 Mot kortere frister?.....	32
2.4.3 Alminnelig høring	34
3 Organisering og kvalitetskontroll av utredninger i andre land	36
3.1 Kvalitetskontroll av regelverk mv.....	37
3.2 Kvalitetssikring av konsekvensvurderinger	38
4 Difis vurderinger av årsaker, og forslag til tiltak	41
4.1 Kort oppsummering av funn	41
4.2 Utviklingen i forholdet mellom politikk og fag	41
4.2.1 Rendyrking av roller.....	41
4.2.2 Bevisst uklare mandater?	42
4.2.3 R-notater erstatter forhåndsforeleggelse	42
4.2.4 Tidspress.....	43
4.3 Økt internasjonalisering	43
4.4 Uklart regelverk.....	45
4.4.1 Forslag om endringer i utredningsinstruksen	45
4.5 Mangelfull kompetanse og kapasitet.....	47

4.5.1 Forslag om iverksetting av kompetansehevende tiltak for departementene.....	50
4.6 Manglende kontroll og sanksjoner	52
4.6.1 Forslag om å vurdere tiltak for kontroll og sanksjoner	54
4.7 Oppsummering av forslagene.....	56
4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	59
Vedlegg	60
1 E-postundersøkelse.....	60
2 Kilder for saksbehandling i offentlig forvaltning.....	70
2.1 Ansvarlighetsloven.....	70
2.2 Forvaltningsloven.....	70
2.3 Offentlighetsloven	70
2.4 Utredningsinstruksen.....	70
2.5 Veileder til utredningsinstruksen	71
2.6 Økonomiregelverket.....	71
2.7 Kvalitetssikringsordningen for store investeringer	72
2.8 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser	72
2.9 Sektorvise veiledere om konsekvensutredninger	73
2.10 Om statsråd.....	73
2.11 Om r-konferanser	74
2.12 Veileder for utvalgsarbeid i staten	75
2.13 Veileder for utvalgsledere og veileder for utvalgssekretærer	75
2.14 Veileder om evaluering av lover	76
2.15 Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling	76
2.16 Etske retningslinjer for statstjenesten.....	77
3 Forvaltningsutvikling og forvaltningspolitikk.....	78
3.1 Forvaltningsmeldingen.....	78
3.2 Forvaltningspolitikk	78
3.3 EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning	80
3.3.1 Europautredningen - delrapport	80
3.3.2 Påvirkning uten politikk?	81
3.4 Roller og ansvarsområder.....	82
3.4.1 Organisatorisk forankring	82
3.4.2 Statsministerens kontor	82
3.4.3 Departementsrådets rolle.....	82
3.4.4 Samordningsdepartementenes roller	83
3.4.5 Departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse.....	84
3.5 Bruk av sosiale medier	84
3.5.1 Difis veileder i sosiale medier for forvaltningen.....	84
3.5.2 Bruk av sosiale medier i forvaltningen	85
3.6 Bruk av eksternt kompetanse – en undersøkelse.....	85

3.7	OECDs landgjennomgang av Norge i 2003	87
3.7.1	Oppfølging av OECDs rapport.....	89
4	Andre land, EU og OECD	91
4.1	Sverige.....	91
4.2	Nederland	91
4.3	Danmark	93
4.4	Storbritannia	94
4.5	Australia	95
4.6	EU.....	96
4.6.1	Veileder i konsekvensvurderinger.....	96
4.6.2	Brukermedvirkning på internett	97
4.7	OECD Economic Surveys, Norway	97
5	Prosjekt om IT-støtte for arbeid med lovsaker	100
6	Blogg om bruk av IT i utredningsarbeid og høringer.....	102

Sammendrag

Rapporten inneholder en kartlegging av hvordan departementene etterlever kravene i utredningsinstruksen, en analyse av funn og forslag til tiltak.

Metode

Kartleggingen er gjennomført ved dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse. Ved gjennomgang av stortingsdokumenter og NOU, har vi spesielt vurdert forekomst av konsekvensvurderinger og alternative forslag. Den faglige kvaliteten på vurderingene har ikke vært gjenstand for undersøkelsen.

Funn

Difi mener å kunne fastslå at utredningsinstruksen på flere områder ikke etterleveres. Det synes heller ikke å ha skjedd en vesentlig positiv utvikling siden en lignende undersøkelse ble gjennomført av Statskonsult i 2003. De viktigste funnene er:

- *Mangelfulle mandater*
Utredningsmandatene inneholder i begrenset grad presise krav om konsekvensvurderinger og utredning av alternative løsninger. Det mest vanlige er at mandatet henviser til utredningsinstruksen, uten at det gis nærmere anvisning på hva som skal utredes.
- *Mangelfulle konsekvensvurderinger*
De fleste utredninger og proposisjoner har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. Omtalen er som oftest kort, og i de fleste sakene konkluderes det med at foreslåtte tiltak ikke får «vesentlige konsekvenser». Der tiltaket får økonomiske konsekvenser, heter det gjerne at «kostnadene tas innenfor eksisterende budsjetttrammer» eller at man «kommer tilbake til saken i budsjettsammenheng». Omtale av andre konsekvenser som for eksempel likestilling, miljø, næringsliv osv. forekommer i bare noen av sakene. Det er sjelden man ser en full samfunnsøkonomisk analyse.
- *Manglende utredning av alternativer*
Det er svært sjelden at det utredes alternative løsninger. Når politisk ledelse har bestemt seg for en løsning, vil en bred konsekvensvurdering ofte vurderes som mindre relevant. Vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser vil da gjerne begrenses til implementeringskostnader ved ett alternativ, mens en samfunnsøkonomisk analyse med alternativer vurderes som irrelevant.
- *Forhåndsforeleggelse erstattes av r-notater*
Rutinen med å forelegge en sak for berørte departementer før

utredningsarbeidet starter, er i praksis borte. Slik forhåndsforeleggelse er langt på vei erstattet av en forhåndsklarering via regjeringsbehandling. På grunn av regjeringsnotatenes korte svarfrister og begrensede omfang kan da embetsverket bli nødt til å legge fram saker som burde ha vært bedre forberedt.

- *God samordning*

Vi har registrert en omfattende kontakt mellom departementene i lite formaliserte arbeidsgrupper og lignende, og løpende kontakt mellom personer med ansvar for saksfelt som har grenseflater mot hverandre. Det er derfor sjelden at forslag fra et departement kommer overraskende på berørte miljøer i andre departementer. Samordningshensynet i instruksene er et godt stykke på vei ivaretatt gjennom disse mekanismene, men uten at dette er regelfestet i instruksene.

Systemet med departementsforeleggelse etter at utredningsarbeidet er ferdig, ser ut til å fungere som forutsatt i instruksene.

Direktoratsnivået synes langt på vei å bli involvert på en adekvat måte.

Årsaker

Årsakene til manglende etterlevelse er sammensatt og komplisert. Det er særlig tre forhold som peker seg ut:

1. Manglende kontroll og sanksjoner

Manglende etterlevelse av instruksene kan skyldes at det i realiteten ikke føres systematisk kontroll og at det heller ikke blir sanksjonert mot dem som bryter instruksene. Dette kan sees i sammenheng med at norske departementer har stor selvstendighet, at samordningsrollene er relativt svake, og at det er lite tradisjon for å følge felles prosedyrer.

2. Mangelfull kompetanse og kapasitet

Manglende etterlevelse når det gjelder konsekvensvurderinger har sannsynligvis sammenheng med manglende kompetanse både i utredningsutvalg og i departementene. Det kan være behov for å ha en bedre kombinasjon av kunnskap om sektoren og kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser. Økende bruk av eksterne konsulenter og vektlegging av uavhengighet i konsekvensvurderingen, bl.a. i politisk følsomme saker, kan ha blitt en unnskyldning for å unnlate å bygge opp og vedlikeholde egen kapasitet og kompetanse på konsekvensvurderinger. Det er viktig å være klar over at slik kompetanse også er nødvendig for å kunne bestille eksterne vurderinger, og å ta disse i bruk i forbindelse med implementering av tiltaket/reformen.

3. Utviklingen i forholdet mellom politikk og fag

Utredningsinstruksen kan sies å forutsette et klart skille mellom fag og politikk. Men når departementene etter hvert har utviklet sin sekretariatrolle, blir dette skillet mer utydelig. Kontaktflatene til politisk ledelse er blitt større og flere. Når det dessuten går stadig mer tid og oppmerksomhet til løpende politikkformidling fra dag til dag, blir det mindre tid og rom til analyser og faglig underbygging av politikken (jf. Difi-rapport 2011:11).

Utredningsinstruksen er tuftet på en rasjonell beslutningsmodell der målene er klare, der det kan skilles mellom mål og virkemidler, og der kostnader og nytte kan kvantifiseres. Men disse forutsetningene er sjelden fullt ut til stede. Derimot må embetsverket ta inn over seg statsrådets politiske kontekst, dvs. den ramme av budsjett, regjeringsvedtak, tidspress og politiske forpliktelser som statsråden befinner seg i. I en slik kontekst kan full etterlevelse av utredningsinstruksen framstå som urealistisk eller i alle fall unødig tidkrevende.

4. Økt internasjonalisering

Det er særlig EØS-avtalen og andre avtaler med EU som har påvirket norsk forvaltning. NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor om Norges avtaler med EU¹ viser at påvirkningen har skjedd innenfor samtlige politikkområder. Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør de fleste ytre etater, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett og det samme gjør ca. tusen norske forskrifter. Tilknytningsformen til EU legger begrensninger på politisk engasjement og debatt på nasjonalt plan og gir derfor små incentiver til forvaltningen å redegjøre for konsekvenser av de reglene som må innføres.

Forslag til tiltak

Det er rimelig å anta at manglende konsekvensvurderinger og vurderinger av alternative løsninger medfører mangelfull kvalitet i beslutningsgrunnlaget for Regjeringen og Stortinget.

På bakgrunn av våre funn, herunder forslag og innspill fra informanter og deltakere på idédugnad, har Difi kommet frem til en rekke tiltak som bør kunne vurderes.

Vurdere endringer utredningsinstruksen

1. Presisere og utvide virkeområdet, blant annet:
 - tydeliggjøre hvilke typer saker som faller inn under instruksens bestemmelser og hvilke som faller utenfor,
 - tydeliggjøre at berørte privatpersoner skal høres
 - fjerne unntaket fra instruksen om inngåelse av internasjonale avtaler

¹ Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen) Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012
Arbeidsutvalget i Utenriksdepartementet ble avviklet fra 20. oktober 2009 fikk disse dokumentene følgende

-
2. Opprette to nivåer i instruksen, avhengig av sakenes viktighet. Det strengeste nivået kan også inneholde bestemmelse om internkontroll og eksterne kontrollfunksjoner, jf. forslag under.
 3. Utarbeide ny bestemmelse om internkontroll
 4. Utarbeide nye bestemmelser om sanksjoner og kontrollfunksjoner (se forslag under om å vurdere opprettelse av kontrollorgan)
 5. Tydeliggjøre prinsippet om samordning
 6. Tydeliggjøre bruk av IKT i høringsprosessen
 7. Gjennomføre språklige endringer

Vurdere kompetansehevende tiltak

8. Oppdatere og bygge ut utredningsveilederen
9. Utrede behov for etablering av nye e-læringsprogrammer om utredningsarbeid og forvaltningskunnskap
10. Utrede mulighet for styrke utdanningstilbudet ved universitet og høyskoler ved å ta inn temaer om utredningsarbeid
11. Utvikle verktøy for IKT-støtte som hjelper i utredningsarbeidet
12. Utrede muligheter for å ta i bruk elektroniske løsninger/verktøy for høringsprosesser både før og etter at utredningsarbeidet er avsluttet

Vurdere organisatoriske tiltak

13. Utrede behov og innretning for et mulig kontrollorgan
14. Gjennomføre med mellomrom, undersøkelser av departementenes utredningsarbeid

Fakta om utredningsinstruksen

- Utredningsinstruksen skal sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer o.l.
- Departementene har ansvar for at alle relevante konsekvenser, inklusiv kostnader, utredes, og berørte instanser og offentligheten trekkes inn i prosessen, før det tas en beslutning.
- Utredningene skal sikre at beslutningsgrunnlaget til regjeringen og Stortinget blir best mulig.

1 Bakgrunn, mandat og metode

1.1 Bakgrunn og mandat

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD).

I 2003 gjennomførte Statskonsult et lignende prosjekt. Arbeidsnotat av 8. desember 2003 inneholder erfaringer med og drøftinger av hvordan departementene etterlever og følger opp utredningsinstruksens krav. Bakgrunnen for dette prosjektet var blant annet OECDs anbefalinger om å:

- gjennomføre en bedre overordnet styrings- og reguleringspolitikk
- styrke arbeidet med konsekvensvurderinger
- foreta enkelte endringer i utredningsinstruksen

På bakgrunn av OECD-rapporten og Statskonsults arbeidsnotat, ble følgende tiltak iverksatt:

- opprettet en veileder i utredningsarbeid
- revidert utredningsinstruksen
- etablert et fagpanel for samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser, regelendringer, investeringer mv.
- opprettet økonomi- og analyseenheter i flere departementer

Gjennom sin rolle som ”overvåker” av utredningsinstruksen, har FAD et inntrykk av at det siden 2003 ikke har skjedd en synlig bedring når det gjelder departementene etterlevelse av bestemmelsene.

FAD har bedt om en ny gjennomgang og en vurdering av mulige årsaker til manglende etterlevelse av utredningsinstruksen. I analysen skal det ikke bare foretas en vurdering av etterlevelsen i snever eller skjematisk forstand, men også ses på forhold som forvaltningskultur og forvaltningspolitikk og eventuelle endringer i disse, og hvordan dette virker inn på etterlevelsen. FAD har også bedt om at det utredes mulig egnede tiltak som kan bedre etterlevelsen.

1.2 Metode og datainnsamling

Prosjektet er gjennomført ved dokumentstudier, intervjuer og en elektronisk spørreundersøkelse.

Videre er det avholdt en del møter og samtaler som er nærmere omtalt i kapittel 1.3. Metoden som er benyttet for å innfri oppdraget er illustrert i figur 1 under.



Figur 1 Metodisk tilnærming

1.2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudiene omfatter hele årganger av NOU (Norges offentlige utredninger) og stortingsproposisjoner og ble gjennomført i forkant av intervjuene.

1.2.1.1 NOU

Undersøkelsen omfatter NOU fra årene 2001, 2002, 2008 og 2009. Vi har vurdert følgende:

1. Om *mandatet* inneholder krav om at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes,
2. Om *mandatet* presiserer at minst ett forslag skal baseres på uendret (eller redusert) ressursbruk,
3. Om *utredningen* inneholder omtale av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser, og i hvilken grad disse er tallfestet,
4. Om *utredningen* inneholder ett forslag med uendret (eller redusert) ressursbruk.

1.2.1.2 Dokumenter utarbeidet for Stortinget

Vi har gjennomgått stortingsproposisjoner (med unntak av st.prp. nr 1) fra periodene 2007-2008 og 2008-2009 og samtlige odelstingsproposisjoner (ot.prp.) fra samme periode.²

St.prp. kan deles inn i følgende kategorier:

- Forslag til endringer i tidligere fremlagt budsjett. I disse proposisjonene kommer det enkelte departementet med forslag til endringer i sitt eget budsjett. Bakgrunnen vil gjerne være endret behov i løpet av året i sektoren,

² Da Odelstinget og Lagtinget ble avviklet fra 1. oktober 2009 fikk disse dokumentene følgende betegnelser: Prop.nr. L (lovsak) og Prop.nr. S (budsjettsak)

som medfører et annet utgifts- eller inntektsnivå for staten (er ikke med i vår undersøkelse)

- St.prp. om lønnsoppgjør og inntektsavtaler (er ikke med i vår undersøkelse)
- Resultatene fra lønnsforhandlinger, inntektsoppgjør mv. kan medføre behov for justeringer i statsbudsjettet (er ikke med i vår undersøkelse)
- Forslag om at regjeringen får fullmakt til å inngå avtaler som har økonomiske konsekvenser, for eksempel avtaler om å ta opp lån eller stille garantier.
- Forslag om samtykke fra Stortinget på bakgrunn av en beslutning i EØS-komiteen som krever lovendring i Norge for å kunne gjennomføres.
- Internasjonale avtaler som medfører forpliktelser for Norge, for eksempel i form av et årlig bidrag.
- Bilaterale skatteavtaler med andre land. Disse avtalene har som formål å unngå skatteunndragelse, og å unngå dobbeltbeskatning. Det finnes internasjonale standarder for innholdet i avtalene.
- Forslag om finansiering av ”vegpakker” for et angitt geografisk område. Her vil det ofte være snakk om delvis finansiering ved hjelp av bompenger. Slike pakker vil være relativt kostbare, og således komme inn under kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet.

Ot.prp. gjelder, nesten uten unntak, behandling av forslag til nye lover og endring av eksisterende lover.

Dokumentene er vurdert etter følgende kriterier og system:

- A. Om forslagene bygger på tidligere utredninger (NOU eller annet)
- B. Om forslag som fremmes skal følges opp i budsjettproposisjon (st.prp. nr. 1)
- C. Om forslagene er utredet med hensyn til vesentlige konsekvenser, etter følgende kategorier:
 - 0. Konsekvenser er ikke berørt
 - 1. Det er benyttet formuleringer som: ”Forslaget får ingen vesentlige konsekvenser”, ”utredning av konsekvenser kommer senere”, ”det er vanskelig å vurdere konsekvenser av forslaget”
 - 2. Forslaget inneholder liten eller ingen tallfesting (selv om det er påpekt at forslaget kan få vesentlig konsekvenser)
 - 3. Forslaget inneholder samfunnsøkonomisk analyse eller tilsvarende
 - 4. Vesentlige konsekvenser av forslag er tallfestet
 - 5. Andre vesentlige konsekvenser enn økonomiske og administrative er utredet (miljø, regelverksforenkling, næringsliv, likestilling mv)
- D. Om forslagene bygger på forpliktelser gjennom EØS-avtalen eller andre internasjonale avtaler

Matrisen i tabell 1 under viser systematikken.

A	B	C	D
Bygger på St.prp., St.meld., handlingsplan, NOU eller andre rapporter	Skal følges opp i st.prp.nr 1 (budsjettproposisjon)	Inneholder konsekvensvurdering 0= ikke berørt 1= "ingen vesentlige konsekvenser", "kommer senere", "vanskelig å vurdere" e.l. 2= lite eller ingen tallfesting av konsekvenser 3= samfunnsøkonomisk analyse e.l. 4= tallfesting 5= utredning av andre konsekvenser, f.eks. miljø, enklere regelverk, næringsliv	Følger av folkerettslig forpliktelse

Tabell 1 Systematikk ved gjennomgang av stortingsdokumenter

1.2.1.3 Komitéinnstillinger til st.prp. og andre dokumenter utarbeidet av Stortinget

Vi har gjennomgått komitéinnstillinger til alle stortingsproposisjonene i perioden 2007-2008.

Av Regjeringens årlige meldinger om oppfølging av stortingsvedtak, herunder anmodningsvedtak har vi kunnet vurdere om – og i hvilken utstrekning – stortingskomiteene har drøftet konsekvensvurderinger i stortingsproposisjoner (unntatt budsjettproposisjoner) og om Stortinget har vedtatt å sende saken tilbake grunnet mangelfull konsekvensvurdering.

Vi har også sett på Stortingets egen oversikt over mistillitsforslag og kabinettspørsmål (1945-2005) og utfylt oversikten ved egne søk på www.stortinget.no.

1.2.1.4 Andre dokumenter

Vi har også lest rapporter og utredninger om forvaltningspolitikk og forvaltningens organisering for å finne utviklingstrekk som kan ha påvirket utredningsarbeidet. Se vedlegg 3.

1.2.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer i samtlige departementer, Statsministerens kontor (SMK), sekretariatet for Fagpanelet for økonomiske konsekvensanalyser, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Landsorganisasjonen (LO). Intervjuene ble foretatt i perioden fra høsten 2010 til våren 2011. Vi har også hatt samtaler med representanter for Riksrevisjonen og DFØ.

Intervjuene i departementene ble utført med utgangspunkt i en enkel intervjuguide. Departementene er ulikt representert i vår kvalitative

undersøkelse. Enkelte departementer stilte med én representant mens andre stilte med representanter fra flere avdelinger. Informantene kunne ha en eller flere roller i sitt departement:

- Ansvar/erfaring med å koordinere høringssaker for hele departementet
- Ansvar/erfaring med å koordinere høringssaker innenfor hver fagavdeling
- Ansvar/erfaring med å behandle høringssaker
- Ansvar/erfaring med å utarbeide konsekvensanalyser på eget fagområde, og/eller gi råd til andre om slike oppgaver

Intervjuene ble innledet med bakgrunnen for prosjektet og informasjon om dokumentfunn. Difi stilte spørsmål om:

- Utredning av alternative løsningsforslag og om eventuell omtale av alternativer løsninger saken gjennom hele prosessen.
- Utredning av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.
- Frister for uttalelse og bruk av unntaksbestemmelser.
- Forekomst av forhåndsforeleggelse og foreleggelse før alminnelig høring
- Bruk av alternative høringsmetoder som elektronisk høring og høringsmøter, herunder forekomst og muligheter for bruk av sosiale medier
- Erfaringer med bruk av utredningsveilederen
- Forekomst og bruk av maler i utredningsprosessen
- Kompetanse på og kjennskap til instruksene og til samfunnsøkonomiske analyser
- Bruk av eksterne krefter til konsekvensutredning
- Mulige årsaker til manglende etterlevelse av instruksene, jf Difis dokumentfunn
- Forslag til tiltak for bedre etterlevelse av instruksene

1.2.3 Spørreundersøkelse

En elektronisk spørreundersøkelse ble sendt til 32 direktorater med en viss størrelse og faglig bredde. Undersøkelsen ble foretatt i mars 2010, og Difi mottok 23 svar (svarprosent 72). Direktoratene fikk spørsmål om:

- Egen involveringen i høringssaker fra departementene
- Frister for uttalelse i høringssaker (alminnelig høring)
- Kvaliteten på konsekvensanalysene
- Eget behov for samfunnsøkonomiske analyser

Spørsmålene og resultater av undersøkelsen fremgår av vedlegg 1.

1.2.4 Undersøkelse i andre land

Fremgangsmåten for vår undersøkelse av situasjonen i andre land har vært dokumentstudier og gjennomgang av nettsider. Kriterier for valg av hvilke land

som skulle undersøkes var at de har organisatoriske innretninger som kan være sammenlignbare med norsk forvaltning og at tiltakene som er iverksatt muligens kan anvendes i Norge. Følgende land er undersøkt:

- Storbritannia
- Nederland
- Sverige
- Danmark
- Australia

I tillegg har vi gjennomgått anbefalinger og arbeid i EU og OECD. Nærmere omtale av ordninger i de enkelte landene, EU og OECD finnes i vedlegg 4.

1.2.5 Kildekritiske kommentarer

1.2.5.1 Dokumentstudier

Hensikten med å gjennomgå stortingsdokumenter og NOU har blant annet vært å avdekke forekomst av konsekvensutredninger og utredning av alternativer. Det har ikke vært et formål å vurdere konsekvensutredningenes faglige kvalitet.

Vi fant det derfor hensiktsmessig å ta utgangspunkt i sammendrag og innholdsfortegnelse, fremfor å lese dokumentene fra «perm til perm». Difi er også av den oppfatning at man i denne type dokumenter bør kunne forvente at både sammendrag og innholdsfortegnelse gir tilstrekkelig informasjon til leseren om hva dokumentet inneholder. Konsekvensvurderinger og vurderinger av alternative forslag bør synliggjøres med klare og forståelige overskrifter, jf utredningsinstruksen kapittel 2.1.

På denne bakgrunn har vi gjennomgått kapitler med overskriften «økonomiske og administrative konsekvenser». Langt de fleste dokumentene har et slikt kapittel, gjerne plassert til slutt. Disse kapitlene inneholder ofte en samlet fremstilling av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Der det henvises til andre deler av dokumentet, har vi gjennomgått disse kapitlene.

Videre har vi lest kapitler der overskriften indikerer at det inneholder omtale av konsekvensvurderinger eller alternative forslag, som for eksempel:
«Økonomiske konsekvenser for den enkelte» Ot.prp. nr. 111(2008-2009)
«Forvaltningen av finansielle eiendeler» Ot.prp. nr. 110 (2008-2009)
«Konsekvenser av forslaget» Ot.prp. nr. 54 (2008-2009)

Våre funn er verifisert gjennom intervjuene, jf. kapittel 1.2.2 og spørreundersøkelsen, jf. kapittel 1.2.3.

1.2.5.2 Elektronisk spørreundersøkelse

Vi har bare spurt 32 av de største direktoratene og mottatt synspunkter fra 23 av disse (svarprosent 72). Resultatet av undersøkelsen er derfor ikke representativ for alle landets direktorater. Vi kjenner heller ikke til om respondentenes svar er

basert på en omforent holdning i det aktuelle direktoratet. Alle kommentarene i fritekst er avgitt av de samme tre personer – og utgjør dermed et svært begrenset tilfang til våre funn i denne undersøkelsen.

1.3 Organisering og arbeid i prosjektet

Prosjektet er gjennomført av avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR) med følgende deltakere:

Prosjektansvarlig: Eivor Nebben, avdelingsdirektør
Prosjektleder Margaret Hagevik, seniorrådgiver
Peter Bøgh, seniorrådgiver
Ragnhild Olin Amdam, rådgiver

Både ved oppstart av prosjektet og underveis, har vi hatt kontakt med representanter fra Riksrevisjonen DFØ og Fagpanelet for økonomiske konsekvensvurderinger. Ved oppstart ble det også gjennomført forhåndsintervjuer med representanter fra FAD, FIN, KR D, NHD og Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser.

Vi har også hatt samtaler med prosjektledere i Difi med erfaring fra tidligere prosjekter som blant annet omhandlet forholdet mellom politikk og forvaltning.

Resultater av kartleggingen ble forelagt FAD i juni 2011 i form av et internt arbeidsnotat.

I samarbeid med DFØ avholdt prosjektet en idédugnad for å drøfte mulige tiltak for bedre etterlevelse av utredningsinstruksen. Tiltakene ble vurdert med bakgrunn i funn fra prosjektet, forslag til tiltak som er formidlet fra informantene og aktuelle tiltak i andre land.

Tor Saglie innledet og følgende spørsmål ble diskutert i plenum:

- a) Hvordan har forvaltningskultur og forvaltningspolitikk og eventuelle endringer i disse virket inn på intensjonene bak instruksen?
- b) På hvilken måte kan man sikre bedre (formalisert) samordning/samarbeid tidlig i utredningsfasen?
- c) Hvordan kan man sikre flere og mer kvalifiserte konsekvensutredninger?

Deltakere:

2 representanter fra FAD, 4 representanter fra Fagpanelet for samfunnsøkonomiske konsekvensvurderinger, 1 representant fra DFØ og 2 fra prosjektgruppen i Difi (Peter Bøgh og Margaret Hagevik).

1.4 Regelverk og veiledere som gjelder for utredningsarbeid

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget

er fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005. Det er utarbeidet en veileder til instruksen.

Formålet med utredningsinstruksen er god forberedelse og styring med reformer, regelendringer og andre tiltak.

Difis undersøkelse av departementenes utredningsarbeid tar i hovedsak utgangspunkt i kravene i denne instruksen. Det er imidlertid også andre sentrale rettskilder og dokumenter for saksbehandling i forvaltningen. Der det er aktuelt, viser denne rapporten også til annet regelverk og retningslinjer

Lover og forskrifter

- Ansvarlighetsloven
- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Økonomiregelverket

Retningslinjer og veiledere

- Kvalitetssikringsordninger for store investeringer
- Om statsråd
- Om r-konferanser
- Veileder for utvalgsarbeid i staten
- Veileder for utvalgsledere
- Veileder for utvalgssekretærer
- Evaluering av lover
- Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling
- Etske retningslinjer for statstjenesten

Nærmere omtale av disse regelverkene og veilederne finnes i vedlegg 2.

2 Funn

2.1 Konsekvensutredning

Utredningsinstruksen kapittel 2.1 (utvalgt tekst)

Hver sak skal inneholde en konsekvensvurdering som skal bestå av en analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for de som blir omfattet av forslagene skal omtales.

Antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis. Det skal vurderes særskilt når og med hvilken innretning en evaluering av foreslåtte tiltak bør foretas...

...Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (for eksempel kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene.

2.1.1 Innledning om konsekvensutredningene

De fleste NOU og stortingsproposisjoner har egne avsnitt om økonomiske og administrative konsekvenser. Men kapitlene er ofte svært korte. De budsjettmessige konsekvensene, dvs. hva forslaget vil ha å si for statsbudsjettet, kommer vanligvis tydelig frem, men altså ikke nødvendigvis under overskriften ”administrative og økonomiske konsekvenser”. I vegpakkesakene benyttes for eksempel overskriften ”Finansieringsplan” eller lignende. Det er sjelden at det skilles mellom administrative og økonomiske konsekvenser. Andre konsekvenser enn de budsjettmessige er sjeldnere. Men her er det sektorforskjeller. I proposisjoner som berører næringslivet, beskrives også konsekvensene for næringslivet, men vanligvis uten tallfesting.

Vår undersøkelse omfatter imidlertid ikke St.prp. nr. 1 og vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hva som skjer med disse sakene i forbindelse med budsjettprosessen.

Proposisjonene har vanligvis et eget kapittel med overskriften ”Økonomiske og administrative konsekvenser”.

5 av de i alt 194 ot.prp. berører overhodet ikke spørsmål om konsekvenser. To av disse gjelder endringer i folketryktdloven.

Forslag som fremmes i en proposisjon kan vise til tidligere utredninger om samme forhold. Det kan være stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner, odelstingsmeldinger og odelstingsproposisjoner, handlingsplaner, rapporter fra offentlige utvalg utgitt i NOU-serien, rapporter

fra andre typer offentlige nedsatte utvalg og arbeidsgrupper og rapporter som er utarbeidet av private aktører på oppdrag fra en offentlig myndighet.

I vårt utvalg viste

- 20 prosent av proposisjonene til en eller flere NOU
- 6 prosent av proposisjonene til en eller flere stortingsmeldinger
- 1 prosent av proposisjonene til sametingsvedtak eller stortingsvedtak
- prosent av proposisjonene til rapporter fra eksterne miljøer
- 8 prosent av proposisjonene til rapporter fra offentlig nedsatte arbeidsgrupper og lignende.

Enkelte proposisjoner kan vise til flere typer utredninger av samme sak. En sak med omfattende forarbeider er for eksempel Ot.prp.nr. 111 (2008-2009) Om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven). Her vises til tidligere behandlinger i St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden og Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) om ny alderspensjon.

Dette kapitlet omtaler våre funn ved dokumentstudier og intervjuer.

2.1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

I en NOU er det et vanlig mønster at de budsjettmessige konsekvensene identifiseres relativt detaljert og med kronebeløp, mens de samfunnsmessige gevinstene er mer langsiktige og beskrives i prosa. En typisk formulering kan være: ”*Fleirtalet legg til grunn at det vil oppstå vinstar som på sikt vil overstige drifts- og etableringskostnadene...*»³

Når det gjelder proposisjonene, er det sjelden at økonomiske og administrative konsekvenser ikke er omtalt i det hele tatt. Bare i kategorien *Bilaterale skatteavtaler med andre land* er dette aldri med.

I en del tilfelle beskrives at administrative og økonomiske konsekvenser er begrenset og/eller at kostnadene kan håndteres innenfor eksisterende

³ Se for eksempel i NOU 2009:3 På sikker veg, kap 9.1 Effektar av eit tilsyn: «Det er svært vanskeleg å bedømme nytte/kostnadsverdien av organisatoriske tiltak. Dersom tiltaka fører til meir effektiv bruk av trafikktryggleikstiltak kan nytte-/kostnadsverdien vere høg. Utvalsarbeidet har ikkje gitt grunnlag for å seie noko sikkert om kvantifiserbare effektar av eit tilsyn. Det er heller ikkje mogleg å hente erfaringar frå andre land, fordi ein ikkje veit om noko land som har prøvd ut ei slik organisering tidlegare.

Når eit fleirtal i utvalet likevel tilrår etablering av eit vegtilsyn, er det fordi ein meiner ei slik organisering på sikt vil føre til større merksemd om trafikktryggleik, betre prioritering av dei mest kostnadseffektive trafikktryggleikstiltaka og ei høgare prioritering av tryggleiken i forhold til andre oppgåver. Fleirtalet legg til grunn at det vil oppstå vinstar som på sikt vil overstige drifts- og etableringskostnadene for eit nytt tilsynsorgan og andre kostnader knytt til nye grensesnitt, jf. kapittel 8.1. Mindretalet vurderer dette annleis og legg til grunn at eit tilsynsorgan avgrensa til infrastrukturen kan verke negativt inn på det heilskaplege tryggleiksarbeidet eller ha liten eller ingen positiv effekt for trafikktryggleiken, jf. diskusjon i kapittel 8.2.»

budsjettrammer. Det sies imidlertid ikke noe om hvilke andre områder dette vil kunne gå på bekostning av. Ved lave kostnader er dette neppe en aktuell problemstilling, men ved større beløp, og særlig hvis dette blir en årlig utgift, bør kanskje dette prioriteringsspørsmålet, som man altså skyver foran seg, omtales nærmere.

De alle fleste proposisjonene har følgende formuleringer:

- *“Ingen vesentlige konsekvenser”*
- *”Ubetydelige konsekvenser*
- *”Vurdering av konsekvenser kommer senere”* (ofte i budsjettsammenheng)
- *”Vanskelig å vurdere konsekvensene”*

Vi har også funnet eksempler på at det samtidig som det slås fast at forslaget ikke får vesentlige konsekvenser, sies at forslaget dekkes innenfor budsjettrammene. Hva dette innebærer, rent kostnadmessig, er ikke utredet.

I 30 prosent av sakene fremgår det at tiltak som er foreslått, skal følges opp i budsjettsammenheng og i hovedsak fremmes i den ordinære prosessen (st.prp. nr. 1). Dette gjelder stønad, tilskudd og andre utgifter eller inntekter som må synliggjøres gjennom statsbudsjettet. Vår metodiske tilnærming har ikke gitt grunnlag for å undersøke nærmere om disse sakene er fulgt opp som varslet.

Informantene mener at økonomiske og administrative konsekvenser i noen tilfelle er ”kamouflert” ved at de er spredd i hele stortingsmeldingen eller proposisjonen. Det hevdes også at det kan brukes ”retoriske grep” for å gi inntrykk av at det er tenkt på konsekvensene.

35 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen i direktoratene mente at økonomiske og administrative konsekvenser var godt nok utredet ”i de fleste saker”, mens 43 prosent mente det ”i noen saker”.

Tallfesting

Forslag til tiltak i en NOU er liten grad tallfestet. I den utstrekning dette forekommer, gjelder det gjerne administrative endringer, for eksempel økt behov for personressurser. Som regel angis det hos hvilke instanser det kan være budsjettmessige konsekvenser av forslagene, og hva slags type utgift det kan dreie seg om. Dette skjer i stor utstrekning i prosaform, for eksempel ved at det sies at ”... tilsynsmyndighetene vil få et noe større antall saker å behandle” og lignende.

I vårt utvalg har vi bare funnet fire proposisjoner hvor beskrevne konsekvenser er tallfestet, for eksempel i Ot.prp. nr. 19 (2008-2009) Om lov om endringer i klimavoteloven.

Vi finner også en rekke eksempler på at vesentlige konsekvenser er beskrevet uten at disse er tallfestet eller at beregningene er gjennomført på et relativt overordnet nivå. Mange av disse sakene gjelder konsekvenser for næring, miljø

osv., for eksempel Ot.prp. nr.52 (2008-2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Flere i denne kategorien kan ha en henvisning til utredninger i årets budsjettproposisjon eller tidligere utredninger, for eksempel en stortingsmelding.

Samfunnsøkonomisk analyse

Det er sjelden at det i en NOU presenteres en samfunnsøkonomisk analyse, kost-/nytteanalyse eller liknende. I utredninger fra årene 2001 og 2002 har vi registrert 2 fulle samfunnsøkonomiske analyser og i 2008 og 2009 var antallet 2 analyser pr år.

Bare i 7 av de i alt 194 odelstingsproposisjonene er det gjennomført samfunnsøkonomiske analyser.

I Ot.prp.nr.101 (2008-2009) om lov om endringer i Statens Pensjonskasse og i enkelte andre lover gjøres analysen relativt enkel. Til tross for at de økonomiske konsekvensene av å endre regelverket anses som usikre, gjøres det konkrete anslag for:

- hvor mange personer som blir berørt
- hvorvidt konsekvenser gjelder kvinner eller menn
- utviklingen i de årlige kostnadene

Flere informanter peker på at en samfunnsøkonomisk analyse kan ligge innbakt i selve utredningen og avspeiles ikke nødvendigvis i det kapitlet som heter økonomiske og administrative konsekvenser. Selve utredningen som sådan kan være en samfunnsøkonomisk analyse.

Andre vesentlige konsekvenser

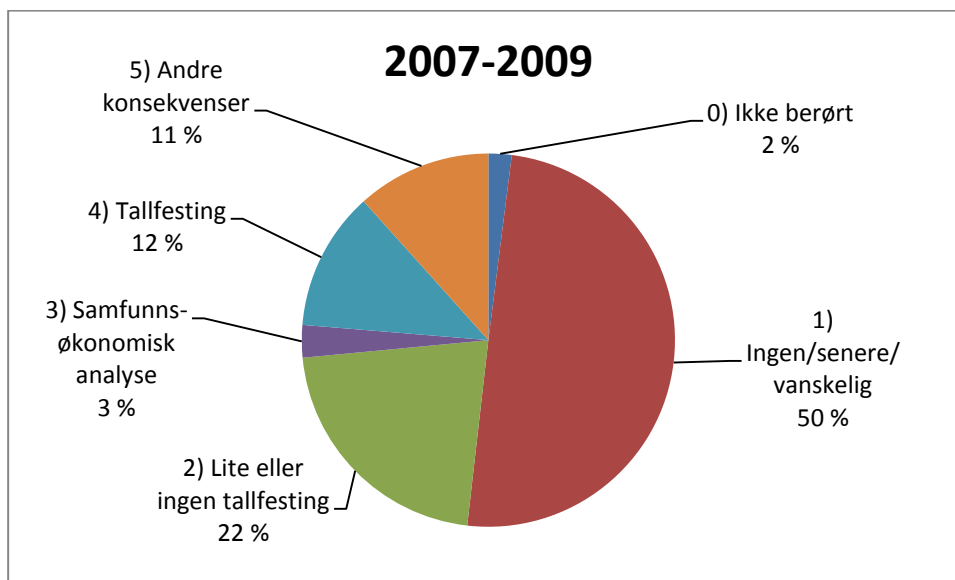
De fleste utredninger av «andre konsekvenser» gjelder konsekvenser for ”enklere regelverk” og ”næringsliv”. Noen få saker gjelder ”miljø”. Vi har bare funnet ett eksempel som gjelder konsekvenser for ”likestilling”.

I eksemplene på beskrivelse av konsekvenser for næringslivet er det bare ett tilfelle hvor det foreligger tallfesting. I saker som berører næringslivet, beskrives konsekvensene som regel i prosa og separat for forvaltningen og for næringslivet. Ot.prp.nr.88 (2008-2009) om endringer i allmenngjøringsloven med mer (solidaransvar mv) omtaler høyere kostnader for næringslivet uten at dette tallfestes.

I noen få tilfelle vises det til at forslaget medfører regelforenkling.

Som det framgår av våre funn har det skjedd en beskjeden positiv utvikling når det gjelder å utrede andre vesentlige konsekvenser, spesielt gjelder dette konsekvenser for miljø, næringsliv og enklere regelverk.

Figur 2 viser hvordan konsekvensvurderingene fordeler seg på kategoriene 0-5.⁴



Figur 2 Konsekvensvurderinger fordelt på kategoriene 0-5

48 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen i direktoratene mente at andre vesentlige konsekvenser var godt nok utredet ”i de fleste saker”, mens 35 prosent mente det ”i noen saker”.

Informanter påpeker følgende typer konsekvenser som mangler i flere tilfeller:

- konsekvenser utenfor staten, dvs. for publikum, næringslivet og kommunene
- konkurransemessige konsekvenser
- distriktpolitiske og regionalpolitiske konsekvenser
- konsekvenser for minoritetsgrupper
- konsekvenser for naturmangfold
- sumeffekter av mange relativt små endringer som trekker i samme retning
- informasjonsbehov ved regelverksendringer

Et ganske hyppig forekommende utsagn om konsekvensvurderingene, og mulig forklaring på ovenstående mangler er: ”Vi ser at konsekvensvurderingene kan være sparsomme, men vi ser stort sett på det som direkte berører vår sektor”.

⁴ En ot.prp. kan gjelde forslag til endring i flere lover som behandles hver for seg. I henhold til vårt registreringssystem kan den samme proposisjonen derfor falle inn under flere grupper (A-D) og flere tallverdier i C-gruppen (0-5), se figur 1 på side 7. Kombinasjonen 1 og 2 viser for eksempel at tiltaket ikke vil føre til noen vesentlige administrative konsekvenser, men at det kan være noen økonomiske konsekvenser, som da ikke er tallfestet. Videre kan kombinasjonen 1 og 4 være at man vil komme tilbake til saken, men at det foreligger et minimum av tallfesting. Og kombinasjonen 1 og 5 vil vise at tiltaket vurderes som uten økonomiske og administrative konsekvenser, men at det kan få andre konsekvenser som for eksempel miljø, næringsliv, enklere regelverk osv.

2.1.3 Vurdering av behov for evaluering

Utredningsinstruksen kapittel 2.1

Det skal vurderes særskilt når og med hvilken innretning en evaluering av foreslåtte tiltak bør foretas.

Veilederen til instruksen angir en del situasjoner som kan gjøre det aktuelt allerede i utredningsfasen å beslutte at en evaluering bør finne sted. Disse situasjonene er knyttet til usikkerhet mht. effekter, tidspress og at det foreliggende grunnlag for analyser og økonomiske konsekvensberegninger er svakt.

Beslutning om etterfølgende evaluering kan ses på som en slags kompensasjon for mangler i utredningsfasen. Når vi ser hvor tynt det er med konsekvensvurderinger og samfunnsøkonomiske analyser, skulle en kanskje tro at dette i en viss utstrekning ble oppveid ved at utredninger og proposisjoner inneholder forslag om evalueringer. Slike forslag om evalueringer vil eventuelt fremkomme i avsnittene om konsekvenser.

Vi kan ikke se at det gjøres slike koblinger mellom svakt utredningsunderlag og forslag om evaluering⁵.

2.1.4 Stortingets behandling

Om godkjenning av folkerettslige forpliktelser

Forslag om godkjenning av EØS-komiteens vedtak og andre folkerettslige forpliktelser er unntatt fra kravene i utredningsinstruksen. Ettersom instruksen ikke gjelder ved inngåelse av internasjonale avtaler, gjelder instruksen heller ikke ved utarbeidelse av stortingsproposisjoner som tilrår at Stortinget samtykker til å inngå en folkerettslig forpliktelse. I slike tilfelle gjelder i stedet veilederen "Om Statsråd". Kapittel 6.3 om foredraget til statsråd sier blant annet at det skal angis om avtalen ventes å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

13 prosent av de to årgangene ot.prp. inneholder forslag til tiltak som gjennomfører EØS-regelverk (direktiver og forordninger).

5 prosent har forslag som skal ivareta andre folkerettslige forpliktelser som menneskerettskonvensjoner, ILO-konvensjoner og annet.

Gjennomgående faller konsekvensutredninger i disse proposisjonene i kategori 1): "ingen vesentlige konsekvenser", "vanskelig å vurdere", "kommer tilbake til

⁵ Evalueringsvurderinger etter utredningsinstruksens kapittel 2.1. har ikke vært noe tema i intervjuene.

Økonomiregelverket setter krav til evaluering, og utførte evalueringer kan være bakgrunnen for at utredningsarbeid igangsettes. Difis tema her er imidlertid forekomsten av evalueringsdrøftinger som del av konsekvensvurderingen.

dette”. Som eksempel kan nevnes Ot.prp. nr. 3 (2007-2008) om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Forslaget gjelder gjennomføring av EU-direktiv. Her heter det at ”det er vanskelig å si” hvilke konsekvenser forslaget kan få og at man vil ”komme tilbake til” dette spørsmålet. Dette gjaldt også i Ot.prp.nr.7 (2007-2008) om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om lov om offentlige anskaffelser som følger av forpliktelse i henhold til en ILO-konvensjon.

Når det gjelder EU-rettsaker, vil Stortinget være orientert før den endelige behandlingen av st.prp. gjennom skriftlig informasjon fra forvaltningen. Denne informasjonen baserer seg på såkalte foreløpige posisjonsnotater (saker til politisk behandling i EU) og posisjonsnotater (rettsaker vedtatt i EU og som skal vurderes for innlemming i EØS-avtalen). En del av representantene vil være orientert gjennom sin deltakelse i Stortingets Europa-utvalg. Vi har imidlertid ikke vurdert posisjonsnotatene for å se om de inneholder konsekvensvurderinger.

I St.prp. nr. 95 (2008-2009) Om samtykke til godtakelse av rammebeslutning 2008/977/JIS om personvern i forbindelse med politi- og strafferettssamarbeid (videreutvikling av Schengen-regelverket) redegjøres det for at IKT-systemene i politiet eventuelt må erstattes som følge av rammebeslutningen. Kostnadene ved dette er anslått. Under komitébehandlingen var det imidlertid et mindretall som var bekymret for om kostnadene kunne dekkes innenfor eksisterende budsjettammer. Disse representantene viste til at andre viktige IKT-prosjekter var i gang, og de var urolige for at inndekningen skulle skje ved å ta fra driftsmidlene til politiet.

Ved behandlingen i stortingskomiteen av St.prp. nr. 54 (2007-2008) om nordisk overenskomst til unngåelse av dobbeltbeskatning og skatteunndragelse hadde et mindretall følgende merknad angående konsekvenser:

”Disse medlemmer vil sterkt advare mot en slik skatteendring uten mer grundige konsekvensanalyser av hvordan skattyterne rammes. Endringen vil i mange tilfeller kunne medføre en betydelig skatteskjerpelse og delvis dobbeltbeskatning overfor en gruppe som i det vesentlige ikke har flyttet til utlandet av bekvemmelige økonomiske grunner. Disse medlemmer mener at en analyse av konsekvensene ved kildeskatt også må se på forholdene for pensjonister fra andre nordiske land, som har bosatt seg i Norge og som kan få skjerpet skatt på sin pensjon. Disse medlemmer vil komme nærmere tilbake til de omtalte forhold i merknaden når Regjeringen eventuelt legger saken om kildeskatt for pensjonister frem for Stortinget.”

Dette er ett av de få eksemplene vi har på at komiteen (riktignok et mindretall) kan sies å ha kritiske merknader til konsekvensvurderingen.

Om behandlingen av EØS-saker

Behandlingen av endring i petroleumsloven § 10-2, som omfatter krav til petroleumsvirksomhet og baser i Norge (102 L april 2011⁶), vakte stor omtale i media. Lovendringen kom som følge av et EU-direktiv. Overfor Stortinget ga Regjeringen uttrykk for at forslaget ikke får praktiske konsekvenser “av

⁶ Prop. 102 L (2010-2011), Innst. 417 L (2010-2011), Lovvedtak 75 (2010-2011)

betydning”. Saken ble ikke heller ikke sendt på alminnelig høring, men direkte for behandling i Stortingets energikomité. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mente at dette var uheldig: “Høringsrunden er viktig i en demokratisk prosess for at Stortinget skal kunne få alternativ informasjon, vurderinger og synspunkter fra berørte parter og fagmiljøer uavhengig av departementet.” Bare ett medlem (Krf) mente at saken ikke var tilstrekkelig utredet og foreslo at saken skulle sendes tilbake til regjeringen. Forslaget ble ikke bifalt og komiteen tilrødde at Stortinget vedtok forslaget.

Ved komitébehandlingen av St.prp. nr. 30 (2007-2008) om lokalisering og organisering av Norges veterinærhøgskole kom det kritiske merknader til saksframlegget, til tross for de mange og langvarige utredningene og diskusjonene som lå til grunn. Bl.a. kritiserte mindretallet at risikomomenter ved flytting ikke var grundig nok drøftet. For øvrig var det ved behandlingen av denne proposisjonen interessant å se at konklusjonen i den samfunnsøkonomiske analysen ble fraveket da flertallet skulle konkludere i lokaliseringsspørsmålet.

Vi har i vårt dokumentutvalg ikke funnet at Stortinget har truffet anmodningsvedtak hvor Stortinget ber regjeringer utarbeide nye konsekvensvurderinger eller utrede alternative forslag. Vi ser selvsagt fremdeles eksempler på at det påpekes mangelfulle utredninger, men ettersom det sjeldnere blir flertall for slike innvendinger, fører det heller ikke til at det resulterer i et anmodningsvedtak.

Vi fant at det sjelden er uenighet (mindretall) i vedkommende fagkomité om innholdet i EØS-proposisjonene. Generelt er det svært lite debatt ved behandling av proposisjoner som vedrører EØS. Vi har ikke i EØS-saker funnet eksempler på at deler eller hele komiteen ønsker å sende saken i retur grunnet mangelfull konsekvensutredning.

Dersom Stortingsbehandlingen resulterer i at saken sendes tilbake til regjeringen grunnet manglende konsekvensvurdering, treffes det et anmodningsvedtak.⁷ Mange av anmodningsvedtakene vil det bli gitt tilbakemelding på i de årlige budsjettproposisjonene. Regjeringen legger også frem en årlig melding om oppfølging av stortingsvedtak, herunder anmodningsvedtak.

Et eksempel på anmodningsvedtak fra 2011

Forslag fremsatt i Stortingets møte 14. juni 2011, jf. Innst. 424 L Komiteens innstilling om lovvedtak, sak nr. 28: «Stortinget ber regjeringen utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene og raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag.»

Presidenten: Ingen har bedt om ordet.

Votering i sak nr. 28

⁷ Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 8 e om oppfølging av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til Regjeringen.

Presidenten: Det voteres over forslag framsatt i Stortingets møte 14. juni 2011: «Stortinget ber regjeringen utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene og raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag.»

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet står bak forslaget. Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har varslet at de støtter forslaget subsidiært.

Votering: Forslaget ble enstemmig bifalt.

Kilde: www.stortinget.no

Statsrådets opplysningsplikt er sterk (Grunnloven og ansvarlighetsloven). Men hvorfor får det sjelden følger at det legges fram mangelfulle utredninger? I en rapport om statsrådets opplysningsplikt⁸, slås det fast at Stortinget skal kunne stole på at det som legges fram er godt nok. Blant annet drøftes det om ikke også regjeringens opplysningsplikt bør grunnlovsfestes. Utvalgets flertall gikk inn for at dagens ordning med Riksrett oppheves, og erstattes av et system der statsrådene kan holdes strafferettslig ansvarlig for de ordinære domstoler, også for sin embetsførsel. Fra 2000-tallet og frem til dag er det fremmet gjennomsnittlig én til to mistillitsforslag pr. år.⁹ Forekomst av slike saker ikke har endret seg særlig de siste 20-30 årene.

2.1.5 Spesielt om NOU-mandater

Utredningsinstruksen kapittel 3.1

Utredningsmandatet skal fastslå at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med kapittel 2. I offentlige utredninger skal minst ett forslag baseres på uendret ressursbruk innen vedkommende område.

Fagdepartementet bidrar i nødvendig utstrekning med å skaffe utvalget kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av konsekvenser.

Veileder til utredningsinstruksen vektlegger at mandatet skal inneholde presise krav til konsekvensutredningene, og at offentlige utvalg må kunne disponere ressurser til å gjennomføre disse. Veilederen nevner videre at det ikke kan påregnes at det blir foretatt en fullstendig konsekvensvurdering på et senere tidspunkt i saksgangen. Derfor heter det at "... konsekvensvurderinger er en sentral del av oppgaven for offentlige utvalg."

Dokumentgjennomgangen viser at det som regel, men ikke alltid, er tatt inn et punkt i mandatet som sier at konsekvenser skal utredes. Den vanligste formuleringen er av typen "... utvalet skal gjøre greie for venta økonomiske og administrative konsekvensar. Det betyr at "andre vesentlige konsekvenser" ofte

⁸ Rapport til Stortinget fra utvalget til å lede Stortingets kontrollfunksjon, Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Dokument nr. 14 (2002-2003)

⁹ Stortingets oversikt over mistillitsforslag og kabinettsspørsmål for perioden 1945-2005
www.stortinget.no

er utelatt. Av og til er henvisning til utredningsinstruksen tatt med: ”Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen.”

Det må ellers bemerkes at mandatenes omtale av konsekvensutredningen som utredningsutvalget skal foreta, nesten alltid er svært knapp – like knapp som sitatene ovenfor. Noen få ganger (av i alt 114 NOU) er miljøkonsekvenser nevnt, og noen få ganger foretas det mer presise beskrivelser som at ”... økonomiske og administrative konsekvenser må vurderes opp mot forventet effekt av tiltakene”.

Departementene gir få spesifikke føringer, og har antagelig lave forventninger til dette punktet. Det gis sjelden eller aldri beskjed om at det skal foretas en samfunnsøkonomisk analyse.

Utviklingen fra 2001/2002 til 2008/2009 har vært positiv. Andelen av mandater som ikke nevner konsekvensutredning er falt fra 26 prosent til 16 prosent.

2.2 Utredning av alternativer

Utredningsinstruksen kapittel 2.1, tredje avsnitt, første setning

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, for eksempel økonomiske virkemidler.

De færreste NOU-mandatene innfrir kravet om at minst ett av forslagene skal innebære uendret (eller redusert) ressursbruk. Her ser vi faktisk en negativ utvikling fra 2001 til 2009. I perioden 2001/2002 hadde 28 prosent et slikt krav, mens dette i 2008/2009 hadde sunket til 21 prosent.

Det er sjelden at et utredningsutvalg fremlegger og drøfter alternative løsninger. Man skulle kanskje tro at hvis mandatet påla å utrede ett alternativ med uendret ressursbruk, så ville man i større grad finne alternative forslag i utredningen enn hvis det ikke var pålagt. Vi kan ikke se en slik sammenheng.

I utvalgssammenheng er det ikke uvanlig at det foreligger flertalls- og mindretallsforslag, dissenser og lignende. Dette er situasjoner som ikke omtales i utredningsinstruksen eller veilederen om utredningsutvalg. Når det foreligger mer enn ett forslag på en problemløsning, er dette oftest en følge av mindretallsforslag/dissenser.

Ved partssammensatte utvalg kan det være et poeng å komme frem til ett omforent forslag, som kan innebære et kompromiss. Dette kan også være oppdragsgivers hensikt.

Der vi har funnet at det foreligger mindretallsforslag og flertallsforslag, er de ikke vurdert mot hverandre med hensyn til økonomiske og administrative

konsekvenser. Det er flertallets forslag, eller forslag som det ikke er dissens på, som vurderes med hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser.

Fra 2001/2002 til 2008/2009 er det blitt færre NOU som inneholder alternative forslag. Dersom man medregner mindretallsforslag var det 13 utredninger i perioden 2001-2002 som inneholdt alternative forslag, mot 6 i perioden 2008-2009.

Dokumentgjennomgangen viser at det heller ikke i ot.prp. eller st.prp. i særlig grad utrededes alternative forslag eller forslag basert på en nå-situasjon. Det foreligger sjelden henvisninger til eventuelle alternative forslag som er drøftet i tidligere utredninger.

En informant fremhever at det i vedkommende departement alltid blir utredet alternativer internt, og at disse også presenteres for politisk ledelse. Det presenteres imidlertid som regel bare ett alternativ for andre departementer og allmennheten (foreleggelse og høring).

Selv om drøfting av alternativer ikke fremgår av en stortingsmelding eller en stortingsproposisjon, betyr det ikke nødvendigvis at alternative virkemidler eller tiltak aldri har vært med i bildet. En gjennomgang av alle dokumenter i kjeden vil kunne vise slike vurderinger. Alternative virkemidler kan også ha vært vurdert uten at de er dokumentert.

2.3 Kompetanse

Alle departementer oppgir å kjenne til utredningsinstruksen. Det er bl.a. vanlig å nevne den på opplæring for nyansatte. Det tilbys imidlertid ikke særskilte kurs eller opplegg som gjelder utredningsinstruksen. Flere nevner at de bruker instruksen og veilederen som ”opplagsverk” ved behov.

Flere informanter viser til det felles opplæringsprogrammet for nytilsatte *Ny i departementene*, som inneholder opplysninger om utredningsinstruksen. Noen nevner interne opplæringsprogrammer der utredningsinstruksen omtales, men uten at det nødvendigvis er en egen seksjon om dette.

Mange peker også på at det er et lederansvar å sørge for at instruksen er kjent i egen enhet. Det er mye bruk av uerfarne saksbehandlere, og mye avklares gjennom råd fra og diskusjoner med kolleger.

Veileder i utredningsarbeid blir ikke mye brukt, hevdes det, men brukes noe som opplagsverk og oppleves da som nyttig.

De færreste departementene har instruksjer som tilpasser utredningsinstruksens bestemmelser til interne forhold. Om bruk av utredningsinstruksen sier informanter: *”Vi bruker utredningsinstruksen så langt den passer.»*

Noen informanter har pekt på at det er uhensiktsmessig og forvirrende med alle sektorveilederne. Det benyttes ulike begreper og tilnærming til problemstillinger er veldig forskjellig. Av den grunn kunne det være ønskelig

med en «samordning» av veiledningsmaterieill knyttet til kravene i utredningsinstruksen, med sikte på å innføre en felles begrepsbruk og systematikk.

Det generelle bildet vi har fått, er at det er variasjon mellom departementene og mellom avdelingene i det enkelte departement når det gjelder kompetanse på konsekvensutredninger og samfunnsøkonomiske analyse. Informanter viser til at underliggende virksomhet kan ha den nødvendige kompetansen.

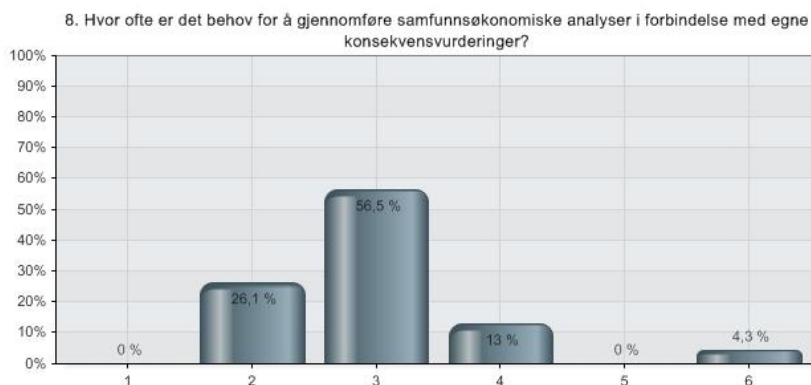
Bruk av eksterne konsulenter i statsforvaltningen har økt betydelig de senere årene. En undersøkelse sommeren 2010 viste at departementene brukte mye konsulentbistand til utredning, evaluering og kvalitetssikring. Se nærmere omtale av undersøkelsen i vedlegg 3 (kapittel 3.6). Manglende kompetanse var den viktigste årsaken til kjøp av konsulenttjenester i statsforvaltningen, deretter kom manglende kapasitet. En undersøkelse fra Riksrevisjonen basert på data fra 2002 viste samme mønster. Bruk av ekstern kompetanse varierer i omfang. Noen bruker bare ekstern kompetanse i forbindelse med investeringsprosjektene som skal gjennom KS-regimet.

Ordnningen med ekstern kvalitetssikring i beslutningsfasene for statlige prosjekter over 750 mill. kr. innebærer at konsulentbransjen har opparbeidet seg kompetanse og erfaring med bruk av den statlige metodikken for samfunnsøkonomiske analyser.

På 1990-tallet var det flere departementer som opprettet stillinger som kontroldirektør, kvalitetsdirektør eller lignende. Gjennom intervjuene har vi ikke fått indikasjoner på at disse stillingene har spilt en rolle når det gjelder praktiseringen av instruksens bestemmelser.

En informant sier at departementet ved noen anledninger har inngått samarbeid med DFØ og mener generelt at DFØ godt kunne hatt mer ansvar for å bistå departementene.

Spørsmål om kompetansebehov ble også stilt til direktoratene. Vi spurte dem om hvor ofte det er behov for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med egne konsekvensvurderinger. 26 prosent svarte ”i de fleste saker”, mens 57 prosent svarte ”i noen saker”. Se figur 6 under.



Alternativer	Prosent	Verdi
--------------	---------	-------

1	I alle saker	0,0 %	0
2	I de fleste saker	26,1 %	6
3	I noen saker	56,5 %	13
4	I få saker	13,0 %	3
5	Aldri	0,0 %	0
6	Vet ikke	4,3 %	1
Total			23

Figur 6 Hvor ofte er det behov for å gjennomføre konsekvensutredninger i forbindelse med egne konsekvensvurderinger?

Spørsmålet gir imidlertid ikke svar på om direktoratene mener at de selv innehar slik kompetanse. Informanter i departementene mente imidlertid at underliggende etater ikke har samme forståelse av utredningsinstruksen som departementene selv. De mente at dette spesielt er et problem ved fullmaktslovgivning, for eksempel når en etat har fått delegert myndighet til å vedta forskrifter.

2.3.1 Kompetansemiljøer

2.3.1.1 Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser

Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser¹⁰ ble opprettet i 2005. Fagpanelet er et tilbud til departementene om støtte og rådgivning i arbeidet med analyser av økonomiske konsekvenser av offentlige reformer, regelendringer, investeringer mv.

Fagpanelet er et faglig nettverk. Det består av personer i departementene og SSØ som stiller sin kunnskap til disposisjon for flere enn egen avdeling og eget departement. Målet er å styrke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget for regjeringen og departementene, bl.a. ved å bedre kompetansen i departementene når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse.

Fagpanelet består av medarbeidere fra en rekke departementer. Fagpanelets medlemmer deltar som fagpersoner og ikke som representanter for sine departementer. Fagpanelet er organisert med en kjerne av mer dedikerte medarbeidere. Denne kjernen har som oppgave å ”drive” nettverket, vurdere forespørsler, utføre bistandsoppdrag og trekke inn øvrige ressurspersoner ved behov. Fagpanelets medlemmer skal fungere som bindeledd mellom Fagpanelet og departementene ved å følge med på saker i sitt departement som kan tas opp i Fagpanelet og gi innspill til kjernen. FADs medlemmer i Fagpanelet ivaretar selve sekretariatsfunksjonen.

Oppgavene til Fagpanelet er blant annet å:

- veilede om innretning og struktur i samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser
- gi råd om gjennomføring av konsekvensanalyser
- kommentere gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser

¹⁰ Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/fagpanelet.html?id=439444>

-
- gjennomføre egne samfunnsøkonomiske analyser
 - bistå med råd og veiledning ved utforming av mandat for offentlige utvalg
 - bistå med råd og veiledning ved utforming av interne og eksterne utredningsoppdrag
 - arrangere fagseminarer

Fagpanelet kan også utføre oppgaver ut over ovennevnte, forutsatt at panelets formål og kjerneoppgaver understøttes. Hvor omfattende bistand fagpanelet kan gi, vurderes fra sak til sak.

Fagpanelet ble evaluert i 2007. Evalueringsrapporten¹¹ konkluderer med at Fagpanelet bør opprettholdes. I rapporten heter det blant annet:

“Det er stort behov for bedre økonomiske konsekvensanalyser i forbindelse med tiltak og reformer som fremmes for regjeringen. Den aller beste løsningen hadde vært om alle departementene hadde kvalifikasjoner, og hadde satt av ressurser og kapasitet til å utføre gode konsekvensanalyser av tiltak, regelendringer og reformer på sine områder.

Vi erfarer fortsatt at det er mangelfulle analyser ved mange av forslagene som legges frem for beslutning. Det gjennomføres utredninger, fremmes forslag og utvikles modeller uten at konsekvensene er kartlagt på en systematisk måte. Analyser startes ofte sent i prosessen etter at andre har påpekt behovet for dem. Ofte presenteres kun de umiddelbare budsjettmessige konsekvensene for offentlig sektor av tiltaket, mens de samfunnsøkonomiske konsekvensene og konsekvensene for innbyggere og næringsliv er lite belyst eller helt utelatt.

På denne bakgrunnen mener vi å ha belegg for at det fortsatt er behov for en ressurs som Fagpanelet. Dets styrke har vært at kapasiteten har vært lett å engasjere på grunn av sin uformelle karakter, bruken av Fagpanelet er ikke knyttet til overføring av budsjettmidler og fritatt for administrasjonsplikter, den holder seg til oppdrag internt i departementsfellesskapet og arbeider lojalt og fortrolig for oppdragsgiver, Fagpanelet gjør ting raskt, bistår både i smått og stort, og er ukomplisert organisert. Den bidrar til kompetanseoverføring mellom departementer.”

Etter evalueringen ble Fagpanelet styrket med deltakere fra flere departementer. Samtidig har det skjedd en innskjerping når det gjelder FINs deltakelse i saker hvor departementet kan bli oppfattet som å ha “forpliktet seg” på forhånd når saken skal vurderes i etterkant.

Noen informanter mener at Fagpanelet ikke har vært til nytte. Andre opplyser imidlertid at de har fått hjelp.

¹¹ Evaluering av Fagpanelet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet 7. mai 2007

På Fagpanelet hjemmeside kan man lese at de har gitt konkrete råd og bistand til 7 departementer i perioden september 2009-september 2010.

2.3.1.2 Direktoratet for økonomistyring

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er kompetanseorganet i staten på samfunnsøkonomiske analyser. DFØ er pådriver for å heve kompetansen til departementer og statlige virksomheter på gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. DFØ tilbyr veiledningsmateriell, arrangerer kurs og seminarer, bidrar med metoderådgivning og koordinerer et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser.

DFØ har også som del av sin kjernevirksomhet å bistå, veilede og rådgi departementer og statlige virksomheter i samfunnsøkonomiske analyser. DFØs tjenester innenfor samfunnsøkonomisk analyse bygger på veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet.

DFØs tjenester innenfor samfunnsøkonomisk analyse bygger på veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet.

DFØ gir i hovedsak følgende bistand til departementer og statlige virksomheter. Bistanden er gratis.

- Generelle kurs som holdes i DFØs lokaler
 - Introduksjonskurs i samfunnsøkonomiske analyser, med fokus på metode
 - Fordypningskurs i samfunnsøkonomiske analyser, med fokus på metode
- Virksomhetstilpassede kurs i samfunnsøkonomiske analyser som holdes i virksomhetens lokaler
- To nettverk årlig i samfunnsøkonomiske analyser
- Metoderådgivning knyttet til spesifikke samfunnsøkonomiske analyser, f.eks. som deltaker i referansegrupper, rådgivning knyttet til utarbeidelse av konkurransegrunnlag av oppdrag innenfor samfunnsøkonomisk analyse etc.
- Utvikling av veiledningsmateriell, for eksempel Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser (2010) med tilhørende nettveileder på DFØs hjemmeside.

I 2011 var det fire personer fra departementene som meldte seg på introduksjonskurset og tre personer fra departementene som meldte seg på fordypningskurset. Videre var det to departementer, LMD og BLD, som benyttet seg av tilbudet om virksomhetstilpassede kurs. Henholdsvis 18 og 45 deltakere fra departementer deltok på nettverksmøtene. DFØ hadde 6 metoderådgivningsoppdrag der ett departement var oppdragsgiver, disse fordelte seg på fire departementer.¹²

¹² <http://www.dfo.no/no/Styring/Faglige-nettverk/Nettverk-for-samfunnsokonomisk-analyse/> og Terje Grønli, DFØ

Noen få av Difis informanter mener de har hatt god nytte av DFØ, mens andre hevder at de ikke fått den hjelpen de hadde behov for.

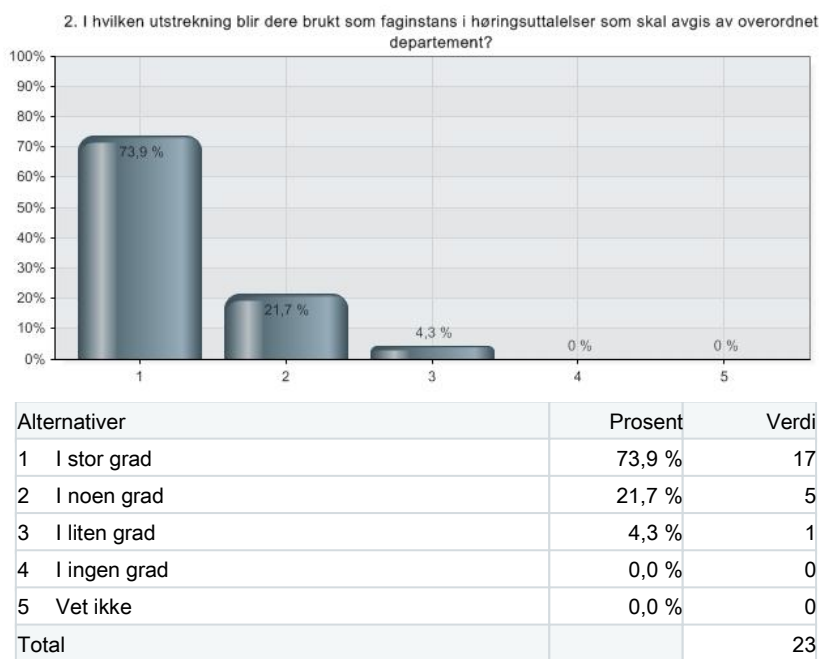
I henhold til retningslinjer for Fagpanelet heter det om samarbeid mellom Fagpanelet og DFØ: “Dersom ikke Fagpanelet har kapasitet til å ta oppdraget, skal SSØ informeres og kunden skal henvises til senteret. Fagpanelet og SSØ skal etterstrebe at kontakt mot eksterne fagmiljø koordineres.”

2.3.2 Bruk av underliggende etater som fagmyndighet i høringssaker

Noen informanter sier at de ofte lar underliggende etater både forberede saker og sende dem ut på høring.

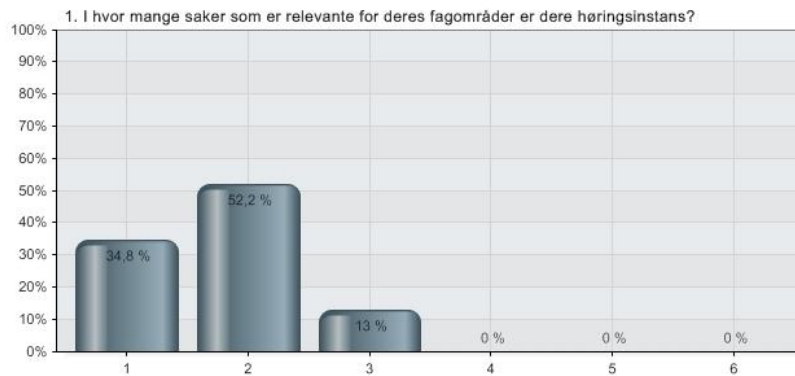
Andre informanter trekker frem uheldige sider ved at ytre etater er overlatt arbeidet med å administrere høringsrunden. Det settes spørsmålstegn ved etatenes kunnskap om utredningsinstruksen.

Direktoratene ble spurt om i hvilken utstrekning de brukes som faginstans i høringsuttalelser som skal avgis av overordnet departement. På dette spørsmålet avga 95 prosent svar. 73,9 prosent svarte ”i stor grad”. Se figur 7 under.



Figur 7 I hvilken utstrekning blir dere brukt som faginstans i høringsuttalelser som skal avgis av overordnet departement?

Dernest fikk de spørsmål om omfang av saker til uttalelse som var relevante på deres fagområder. På dette spørsmålet svarte i alt 87 prosent enten ”i alle saker” eller ”i de fleste saker” Se figur 8 under.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle høringssaker	34,8 %	8
2 I de fleste høringssaker	52,2 %	12
3 I noen høringssaker	13,0 %	3
4 I få høringssaker	0,0 %	0
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

Figur 8 I hvor mange saker som er relevante fro deres fagområder er dere høringsinstans?

2.4 Foreleggelse og alminnelig høring

Utredningsinstruksen kapittel 4.1

Under arbeidet med en sak som har økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers fagområder, jf. punkt 2.3.2 og 2.3.2, skal saken legges fram for berørte departementer, jf. punktene 4.2.1 og 4.3. Krav om foreleggelse kan gjelde på to tidspunkter i prosessen, nemlig:

- forhåndsforeleggelse før selve utredningsarbeidet tar til, jf. punkt 4.2, og/eller
- foreleggelse når dette er avsluttet, men før saken sendes på alminnelig høring, jf. punkt 4.3 nedenfor.

Utredningsinstruksen punkt 5.1

Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet eller den underliggende instansen sende saken på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner, dersom saken ikke omfattes av unntakene i punkt 5.4.

Saksomfanget

Generelt gir informantene inntrykk av at omfanget av saker til foreleggelse og høringer er stort og at departementet får flere saker enn strengt nødvendig. De fleste mener også at det er mest praktisk at sakene ligger på nett, fremfor vanlig post, og at høringsinstansene bare fikk et varsel om den enkelte saken.

Koordineringen av høringsuttalelser beskrives slik:

-
- Høring fra andre behandles delvis av administrasjonsavdelingen, delvis av fagavdelingen.
 - Der hvor bare en avdeling er berørt, går saken direkte dit. Ellers skjer det en koordinering.
 - Høringssaker går fra fagavdelingen, men er innom andre avdelinger før svaret går ut av huset.
 - Det er ikke alltid at rutiner følges slavisk, men i større saker har vi som regel intern samhandling gjennom gruppearbeid og lignende.
 - Intern koordinering gjør at knapp tid kan bli enda knappere.

2.4.1 Forhåndsforeleggelse – ”en saga blott”?

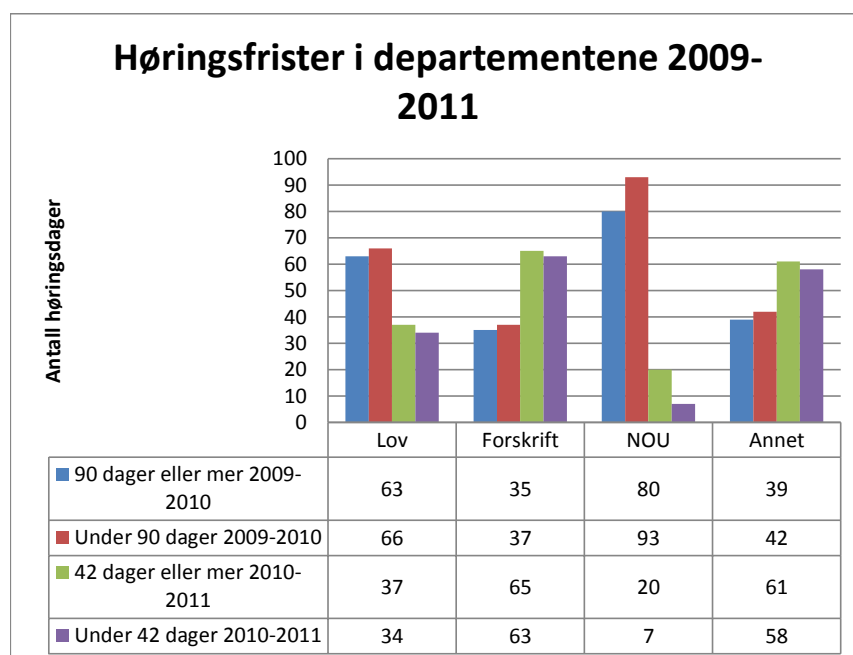
Formell departementsforeleggelse før saken utredes, skjer svært sjelden. For eksempel hadde Samferdselsdepartementet i perioden 2003-2010 bare mottatt fem slike saker. Forhåndsforeleggelse skjer i stedet på en mer uformell måte ved at det tas ”underhånden” kontakt per e-post eller telefon. Tidlig involvering anses av de fleste som en fordel, men ikke nødvendigvis så tidlig at det ikke foreligger noen forslag å ta stilling til. Det fremheves at det kan oppstå kapasitetsproblemer ved tidlig involvering.

De fleste informantene nevnte uoppfordret r-notater og rutinene rundt disse som en delvis overlappende problematikk knyttet til forhåndsforeleggelse. Bruk av r-notater sies å ha økt i omfang, og det at vi har en koalisjonsregjering oppgis som en forklaring. Det hevdes at bruk av R-notater delvis har overtatt for en formell forhåndsforeleggelse. En del større lovarbeid blir oftere sendt på høring (r-notat) i ”bolker”. Det blir da utarbeidet r-notater på forskjellige temaer.

Én informant mener at fraværet av forhåndsforeleggelse også kan forklares med at departementene ikke vet om eller ser at en bestemt type konsekvenser kan angå andre departementer.

2.4.2 Mot kortere frister?

En undersøkelse av høringsfrister i departementene, utført av FAD, viser følgende bilde for perioden 2009-2011:



Figur 9 Høringsfrister i departementene 2009-2011

Det er særlig fristene for uttalelse til r-notater som kommenteres: ” *Frister ved r-notater er det største problemet. Det gjelder både de frister andre setter og de vi setter selv*”.

Frister ved foreleggelse før alminnelig høring oppleves som korte. Samtidig pekes det på at det sjelden er umulig å få utsettelse på en frist.

Også når det fastsettes frister for alminnelig høring, ser vi at det ofte settes kortere frister enn det utredningsinstruksen angir.

Selv om 3 måneders frist fremdeles er det som er mest vanlig, gir de fleste informantene uttrykk for at det opereres ofte med frister innenfor minimumsrammen, men at det oftere og oftere også kuttes i disse fristene. Generelt mener informantene at det er en utvikling mot kortere tidsfrister og noen mener også at 6 uker i praksis er blitt hovedregelen.

Det hevdes imidlertid at det ikke nødvendigvis blir bedre uttalelser av lange frister. Dersom en sak er viktig for egen sektor klarer man alltid å avse nødvendige ressurser til å besvare en høringsuttalelse. Det fremheves også at det er viktig å fokusere på gode høringsbrev. Dersom de er tilstrekkelig opplyst, blir det enklere å forholde seg til korte frister.

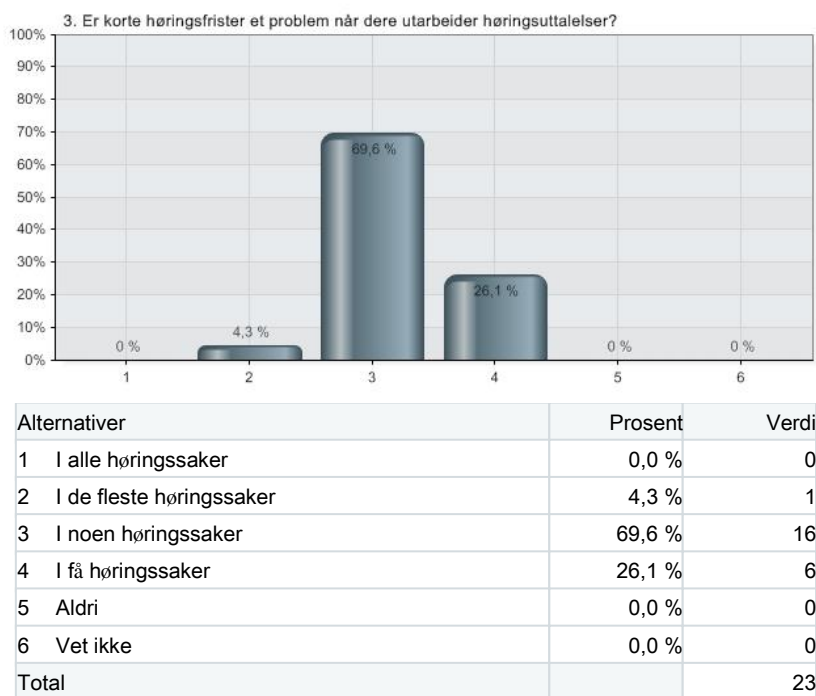
Et problem som fremheves er at det på forhånd er satt en frist for ferdigstillelse, og da er det høringsfristen man må skyve på.

I forbindelse med egne fristfastsettelse sier informanter at de ikke alltid kan styre disse selv, for eksempel hvis det gjelder gjennomføring av et EU-direktiv. En informant påpeker nødvendigheten av å ha gode frister (fire måneder eller mer) når det gjelder kommunesektoren.

Mange informantene mener at det ideelle er at det er sammenheng mellom frist, kompleksitet og viktighet. I store og komplekse saker gis det ikke rom for å gå inn i detaljer. En risikosituasjon er store spørsmål med kort frist, og der dialogen har vært dårlig i forkant.

Enkelte informanter trekker frem uheldig sider ved at ytre etater er overlatt arbeidet med å administrere høringsrunden. Det settes spørsmålstegn ved etatenes kunnskap om utredningsinstruksen.

Direktoratene ble spurt om høringsfristene utgjorde et problem for direktoratene. 69,6 prosent mente at dette var et problem i noen saker. Se figur 10 under.



Figur 10 Er korte høringsfrister et problem når dere utarbeider høringsuttalelser?

2.4.3 Alminnelig høring

Veileder i utredningsarbeid kapittel 7.1.3

Høring kan gjennomføres ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi ved at saken legges på Internett. I henhold til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (e-forvaltningsforskriften), § 11, kan høringsbrev til institusjoner og organer som har egen elektronisk adresse, sendes i elektronisk form. I stedet for utsending av alle sakens dokumenter, kan det sendes melding om hvor høringsdokumentene er gjort tilgjengelige.

Vi var interessert i å fange opp hvorvidt departementene i større grad utnyttet alternative metoder for å gjennomføre alminnelig høring.

Vi fant at det er mest vanlig å legge ut høringssaker på Internett, gjerne i kombinasjon med at høringsbrevet også sendes høringsinstansene, både på e-post og vanlig post. På www.departementene.no legges det rutinemessig ut oversikt over hvilke saker som er på høring og status for saken.

Noen få departementer har benyttet alternative høringsmetoder. Vi har også et eksempel på at en alminnelig høring ble gjennomført som en digital høring. Høsten 2010 og vinteren 2011 gjennomførte Helse- og omsorgsdepartementet en netthøring "Fremtidens helsetjeneste" som et ledd i arbeidet med Nasjonal helse- og omsorgsplan som ble fremmet for Stortinget våren 2011. Departementet hadde et uttalt mål om å få innspill fra vanlige borgere i tillegg til de tradisjonelle høringsinstansene. HOD inviterte til en åpen netthøring der de publiserte høringstekst på nett, og ba om innspill på nett. Høringen skjedde før det endelige forslaget til Ny nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015 var ferdig, men erstattet den alminnelige høringen av det ferdige forslaget. I følge Helse- og omsorgsdepartementet uttrykte mange tilfredshet med selve høringsformen, både den lave terskelen for å kunne avgi høringssvar og at man kunne lese andres høringssvar (St.meld. nr. 16 (2010-2011) s. 17).

Flere understreker at høringsmøter og lignende kommer i tillegg til en ordinær høringsprosess. HODs høringsmøter i forbindelse med arbeidet med samhandlingsreformen fremheves som vellykket, både av departementet selv og av andre. Informanter fra KD fortalte at de bruker alternative høringsformer, blant annet "Kristins møte" med elever og foreldre. I meldingsarbeid som berører ungdom har departementet nettressurser som inviterer til dialog.

Omfanget av høringsmøter i forbindelse med ordinære høringer er antagelig begrenset. I ett departement hadde de i perioden 2000-2009 blitt invitert til 7 slike møter. Underveis i arbeidet med utforming av handlingsplaner (sendes ikke på ordinær høring), fikk vi opplyst at det ikke er uvanlig å bruke høringsmøter for å få innspill.

Sosiale medier brukes i liten utrekning. Noe som trekkes frem som en utfordring er å besvare høringsuttalelser fra grupper i sosiale medier. I ett departement hadde de mottatt høringsuttalelse fra en gruppe på Facebook, og

denne krevde svar. Dette ble oppfattet som komplisert. Se også vedlegg 3 (kapittel 5.3.5) om bruk av sosiale medier i høringsprosessen.

I St.meld. nr. 19 (2008-2009) - Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (Forvaltningsmeldingen) fremgår det i kapittel 4.1 at dialogen mellom forvaltningen og innbyggere og næringsliv skal skje elektronisk der det er mulig og formålstjenlig. Tilsvarende slås det fast i Statens kommunikasjonspolitik (FAD 2009) at ”elektronisk kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter”.

Departementenes høringsaker ligger samlet på www.regjeringen.no og enkelte høringer sendes i tillegg fortsatt ut i papirform. På denne siden finner man de sist publiserte saker på høring, saker under behandling og avsluttede saker. I tillegg finnes en liste med alle høringer, med mulighet for å sortere etter ulike kriterier, som høringstittel, departement, høringsstatus, høringsfrist og antall dager på høring.

Med høring forstås vanligvis det som utredningsinstruksen kaller “alminnelig høring”. Det vil si når utredningsarbeidet er avsluttet og foreleggelsesrunden med berørte departementer er gjennomført. Underveis i utredningsprosessen kan det også være behov for å innhente synspunkter fra ulike brukergrupper. Noen departementer har erfaring med å bruke Internett til dette. De har imidlertid laget sine egne løsninger, da det ikke finnes noen “mal” som er felles for departementene.

IT-løsninger er i noen tilfelle benyttet underveis i utredningsprosessen, dvs. før saken sendes ut på alminnelig høring. Blant annet er det etablert egne nettsted for saken hvor interesserte kan komme med innspill. I meldingsarbeid som berører ungdom, har KD nettressurser som inviterer til dialog. Begrepsmessig er dette da ikke en egentlig høring, men en anmodning om innspill før saken er ferdig utredet. Det er viktig å være oppmerksom på at en slik høring ikke kan erstatte en høring av det endelige forslaget. KDs nettsted “Kristins møte” med elever og foreldre er et annet eksempel på forvaltningens bruk av IT i saksforberedelser.

Mange er usikre på å ta i bruk utradisjonelle høringsmetoder og etterlyser derfor gode eksempler på dette. Se vedlegg 6 som inneholder et blogginnlegg (inkludert svar) om ulike forslag til bruk av IT-løsninger og sosiale medier i utrednings- og høringsprosessen.

Universitetet i Oslo (UiO), avdeling for forvaltningsinformatikk, har ferdigutviklet en prototyp for høringer som kan brukes på de fleste typer høringsaker. Se nærmere omtale i vedlegg 5.

3 Organisering og kvalitetskontroll av utredninger i andre land

Det understrekes at dette underkapitlet ikke er en systematisk sammenlikning av andre land med våre funn som gjelder Norge. Kapitlet er avgrenset til å gjelde organisering og etterfølgende kontroll av konsekvensvurderinger som er gjort i forbindelse med forslag til nytt regelverk.

OECD sier i 2009 følgende om konsekvensvurderinger av nytt regelverk (RIA) i medlemslandene:

“There has been rapid adoption of the use of RIA by members of the OECD since 1974, with most growth occurring between 1994 and 2002. Today, all member countries report having adopted procedures to assess the impact of at least some new regulations.

Over the last decade, RIA systems have become more comprehensive across nearly all countries. An increasing number of countries have adopted formal requirements to undertake RIA for draft primary laws and subordinate regulations, as well as requirements to identify impacts (including costs and benefits of new regulations). For example, over two-thirds of countries now require RIA to demonstrate that the benefits of new regulation justify the costs.

However, the depth of RIA systems still differs across countries. Notably, some countries that have a longer history of RIA, such as Australia, Canada and the United Kingdom, have more developed systems. There remain significant differences across countries in terms of the formal aspects of their RIA processes, and the extent to which their RIA systems reflect good practice as expressed in the OECD principles.”

Det er i grove trekk mye av de samme typene av konsekvenser som skal beskrives:

- Konsekvenser for næringslivet
- Konsekvenser for borgerne
- Konsekvenser for miljø
- Konsekvenser for offentlig økonomi
- Konsekvenser for offentlig administrasjon

Når det gjelder konsekvenser for næringslivet, har mange land i flere årtier vært opptatt av regelverksforenkling pga. et ønske om reduserte administrative byrder. Dette gjelder bl.a. USA, Storbritannia, Belgia, Sverige og Danmark, som alle har satt høye prosentvise mål for redusert administrativ byrde for næringslivet. Flere land ser også nå på muligheter for forenkling for innbyggere og forenkling i næringslivet.

Et annet interessant trekk er at sentrale aktører (som vist i vedlegg mht. Sverige og Australia) nevner betydningen av en endring av kultur for å få til endringer som monner. Det er med andre ord ikke nok å sette opp kvantitative mål for reduksjon av reguleringsbyrden.

Hvis vi sammenstiller sentrale data fra de landene som er beskrevet i vedlegg 4, kan følgende oversikt presenteres:

3.1 Kvalitetskontroll av regelverk mv.

	Sverige	Danmark	Nederland	Storbritannia	Australia
Aktør	Regelrådet	Intet særskilt organ	Flere aktører og tilnæringer, bl.a. ACTAL – Dutch Advisory Board on Reduced Burden	Flere aktører, bl.a. Regulatory Policy Committee (RPC)	Flere aktører, bl.a. Office of Best Practice Regulation
Virkeområde/ sektor	Næringslivet	-	Næringslivet	Både adm.kostnader og generell kost/nytte, på alle sektorer. I praksis mest på næringslivssiden?	Alle sektorer
Organisering	Frittstående komité som gir regjeringen råd	-	Samling og styrking av en rekke aktører. Programorganisering	Komité av uavhengige eksperter	
Opprettelsesår	2009	-	Vesentlige endringer i 2007	2009 (men flere aktører også før dette)	RIA og Business Regulations Review Unit siden 1985.
Rolle/ aktivitet	Gir merknader. Gir råd til regjeringen. Regelverksforenkling	-	Gjennomgang (review) av regelverk. Rådgivning på regelverk. Opptatt av sumeffekter for næringslivet	Skal godkjenne konsekvensanalyse. Mangler må bøtes på før saken sendes videre.	Skal godkjenne konsekvensanalyse før saken kan gå til regjeringen
Sanksjoner? Hvis ja, prosent	44 pst av regelverk fikk merknader, 61 pst av konsekvensvurderingene var mangelfulle (2010)	-	-	40 pst av reguleringsforslagene var mangelfulle (3. tertial 2010)	
Andre virkemidler	Bistår ved konsekvensvurderinger. Driver arbeid med regelverksforenkling	Det har vært satt ambisiøse mål om kostnadsreduksjoner for næringslivet. Måles ved hjelp av egen metodikk. Rapportering til Folketinget mht. regelverk som gjelder næringslivet. "Vejledning om	Det settes mål om kostnadsreduksjoner for næringslivet. Måles ved hjelp av egen metodikk. Det drives Internett-konsultasjoner, der man kan gi synspunkter på nytt regelverk. En gruppe med næringslivs-	Påser at samlet regelverksbyrde for næringslivet ikke øker, sammen med Reducing Regulation Committee	Office of Best Practice Regulation driver også kursing. En egen produktivitetskommisjon driver forenklingarbeid på

		konsekvens-analyser”	representanter gir synspunkter på nytt regelverk. Rapportering til parlamentet.		regelverk gjennom benchmarking.
--	--	----------------------	--	--	---------------------------------

Tabell 4

Vi ser at det spesielt er konsekvenser for næringslivet som blir håndtert gjennom de sanksjonene eller særskilte kvalitetssikringsapparatene vi finner i andre land og som er beskrevet over. Videre er det kvalitetssikring av regelverk det primært dreier seg om.

Det er med andre ord langt fra noen heldekkende ordninger vi finner i andre land. Den britiske ordningen synes å ivareta de bredeste hensynene.

3.2 Kvalitetssikring av konsekvensvurderinger

EU har etablert et eget organ for kvalitetssikring av konsekvensanalyser (Impact Assessment Board). Organet kan ikke treffe bindende vedtak. Organet gis følgende omtale på EUs hjemmeside om konsekvensvurderinger¹³:

“The Impact Assessment Board is a **central quality control** and support function working under the authority of the Commission President. It was created at the end of 2006. It is chaired by the Deputy Secretary General responsible for Better Regulation.

The Board examines and issues opinions on all the Commission's impact assessments.

It is independent of the policy making departments. Its **members** are high-level officials from the Commission departments most directly linked with the three pillars of the impact assessment - economic, social and environmental impacts. The members have been appointed in a **personal capacity** and on the basis of their expert knowledge.

The Board **examines and issues opinions on the quality** of individual draft impact assessments prepared by the Commission departments. The Board can also draw on **external expertise**. The Board also provides advice to Commission departments on **methodology** at the early stages of preparation of the impact assessments.

The **opinions** of the Board are not binding. However, the opinion accompanies the draft initiative together with the impact assessment report throughout the Commission's political decision-making. The Commission impact assessment is an aid - not a substitute - for political judgement. Ultimately it is the Commission which decides whether or not to adopt an initiative, taking account of the impact assessment and the Board's opinion.

The work of the IAB is **transparent**. All impact assessments and all IAB opinions are published once the Commission has adopted the relevant proposal.”¹⁴

EU har utarbeidet en veileder i konsekvensvurderinger. Veilederen inneholder prosedyreregler og regler om offentlighet. Veilederen ble endret i 2009.¹⁵

¹³http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

¹⁴http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

EUs hjemmeside om konsekvensvurderinger (Impact Assessment) inneholder mye nyttig informasjon for medlemslandene.

Se også vedlegg 4 (kapittel 4.6)

“Indications of Regulatory management Systems”, OECD 2009, viser at OECD-landenes krav til hvilke konsekvenser som skal vurderes ikke er veldig ulikt kravene i utredningsinstruksen.

Når det gjelder *kontroll av kvaliteten* på konsekvensvurderingene, har OECD i en uttalelse gitt følgende prinsipielle syn, som Norge ikke lever opp til¹⁶:

“Quality control is needed to maintain good quality regulations. Quality control bodies perform various functions including consultation on the drafting RIA, technical assistance, reviewing the quality of RIA and reporting on ministerial compliance with RIA. The quality control body issues a guideline for drafting RIA in most cases. The relationship between the control body and regulating ministries is an important factor understanding a country’s RIA system.”

OECDs generelle anbefalinger (2011) om reguleringspolitikk bygger på utviklingstrekk i medlemslandene i perioden 1998-2008. Anbefalingene lyder¹⁷:

- Sikre forpliktelse på høyt politisk nivå til en reguleringspolitikk for kvalitet i reguleringer med klare mål og mekanismer for implementering for å sikre høyest mulig netto nytte av reguleringer (når regulering benyttes)
- Åpenhet, transparens og deltakelse for å sikre reguleringer som ivaretar samfunnets interesser og tar utgangspunkt i brukernes behov
- Etablere mekanismer og institusjoner (regulatory oversight bodies) for å se at prinsipper og krav i reguleringspolitikken etterleves og mål for reguleringskvalitet oppfylles
- Integrere konsekvensanalyser tidlig i arbeidet med reguleringsforslag. Identifisere mål og vurdere nødvendighet av regulering, og hvordan reguleringen kan bli mest mulig effektiv for å sikre måloppnåelse
- Gjennomføre systematiske gjennomganger av eksisterende (viktige) reguleringer for å sikre at de er formåls effektive og kostnadseffektive
- Publisere jevnlig rapporter om reguleringspolitikk og myndighetenes oppfølging og etterlevelse (herunder etterlevelse av konsekvensutredninger og høringspraksis)
- Utvikle en tverrsektoriell politikk for regulatorrollen i tilsyn og direktorater for å sikre legitimitet og tillit til myndighetsutøvelse

¹⁵

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

¹⁶ Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, Note by the Secretariat, 29th Session of the Committee 15-16 April 2004

¹⁷ Kilde: Presentasjon ved Carlo Thomsen, FAD 11.10.2011

-
- Forbedre effektiviteten i systemer for å sikre lovlighet og gode prosessregler for avgjørelse i enkeltsaker
 - Benytte risikovurderinger mv. for å sikre at reguleringer er målrettede og effektive
 - Etablere koordineringsmekanismer der det er fornuftig for å sikre reguleringspolitisk samsvar mellom nasjonalt og lokalt/regionalt nivå
 - Utvikle kapasitet og kompetanse på lokalt og regionalt nivå
 - Vurdere internasjonale forhold for å sikre likeverdige konkurranseforhold

OECDs gjennomgang av norsk reguleringspolitikk konkluderte med at Norge bare har elementer av en overordnet og eksplisitt reguleringspolitikk og at Norge bare har begrenset og fragmentert kapasitet til å gjennomføre konsekvensvurderinger av ønsket kvalitet. Andre OECD-land har tilsvarende utfordringer: gode formelle krav til konsekvensvurderinger, men manglende etterlevelse

4 Difis vurderinger av årsaker, og forslag til tiltak

4.1 Kort oppsummering av funn

Difis hovedfunn er at departementenes etterlevelse av kravene i utredningsinstruksen er mangelfull og at dette har endret seg svært lite siden 2003, da en lignende undersøkelse ble gjennomført av Statskonsult.

I dette kapitlet vurderes mulige årsaker til at kravene ikke etterleves. I henhold til mandatet skal det i analysen ikke bare foretas en vurdering av etterlevelsen i snever eller skjematisk forstand, men også ses på forhold som forvaltningskultur og forvaltningspolitikk og eventuelle endringer i disse, og hvordan dette virker inn på etterlevelsen. Relevant i denne sammenheng er å se på forhold som styring og organisering, samordning, kompetanse, internasjonalisering og kommunikasjon. Informantenes innspill har vært sentrale for våre vurderinger.

Kapitlet inneholder også forslag til tiltak som vi mener bør vurderes nærmere.

4.2 Utviklingen i forholdet mellom politikk og fag

4.2.1 Rendyrking av roller

Samtidig som departementene har forsøkt å rendyrke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse for å styrke den overordnede politiske styringen, har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert/desentralisert, og mange av departementenes underliggende organer har fått et større handlingsrom.

Om den nye rollen til underliggende etater sier forvaltningsmeldingen blant annet:

“Departementa skal setje klare mål og sjå til at resultata er som forventa, medan dei underliggjande verksemdene har større fridom i val av verkemiddel og disponering av budsjetta innafor dei styringssignala som departementet og statsråden har gitt.”

Departementets sekretariatrolle har ekspandert, mens rollen som fagorgan har blitt mindre. Ansvar/rollen som utreder er overført i større eller mindre grad til underliggende virksomheter. Dette fant man også i Difi-rapport 2008:14 Direktoratenes faglige rolle - en rolle under økende press? og Difi-rapport 2011:11 Hva skjer i departementene? Denne endringen krever kanskje et nytt syn på rolleforståelsen og på skillet mellom fag og politikk i statsforvaltningen.

Det politiske trykket bekreftes av vår undersøkelse som viser at bruken av r-notater har økt i omfang. Informanter oppgir koalisjonsregjeringer som en mulig forklaring. Det hevdes også at regjeringserklæringer legger sterke politiske føringer på departementenes utredningsarbeid. Dette kan ha betydning for muligheten til å etterleve kravene i utredningsinstruksen til å utrede alternative løsninger og å utrede løsninger basert på uendret ressursbruk. Er det lovet en bestemt løsning for å oppnå

resultater, er handlingsrommet for utredningen svært begrenset. Én informant uttrykker det slik: ”Departementenes ”autonomi” er i praksis blitt begrenset. Regjeringen har overtatt en del av det som tidligere lå i departementene.”

Når politisk ledelse har bestemt seg for en løsning, mister mye av den brede konsekvensvurderingen relevans. De økonomiske og administrative konsekvensene begrenser seg da til implementeringskostnader ved ett alternativ, mens en samfunnsøkonomisk analyse med alternativer vurderes som irrelevant.

En forklaring på manglende etterlevelse av instruksen kan være hvordan politikk utformes, og hvordan den gjennomføres av departementene.

Gjennomføring av politiske mål vil også være kjennetegnet av interessekonflikt og politisk uenighet, og av hvordan beslutninger vil slå ut med hensyn til mediedekning og oppslutning blant velgerne. Arbeidet i departementene er i økende grad preget av travelt og av det dagsaktuelle. Dette er også belyst i Difirapport 2011:11 Hva skjer i departementene? Manglende etterlevelse av utredningsinstruksen kan ses på som en del av denne forvaltningsutviklingen. I rapporten antydes det at saker på grunn av dette blir dårligere opplyst enn tidligere.

4.2.2 **Bevisst uklare mandater?**

En mulig årsak til upresise krav til utredning av alternativer og konsekvenser, kan ha sammenheng med at det ikke har vært ønskelig å presisere målene.

Det er rimelig å anta at det er en sammenheng mellom mandatenes knappe formulering av krav til utvalgenes utredning av konsekvenser, og hva som kommer ut av utvalgsarbeidet med hensyn til utredning av konsekvenser. Det kan virke som om konsekvensvurderinger normalt ikke oppleves som en sentral del av oppgaven for offentlige utredningsutvalg og at veilederens poeng om at konsekvenser bør utredes tidlig i utvalgsarbeidet, ikke følges opp.

4.2.3 **R-notater erstatter forhåndsforeleggelse**

Samtlige informanter forteller at praktisering av formelle forhåndsforeleggelse i henhold til kravet i utredningsinstruksen er blitt borte, og at man i stedet bruker r-notater for å fremme saken på et tidlig stadium. En forklaring kan være at dette er en rasjonell tilpasning for embetsverket når de er under tidspress. Fristen for å besvare et r-notat er kort og fremstilling av saken er begrenset (2 sider, eller 3 sider inkludert vedlegg).

Vi har registrert en økende tendens til bruk av r-notater allerede i oppstarten av utredninger, prosjekter mv. I henhold til retningslinjene skal r-notater brukes ved oppstart av et utredningsarbeid dersom:

- berørte departementer har innvendinger (etter foreleggelse)
- saken kan ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser

-
- saken reiser vesentlige prinsipielle og politiske spørsmål

Vi har også sett at SMK har en stadig viktigere rolle for å få til konsensus i saker der departementene er uenige. Dette kan innebære at Regjeringen ikke blir kjent med eventuelle innsigelser og motforestillinger som kan ha blitt fremført på et tidligere stadium, noe de ellers ville ha blitt ved bruk av formell forhåndsforeleggelse.

Om roller og ansvarsområder, se vedlegg 3 (kapittel 3.4)

4.2.4 Tidspress

Tidspress fører ofte til at konsekvensvurderinger i sin alminnelighet blir et pliktløp til slutt, og at intensjonen i instruksene ikke alltid følges opp. Når saker haster, kan det være liten forståelse for prosesskravene hos politikerne, og man må da «kutte hjørner», herunder redusere omfang av utredning av økonomiske og administrative konsekvenser. Det kan også ta tid å innhente relevante data om konsekvenser fra berørte virksomheter, og dette kan da bli utsatt til en senere fase.

Spesielt utsatt for tidspresset er samfunnsøkonomiske analyser. Informanter hevder at dette er tidkrevende å gjennomføre og at det ofte ikke er tid til en full analyse. I stedet gjør man enklere vurderinger i budsjettssammenheng. Poenget med en samfunnsøkonomisk analyse er at beslutningstakerne (eks. departement, regjering, Storting) er kjent med konsekvensene av den beslutning som treffes. Selv om ikke alle saker egner seg for en full samfunnsøkonomisk analyse, vil man generelt sett kunne hevde at grundigere konsekvensutredninger på et tidlig tidspunkt vil kunne gi bedre styring senere, bl.a. mht. risiko og budsjett.

Flere informanter uttaler at det kan være krevende å etterleve instruksene ved behandling av EØS-saker. På dette området er tidsfristene i instruksene noe i utakt med virkeligheten, siden man ofte har en frist på under seks måneder på å implementere nytt regelverk.

4.3 Økt internasjonalisering

Det er særlig EØS-avtalen og andre avtaler med EU som har påvirket norsk forvaltning – og dermed også utredningsarbeidet. NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor - Om Norges avtaler med EU (Europarapporten)¹⁸ viser at påvirkningen har skjedd innenfor samtlige politikkområder. Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør de fleste ytre etater, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett og det samme gjør ca. tusen norske forskrifter. Eksempelvis bygger 90 % av Landbruksdepartementets regelverk på EØS-regelverk.

¹⁸ Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen) Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012

Arbeid som skjer forut for Stortingets godkjenning av et EU-direktiv eller forordning er ikke omfattet av kravene i instruksen. Det er først når EU-regelverket skal innlemmes som en norsk regel at instruksen gjelder.¹⁹

Instruksen kapittel 5.3 sier imidlertid:

“Når det finnes hensiktsmessig, bør fagdepartementet også sende forslag fra Europakommisjonen til nytt relevant EØS-regelverk på høring” (evt. med kortere frister enn det som er vanlig).

Se vedlegg 3 (kapittel 3.3) om EØS-avtalens betydning for norsk forvaltning.

De fleste informantene gir uttrykk for at de heller ikke ser noe stort poeng i å forhåndsutrede konsekvenser av regler som allerede er “vedtatt”. Difi har inntrykk av at dette er en vanlig holdning og at en konsekvensutredning bare vurderes som interessant som et beslutningsgrunnlag. Dermed er den mindre interessant når “beslutningen” allerede er tatt. Selv om mange ser nytteverdien i å være forberedt på hvilke konsekvenser reglene vil få, velger man likevel å gjøre et minimum ut av det. Vi ser også at konsekvensvurderinger i slike saker vanligvis ikke blir etterspurt. Tidspress for å overholde strenge frister er også en medvirkende årsak til manglende konsekvensutredninger.

Europautredningen peker på at Norge er ikke representert i de beslutningsprosessene som får direkte betydning for norske forhold, og derfor heller ikke har nevneverdig innflytelse over dem. Tilknytningsformen til EU legger begrensninger på politisk engasjement og debatt på nasjonalt plan.

En EU-forordning skal innlemmes i norsk rett “ord for ord”. Det kan ikke gjøres endringer i teksten. Et EU-direktiv kan omskrives og plasseres i eksisterende regler eller vedtas som nye regler. Selve arbeidet med å få til en hensiktsmessig innlemming av de ulike rettsaktene byr på en del utfordringer for forvaltningen. ESA legger vekt på at det skal være lett å gjenfinne det som skriver seg fra EU-retten i de norske lov- og forskriftstekstene, mens norske fagfolk og jurister må ta tilbørlig hensyn til den logikken som allerede finnes i det nasjonale regelverket. Det er dessuten et problem at de juristene som arbeider med tekstene, selv ikke har vært med i forberedelsen av rettsaktene. Vi ser at det i stadig større utstrekning benyttes rene oversettelser av direktivene, i stedet for å skrive dem om slik at tilpasses norsk regeltradisjon.

Når EU-regelverket skal innlemmes i norsk rett, gjelder alle kravene i utredningsinstruksen, men når Stortinget har vedtatt innlemming av EU-regelverk vil det selvsagt ikke være aktuelt å utrede alternative løsninger, for eksempel andre virkemidler enn regelverk, som økonomiske, administrative eller pedagogiske virkemidler.

EØS-regelverk bygger ofte på organisatoriske ordninger i EU som ikke finnes i Norge. Tilpasning til disse reglene krever da samordning av ulike forvaltningsorganer- og nivåer. På enkelte områder finner vi regelverk som er vedtatt av flere myndigheter i fellesskap.

¹⁹ Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av internasjonale avtaler, jf. kapittel 2 tredje avsnitt.

Ordningen med rammenotater hadde til hensikt å samordne synspunkter på EØS-regelverk og konsekvenser for de ulike sektormyndighetene. Praksis viser imidlertid at det ikke har fungert som et styringsverktøy, men snarere som et informasjonsskriv.

Departementer og direktorater som får oppgaven med å implementere EØS-regelverk har gjerne korte frister for gjennomføringen. Noen ganger er fristen allerede kort fra EUs side. Prosedyren i Norge, ved at EØS-regelverket først må godkjennes av Stortinget, gjør at forvaltningen får enda kortere frister. At regelverket får kort tid på gjennomføringen kan gi for liten tid til å finne gode løsninger

Dette får selvfølgelig også innvirkning på de høringsfristene (alminnelig høring) som forvaltningen setter. Ofte får EØS-relevant regelverk kortere høringsfrister enn det som skal være normalen, nemlig tre måneder. Som regel settes laveste frist – 6 uker.

4.4 Uklart regelverk

Flere informanter stiller spørsmål om man skal tviholde på den formaliteten som utredningsinstruksen tilsier. Det hevdes at man bør rydde unna saker som gjelder «teknikaliteter», dvs. at man ikke stiller de samme prosedyrekravene her som til andre saker. Andre mener muligheten for å fravike instruksen burde strammes inn. Det burde vært konkretisert hvilke forhold som tilsier at instruksen kan fravikes. Kravet til skriftlig begrunnelse burde også skjerpes. Informantene mener at uklare formuleringer i instruksen gjør det vanskelig å forstå reglene. De mener følgende bør tydeliggjøres:

- Er berørte privatpersoner omfattet av høringsplikten?
- Hva regnes som vesentlige konsekvenser?
- Hva innebærer samordningen i utredningsfasen?
- Når skal det opprettes et offentlig utredningsutvalg og når holder det med en tverrdepartemental arbeidsgruppe – eller bare en intern arbeidsgruppe? Og hva med en «en-manns-utredning»?
- Hva innebærer bruk av IKT i høringsprosessen? Kan man benytte sosiale medier som eneste tiltak, eller må det komme i tillegg til «tradisjonelle» metoder?

Difi mener det er relevant å stille disse spørsmålene. Vi ser at instruksen bærer preg av alder og revisjoner og mener den nå er moden for endringer både av formell, strukturell og språklig karakter. På denne bakgrunn foreslår vi at det iverksettes tiltak med sikte på å vurdere revisjon av instruksen.

4.4.1 Forslag om endringer i utredningsinstruksen

Forslag 1: Endre virkeområdet

Virkeområdet for utredningsinstruksen skiller ikke mellom store og små saker. Fravikelse av instruksen kan skje når særlige omstendigheter gjør det

nødvendig (instruksen kapittel 1.3). Veilederen sier at det beror på en konkret vurdering av sakens karakter om instruksen skal følges og at ikke enhver saksbehandling som foregår i offentlig forvaltning skal følge prosedyrene i instruksen. Det at instruksen legger opp til skjønnsvurderinger, kan være noe av årsaken til at flere av reglene ikke etterleves.

Difi mener derfor det kan være grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessig å tydeliggjøre hvilke typer saker som faller inn under instruksens bestemmelser og hvilke som faller utenfor. Dette bør eventuelt også illustreres med eksempler i veilederen til instruksen.

Berørte privatpersoner er ikke omfattet av instruksens ordlyd i kapittel 5.1. Vi har sett at departementer blant annet har brukt sosiale medier for å få inn synspunkter også fra private personer. Rent faktisk er ordlyden ingen hindring for å forelegge høringsaker til privatpersoner, men dette burde formaliseres i instruksen. Se omtale av netthøringer senere i dette kapitlet.

Vi har sett at internasjonale avtaler i stor grad preger norsk forvaltning. Mer og mer av norsk lovgivning fastlegges av EU uten at Norge har deltatt i beslutningsprosessen. Utredningsinstruksen kapittel 1.2 gjør unntak for inngåelse av slike avtaler. Dagens situasjon tilsier at det kan være grunnlag for å se nærmere på dette unntaket og vurdere om det eventuelt bør fjernes.

Det kan også vurderes opprettelse av to nivåer i instruksen, avhengig av sakenes viktighet. Det strengeste nivået kan også inneholde bestemmelse om internkontroll og eksterne kontrollfunksjoner, jf. forslag under.

Forslag 3: Ny bestemmelse om internkontroll

Departementenes autonomi tilsier at det er opp til departementet selv å bygge opp kompetanse og sørge for kvalitetssikring. Vi ser at mange ikke følger opp denne forpliktelsen. Dersom denne situasjonen skal snus, er det antakelig behov for klarere instruks enn det som fremkommer av utredningsinstruksen.

I tillegg bør departementene ha interne kontrollsystemer som sikrer kvalitetsmessig gode konsekvensvurderinger, og at alternativer vurderes.

Vi forslår at det utredes nærmere behov og mulighet for å vedta en bestemmelse i utredningsinstruksen om internkontroll og system for oppfølging. Internkontrollbestemmelsen bør utformes slik at den sikrer etterlevelse av alle bestemmelsene i instruksen.

Forslag 3: Ny bestemmelse om sanksjoner og kontrollfunksjoner

Dersom en utredning fører til beslutninger om å innføre sanksjoner og kontrollfunksjoner, vil det være naturlig å ta inn bestemmelser om dette i utredningsinstruksen.

Forslag 4: Tydeliggjøre bestemmelser om samordning

Vi har sett at forhåndsforeleggelse (instruksen kapittel 4.2) i praksis aldri forekommer. Samtidig har vi sett at det ofte foregår en utstrakt uformell kontakt

mellom departementene underveis i utredningsarbeidet. Det er samordningsaspektet som ligger til grunn for bestemmelsen om forhåndsforeleggelse. Når samordningen nå finner sted i andre former, bør man vurdere om instruksene på dette punktet bør endres for å være mer i takt med dagens virkelighet, men slik at samordning fortsatt er et formelt krav. Ved innføring av en bestemmelse om internkontroll, vil samordning være en del av dette systemet.

Forslag 5: Bruk av sosiale medier tidlig i utredningsprosessen

Den vanligste formen for «netthøring» er at høringsbrevet legges ut på departementets hjemmeside og med mulighet for høringsinstansen til å svare på internett. Dette skjer etter at saken er ferdig utredet, i samsvar med ordlyden i utredningsinstruksen kapittel 5.1 første ledd. I henhold til ordlyden skal saken foregges berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Privatpersoner er formelt sett ikke omfattet.

Utredningsinstruksen kapittel 5.1 fjerde ledd åpner for å ta i bruk IKT for å sikre medvirkning fra berørte parter. Instruksen er utformet etter en dokumentbasert tanke. Høringer skal «sendes», de skal mottas og videresendes til underliggende instanser. I en netthøring vil ikke slik oversendelse være aktuelt, men være byttet ut med invitasjoner og meningsbrytninger. Bruk av sosiale medier tidlig i utredningsprosessen kan bidra til å fange opp konsekvenser som forvaltningen ikke har tenkt på.

Hvorvidt instruksens ordlyd kan tolkes slik at den dekker denne utviklingen, er et åpent spørsmål. Instruksen i sin nåværende form er i alle fall ikke noen støtte for utviklingen mot bruk av sosiale medier som en del av hovedregelen. Vi mener instruksen bør tydeliggjøres på dette området. Alternativt kan en fortolkning hvor sosiale medier omfattes av IKT omtales i veilederen til instruksen.

Se også vedlegg 3 (kapittel 3.5)

Forslag 6: Språklige endringer

Difi ser at utredningsinstruksen bærer preg av alder og senere revisjoner. Vi mener at den både trenger en generell språklig modernisering og en bedre struktur. I tillegg er det påkrevet med å rydde opp i begrepsbruken og foreta en harmonisering med begreper som brukes i blant annet økonomiregelverket og veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

4.5 Mangelfull kompetanse og kapasitet

Manglende etterlevelse når det gjelder konsekvensvurderinger har sannsynligvis sammenheng med kompetanse, både i utredningsutvalg og i departementene. Vi ser en økende bruk av eksterne konsulenter, og vektlegging av uavhengighet i konsekvensvurderingen blant annet i politisk følsomme saker, men det er likevel et internt behov for å bygge opp og vedlikeholde egen kapasitet og kompetanse. Det kan være behov for en kombinasjon av kompetanse på sektoren og en kompetanse på konsekvensutredninger generelt og samfunnsøkonomiske analyser. Blant annet er slik kompetanse nødvendig

for å kunne bestille eksterne vurderinger, og å ta disse i bruk operativt i forbindelse med implementering av tiltak og reformer.

Vi har også avdekket behov for kompetanse i underliggende etater. Selv om oppgaver er delegert og etatene har fått økt handlingsrom, har overordnet departement et ansvar for å påse at underliggende etater følger de regler og instruksjoner som gjelder for forvaltningen, herunder å etterleve reglene i utredningsinstruksen. Økt delegering av forskriftsmyndighet får innvirkning på etatenes behov for kompetanse. Det innebærer blant annet utredningskompetanse, kompetanse på konsekvensutredninger og regelverkskompetanse.

Mangelfulle mandater

Difi legger til grunn at mer presise utforminger av mandater for utredningsutvalg, der det klarere fremkommer at alternativer skal utredes og at minst ett alternativ skal være på dagens ressursnivå, ofte vil gi et bedre beslutningsgrunnlag. Omtalen av konsekvensvurderinger i mandatutkast bør derfor være mer detaljert.

Noen informanter mener at det er ofte er uerfarne medarbeidere som utarbeider utredningsmandater. Difi antar imidlertid at eventuell manglende kvalitet i oppstarten uansett burde ha vært fanget opp gjennom den senere interne saksgangen og ved behandlingen av r-notat om opprettelse av utredningsutvalg (mandatet skal utgjøre vedlegg til r-notatet).

Et annet problem kan være utredningsutvalg hvor ulike interesser er representert. Slike utvalg vil ha som mål å komme fram til forslag, ikke peke på konsekvensene av disse. Enkelte informanter mener det kunne vært fordelaktig å få med flere økonomer inn i utredningsutvalg, for å få bedre analyser. Difi mener oppdragsgiver bør være mer bevisst på sammensetningen av utvalgsmedlemmer og der det er åpenbart at man mangler kompetanse på konsekvensutredninger, skal slike ressurser skaffes til veie, jf. kravene i utredningsinstruksen kapittel 3.1. Difi har ikke materiale som sier noe om i hvilken utstrekning departementene stiller slike ressurser til disposisjon for utredningsutvalgene. Men vi antar at dersom utvalgene hadde hatt slike ressurser, ville det ha gjenspeilet seg i mer omfattende kapitler om økonomiske og administrative konsekvenser, eller på annen måte vært synlig i utredningene. Difi har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å hevde at departementene ikke stiller særskilte ressurser til disposisjon for utredningsutvalgenes arbeid med konsekvensvurderinger.

Samfunnsøkonomiske analyser er krevende

Flertallet av informantene hevder at samfunnsøkonomiske analyser er vanskelig, og at det er ikke mange departementer som har slik kompetanse selv. Spesielt nevnes av det er vanskelig å beskrive nyttesiden. Det er lettere å tallfeste kostnadssiden. Det kan lett bli til at man bruker språket i stedet for å bruke tall og beregninger. På enkelte områder kan det dessuten være følsomt å skulle tallfeste, eksempelvis verdien av et menneskeliv.

Difi har inntrykk av at kompetansen på samfunnsøkonomiske analyser er ujevn departementene imellom, og at den er personavhengig. Flere departementer oppgir at de har en viss egenkompetanse på å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Men samtidig er det eksempler på departementer som uttrykker at de trenger bistand, men at de ikke får dette behovet dekket av DFØ eller Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser.

Tall fra Sentralt tjenestemannsregister for 2001 og 2009 viser at antallet samfunnsøkonomer og siviløkonomer i departementene har økt i takt med den generelle økningen i antall ansatte. Andelen økonomer har vært stabil på ca. 11 pst. Etter vår mening burde derfor de faglige forutsetningene for å foreta samfunnsøkonomiske analyser være til stede. Om kompetansen blir benyttet i utredningsarbeidet, er en annen sak.

En samfunnsøkonomisk analyse gir ikke nødvendigvis svaret på hva som bør gjennomføres. Verdivalg og politiske vurderinger kan medføre at man likevel går for et forslag som vurderes som lite samfunnsøkonomisk gunstig. For eksempel nevnes at Finansdepartementet ikke grupperer forslag etter hvordan den samfunnsøkonomiske analysen slår ut dersom ”politisk nytte” kan være viktigere. Det hevdes at ”partiprogrammene og utredningsinstruksjonen nærmer seg problemstillinger fra hver sin side”. Det kan forekomme at en utredning som helhet innebærer en analyse der en veier fordeler og ulemper ved ulike alternativer opp mot hverandre. Senere i prosessen kan den ”politiske nytten” overstyre konklusjoner i en konsekvensvurdering av alternativene, men dette vil da skje på et informert grunnlag.

Enkelte informanter mener at det bør være et felles miljø som departementene kunne bruke, for eksempel ble det uttalt at det er meningsløst at alle departementene skal sitte med egen kompetanse i samfunnsøkonomiske analyser.

Eksisterende fagmiljøer ikke tilstrekkelig?

Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser skal fungere som et faglig nettverk for departementene og bidra til å høyne kunnskapen om instruksjonen og metodespørsmål knyttet til samfunnsøkonomiske analyser. Det gis i en viss utstrekning faglige råd. Fagpanelet verken kan eller skal kompensere for manglende kapasitet og kompetanse i departementene.

DFØ skal bidra til å styrke kompetansen på bruk av samfunnsøkonomiske analyser i statlige virksomheter. I den forbindelse utvikler DFØ veiledningsmateriell, arrangerer kurs og seminarer, bidrar med metoderådgivning og koordinerer et eget nettverk for departementer og underliggende virksomheter. Heller ikke DFØs innsats kan kompensere for manglende kapasitet og kompetanse i departementene.

Sannsynligvis fungerer både Fagpanelets og DFØ-nettverkets aktiviteter primært i forhold til de enkeltpersonene som deltar på seminarer, kurs osv. Disse enkeltpersonene kan få nye oppgaver og de kan slutte. Vi har ikke indikasjoner på at departementer og direktorater systematisk bygger kompetanse og øker egen kapasitet på konsekvensanalyser og

samfunnsøkonomiske analyser. I praksis vil antagelig mye av evnen til å foreta slike analyser avhenge av hvorvidt man rekrutterer og beholder personer med relevant økonomiutdanning, og at disse inngår i fagmiljøer i egen virksomhet der det jevnlig foretas konsekvensvurderinger.

Fagpanelet og DFØs nettverk og øvrige aktiviteter kan være viktige faglige stimulanser, men er ikke tilstrekkelige virkemidler for på sikre at intensjonene i utredningsinstruksen etterleves.

Manglende tallfesting

Det er ikke uvanlig at man unnlater å tallfeste konsekvenser av forslagene, men nøyer seg med å skrive at det skal behandles i budsjettsammenheng eller at tiltaket «tas innenfor budsjettammen». En forklaring kan være at fagdepartementene kanskje for lett overlater til Finansdepartementet å se på kostnadene. Difi har fått høre at dette departementet alltid har budsjettmerknader og «slår ned på alt som ligger utenfor rammen» og at dette kan være noe av årsaken til slike formuleringer.

Prinsippet om rammebudsjettering gir frihet til å disponere innenfor departementets tildelte ramme, men har også et effektiviseringsformål og er forutsatt å bli kombinert med resultatoppfølging (jf. hovedbudsjettsskriv for 2012 pkt. 2). I teorien skulle prinsippet om rammebudsjettering passe godt overens med DFØs konsept for samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering. I praksis kan det imidlertid se ut som om det å holde budsjettammen er det viktigste, og i praksis tilstrekkelig.

Når det gjelder nytteeffekter, pekes det på at noen av disse kan komme langt inn i fremtiden og er derfor vanskelig å forhåndsberegne.

4.5.1 Forslag om iverksetting av kompetansehevende tiltak for departementene

Forslag 7: Sentral opplæring om forvaltningskunnskap og utredningsarbeid

Det er også et behov for å heve utrednings- og bestiller-kompetansen. Difi mener at departementene selv bør besitte bedre kompetanse både på å utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser og kompetanse til å foreta samfunnsøkonomiske analyser. Slik kompetanse er ikke bare nødvendig når departementet selv skal utføre utredninger (utreder-kompetanse), men også når arbeidet settes ut til eksterne miljøer (bestiller-kompetanse).

Noen informanter mener også at det er stor interesse for kompetansehevende tiltak. SSØ har løpende opplæringsvirksomhet i samfunnsøkonomiske analyser og deltakelsen på kursene er stor.

Opplæring i utredningsinstruksen og utredningsarbeid

Difi foreslår at det vurderes om det bør utarbeides et e-læringsprogram om utredningsinstruksen og utredningsarbeid for medarbeidere i departementene. Vi har imidlertid sett at frivillig opplæring ikke har medført at konsekvensutredningene er blitt bedre og det kan derfor stilles spørsmål om

frivillige tiltak er tilstrekkelig. Det bør derfor også vurderes om kurset bør gjøres obligatorisk for saksbehandlere i departementene.

Dersom det ikke skulle være ønskelig/aktuelt å innføre nye kurstilbud, kan det vurderes om utredningsinstruksen som tema integreres i eksisterende kurs, som for eksempel kurs for lovutvalg og introduksjonskurs for nytilsatte i staten.

Opplæring i forvaltningskunnskap

Difi er også av den oppfatning at manglende forvaltningskompetanse kan være noe av årsaken til manglende etterlevelse av utredningsinstruksen. Vi tror derfor at det kan være hensiktsmessig å iverksette tiltak for å heve den generelle forvaltningskompetansen. Med forvaltningskompetanse menes generell kunnskap om forvaltningen og forholdet mellom forvaltning, regjering og Storting. Difis kurs «Ny medarbeider i departementet? Introduksjonskurs» gir deltakerne grunnleggende informasjon om hva det innebærer å være ansatt i et departement. Foruten statens oppgaver og organisasjon, legges det vekt på hva som kjennetegner og bør kjennetegne miljø, holdninger, kultur og verdier i et departement. Difis e-læringsprogram «Introduksjonsprogrammet for nyansatte Å starte i staten» har et tilsvarende innhold. Det samme gjelder FADs veiledningshefte «Ny i staten» fra 200.

Mange informanter forteller at nye medarbeidere får tilbud om å delta på Difis kurs.

Vi mener det bør vurderes om det i tillegg til eksisterende kurs for nytilsatte bør etableres et kurs som er mer faglig spisset mot generell forvaltningskompetanse. Kurset kan tilbys ansatte i departementer og ytre etater. Vi foreslår derfor at det vurderes utviklet et nytt opplæringstiltak i forvaltningskunnskap, for eksempel som et e-læringsprogram.

Forslag 8: Nødvendige endringer i utredningsveilederen

Vi har allerede påpekt manglende konsistens i begrepsbruk i utredningsinstruksen og annet regelverk. Dette har forplantet seg videre i veilederen. Uavhengig av eventuell rydding i instruksen, mener vi det bør foretas en generell gjennomgang av veilederen med sikte på rydding, eventuelt forklaring, av divergerende begrepsbruk mellom økonomiregelverket, utredningsinstruksen, veileder i samfunnsøkonomiske analyser mv. (se også forslag under juridiske virkemidler)

Vår undersøkelse har avdekket et behov for ytterligere presiseringer og omtale. Følgende punkter bør omtales spesielt:

- Bruk av tverrdepartementale arbeidsgrupper og lignende
- Forholdet mellom politikk og fag, roller og lojalitet i utredningsarbeidet
- Sterkere påpekning av at konsekvensvurdering i form av en samfunnsøkonomisk analyse kan gjøres enkelt og at det ikke er et enten/eller-spørsmål

Det er også behov for en oppdatering av utredningsveilederens oversikt over sektorveiledere.

Forslag 9: Kurs i statlig utredningsarbeid på universitet- og eller høyskole?

Universitets- og høyskolefag som blant annet jus, samfunnsvitenskap og samfunnsøkonomi utdanner personer som senere skal arbeide med utredninger i offentlige virksomheter. Ingen utdanningsretninger forbereder studentene på dette.²⁰

Vi foreslår at det tas initiativ overfor et par av de største universitetene og høyskolene for å drøfte muligheten for styrke utdanningstilbudet ved universitet og høyskoler ved å ta inn temaer om utredningsarbeid for studenter som går siste året. Eventuelt kan emnet integreres i det eksisterende etter- og videreutdanningstilbudet om policy-analyse (se fotnote 16).

E-læringsprogrammene som er foreslått ovenfor (forslag 7) kan eventuelt også tilbys til bruk av universitet og høyskoler.

Forslag 10: Elektroniske utredningsprosesser

Det bør vurderes nærmere å utvikle verktøy for IKT-støtte i utredningsarbeidet. Denne bør skille mellom ulike typer saker og ulike faser, og inneholde sjekklister, maler, definisjoner, regelverk, litteratur, kontaktpersoner mv. Vi viser til at Universitetet i Oslo (UiO), avdeling for forvaltningsinformatikk har arbeidet med løsninger for elektronisk saksbehandling i regelverksarbeid og høring. Prosjektet tar utgangspunkt i lovarbeid, men prinsippene kan også benyttes på forskriftsarbeid. Se nærmere omtale i vedlegg 5. Vi mener det kan være aktuelt å se på denne modellen for å utvikle et verktøy som kan brukes også i annet utredningsarbeid enn lov- og forskriftsarbeid.

Forslag 11: Elektroniske høringsprosesser

Difi foreslår også at det vurderes hvordan man kan ta i bruk ulike elektroniske løsninger, herunder nettsamfunn (sosiale medier), som kan bidra til å gjøre høringsprosesser mer i takt med dagens teknologiske utvikling. Det bør utredes konkrete forslag til rutiner for elektronisk høring, med mulighet for individuelle tilpasninger. Forslaget bør også inneholde følgende:

- Elektroniske løsninger for forarbeid, utsendelse, høringsperiode, svarmottak og etterarbeid og veiledning om tekniske forhold
- Opplæring (nettpublisering, saksbehandling, regelverk mv)

Se også vedlegg 6.

4.6 Manglende kontroll og sanksjoner

Manglende etterlevelse av instruksen kan henge sammen med at det i realiteten ikke føres systematisk kontroll og at det heller ikke blir sanksjonert mot dem

²⁰ Ved UiO arrangeres i dag etter- og videreutdanningskurs i policy-analyse: Utvikling og iverksetting av offentlig politikk. Kursets mål er å få utvidet teoretiske perspektiver og utviklet praktiske ferdigheter i analyse, rådgivning og iverksetting av offentlig politikk.

som bryter instruksen. Dette kan sees i sammenheng med at norske departementer har stor selvstendighet, at samordningsrollene er relativt svake, og at det er lite tradisjon for å følge felles prosedyrer.

Kravene om foreleggelse som følger av utredningsinstruksen, fungerer mer som kvalitetssikring enn kontroll. Finansdepartementet kan "sette foten ned" dersom økonomiske/samfunnsøkonomiske konsekvenser ikke er tilstrekkelig utredet. Saken vil da gå tilbake til ansvarlig departement.

FAD har ansvar for å følge opp utredningsinstruksen og har et fagansvar for å vurdere administrative og økonomiske konsekvenser. Men departementet har ingen myndighet til å stoppe saken. Andre departementer kan peke på mangler innenfor sine fagområder. Skal saken behandles i regjeringskonferanse er SMK ansvarlig for å påse at retningslinjer for r-konferanser er fulgt. Vi har sett at SMK kan fungere som "konfliktløser" når det er uenighet mellom departementene. Fagdepartementets rolle som "egenkontrollør" fremgår tydelig av utredningsinstruksen. Manglende etterlevelse av instruksen kan tyde på at denne rollen i liten grad ivaretas.

Fagpanelet og DFØ fungerer som rene kompetansemiljøer. De kan riktignok bistå i konkrete saker, og således "rydde opp", men de har begrenset kapasitet og kan bare bistå i svært få saker.

Utredningsinstruksen er tuftet på en rasjonell beslutningsmodell, der målene er klare, der det kan skilles klart mellom mål og virkemidler og der kostnader og nytte i stor grad kan kvantifiseres. Disse forutsetningene er imidlertid ikke alltid til stede. Instruksen kan sies å passe best for en "ideell situasjon" der man har valgfrihet mellom virkemidler, og der det valgte virkemiddelet kan utformes fritt. I praksis begrenser politiske føringer dette handlingsrommet i sterk grad. Internasjonale forpliktelser kan også være en begrensende faktor.

Det er stilt spørsmål ved om utredningsinstruksen er like relevant i alle typer saker. Informantene har ulikt syn på hvor relevant instruksen oppleves og i hvor stor utstrekning det er nødvendig å bruke den. Noen mener nok at den passer best ved lov- og forskriftsarbeid, dvs. at utredningsinstruksens fortsatt er en slags regelverksinstruks.

Flere informanter sier at det kan være et problem at utredningsinstruksen ikke er mer konkret på når reglene gjelder og når de ikke gjelder. Det kan være vanskelig å vurdere hva som iht. instruksens er å være "vesentlig berørt".

Videre sies det at skillet mellom politikk og forvaltning er ikke omhandlet i utredningsinstruksens, heller ikke i veilederen. Det fører i praksis til at dette blir utydelig for aktørene.

Et annet poeng er at konsekvenser som i den enkelte sak er begrensede, kan trekke i samme retning og således over tid i sum innebære vesentlige endringer. Begrepet "vesentlige konsekvenser" gir i seg selv rom for stor grad av skjønn og taktisk tilpasning. Det kan synes som om mange velger å legge nivået for "vesentlige konsekvenser" svært høyt. Etter Difis mening bør det heller ses på

grader av vesentlighet, slik instruksens kapittel 2.1 også legger opp til: ”Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning.” Dette anser vi å være på linje med økonomiregelverkets kriterier risiko og vesentlighet. Konsekvensvurderingene kan altså ikke sløyfes helt ved å definere dem som ikke vesentlige.

4.6.1 Forslag om å vurdere tiltak for kontroll og sanksjoner

Forslag 12: Kontrollorgan og sanksjoner

Flere informanter mener at det kan være hensiktsmessig at en nøytral instans, for eksempel et uavhengig organ, vurderer konsekvensene og setter foten ned når instruksens ikke etterleves. Det foreslås også at det bør vurderes bruk av sanksjoner, men at det må foretas en avgrensning mot hvilke typer overtredelser det skal sanksjoneres mot. Som sanksjon kan det tenkes en form for «returnmulighet» hvis instruksens ikke er fulgt. Andre tar til orde for at ikke alle saker skal underlegges kontroll, men at noen saker er av en slik karakter at det kanskje burde ha vært brukt litt ekstra tid og ressurser på konsekvensvurderinger. «Men det må være noe som er effektivt tidsmessig og kostnadmessig, og det må brukes på saker på hvor det åpenbart kunne gi merverdi, ikke som en generell loop.»

OECD Economic Surveys, Norway fra februar 2012 peker blant annet på at departementenes arbeid med konsekvensutredninger er mangelfullt. Det hevdes at dette kan skyldes manglende oppfølging. OECD mener at planlegging og effektivitet i offentlig sektor bør vies større oppmerksomhet. OECD foreslår derfor at det opprettes en egen enhet som skal ha som oppgave å kvalitetssikre kost-nytteanalyser og konsekvensvurderinger fra departementene.²¹ Se nærmere omtale i vedlegg 4 (kapittel 4.7)

KS-regimet som handler om investeringer, trekkes frem som eksempel på et kontrollsystem som er greit å forholde seg til. Mange store investeringsprosjekter, blant annet IT-prosjekter, kan ligge tett opp under KS-verdiene. I 2008 ble følgende forslag fremmet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe: «For å sikre at statlige IKT-prosjekter gjennomføres med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mener arbeidsgruppen at det må stilles strenge krav til planleggingen av prosjektene. Planleggingen bør følge en metodikk og kvalitetssikres i tråd med beste praksis på området. Dette bør også gjelde for IKT-prosjekter under 500 mill. kr, som etter dagens ordning ikke automatisk omfattes av kravet om kvalitetssikring gjennom Finansdepartementets kvalitetssikringsregime.»²²

Vurderingen av kontrollinstans bør også inneholde en vurdering av sanksjonsmuligheter.

Difi erkjenner at kontrollsystemer medfører økte kostnader og byråkrati. Vi mener likevel at det er grunnlag for å stille spørsmål om det er behov for en “vaktbikkje” for å påse at kravene i utredningsinstruksens etterleves? Sett i lys

²¹ OECD Economic Surveys, NORWAY, FEBRUARY 2012 - OVERVIEW

²² Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten. FAD 15.05.2008

av at utredningsinstruksen ikke etterleves på sentrale områder, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å innføre strengere kontroll og mulighet til å stanse saken? Som det er redegjort for i kapittel 3, ser vi at det i flere andre land er iverksatt ulike former for kontrolltiltak.

Vi mener å ha dokumentert at det i alle fall er grunnlag for å utrede behov og innretning for bedre kontrollsystemer. Vi foreslår derfor at det utredes om det vil være hensiktsmessig å opprette et særskilt kontrollorgan. FADs rolle bør i denne sammenheng også vurderes. Kan FAD ivareta en funksjon som kontrollorgan? Og hvilken rolle skal FAD ha overfor et eventuelt uavhengig organ? DFØ og Fagpanelet for samfunnsøkonomiske analyser bør også vurderes i denne sammenheng. Videre kan det være aktuelt å vurdere rollen for et uavhengig eksternt organ.

Vi har også dokumentert et behov for en rådgivende instans som kan komme inn tidlig i utredningsprosessen og som kan gi konkret bistand til departementene i utredningsarbeidet. Dette forslaget må ses i sammenheng med forslaget i kapittel 6.2.2 om departementsintern kontroll.

Mandatet for en slik utredning vil da innebære at det skal utredes både et mulig kontrollorgan, eventuelt med veiledningsfunksjoner, og oppbygging av departementenes interne kompetanse, og kombinasjonsløsninger mellom disse to mulige tiltakene. I denne sammenheng kan det være aktuelt å vurdere muligheten for å styrke Fagpanelets rolle. Man bør her også se hen til ovennevnte forslag fra OECD om en egen «efficiency unit».

Vurderingspunktene inneholder derfor en blanding av kontroll- og rådgivende elementer:

- Skal det bare uttale seg om en begrenset type tiltak, for eksempel regelverk, eller også andre tiltak?
- Skal det gjelde for alle sektorer, eller være begrenset til for eksempel bare å gjelde saker som berører næringslivet?
- Skal organet være uavhengig av departement og direktorat
- Hvordan skal det settes sammen mht. kompetanse og interesser?
- Hvilken metodebruk skal benyttes? Elementer fra KS-regimet?
- Skal uttalelsene fra organet være rådgivende eller bindende?
- Skal organet tilby veiledning i tillegg til å komme med uttalelser, og hvordan skal de to funksjonene avveies mot hverandre?
- Skal organet ha et utøvende sekretariat og hvordan skal arbeidsdelingen mellom organet og organets sekretariat være? Hvordan skal sekretariatet dimensjoneres og ledes? Hvordan skal sekretariatets eventuelle uavhengighet av myndighetene sikres?
- I hvilken fase skal organet aktiveres?
- Skal organet kunne påta seg oppgaver med å gjennomføre hele konsekvensutredningen?

-
- Hvor mange og hvor tunge saker må det påregnes at organet vil få til uttalelse?
 - Økonomiske og administrative kostnader

Forslag 13: Undersøkelser av departementenes utredningsarbeid

Undersøkelse av departementenes utredningsarbeid ble sist gjennomført av Statskonsult i 2003. Noen tiltak ble iverksatt, blant annet som følge av den. Denne undersøkelsen viser at det ikke har vært en synbar positiv utvikling siden da. Det har imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre en direkte sammenligning av funnene fra 2003 da metodene var forskjellig. I 2003 gjennomgikk man bare utvalgte dokumenter, mens man i denne undersøkelsen har valgt å se på samtlige dokumenter i noen perioder. Vi har også denne gang valgt å ha samtaler med alle departementene og avholdt en spørreundersøkelse i utvalgte direktorater. I 2003 snakket vi bare med samordningsdepartementene. Utvidelsen av dette prosjektet er gjort for å gi undersøkelsen en større bredde.

Difi foreslår at gjennomføres med mellomrom gjennomføres undersøkelser av departementenes utredningsarbeid. Dette for å sette fokus på hvor viktig det er å etterleve kravene i instruksene, og for å se på utviklingen. For å kunne gjennomføre en sammenlignende analyse, bør kommende undersøkelser benytte den metodiske tilnærmingen som er brukt i dette prosjektet.

Slik undersøkelse bør ses i sammenheng med tiltak som eventuelt iverksettes for å bedre etterlevelsen av utredningsinstruksene.

4.7 Oppsummering av forslagene

På bakgrunn av våre funn, herunder forslag og innspill fra informanter og deltakere på idédugnad, har Difi funnet frem til en rekke tiltak som bør vurderes.

Vurdere endringer utredningsinstruksene

1. Presisere og utvide virkeområdet, blant annet:
 - tydeliggjøre hvilke typer saker som faller inn under instruksens bestemmelser og hvilke som faller utenfor,
 - tydeliggjøre at berørte privatpersoner skal høres
 - fjerne unntaket fra instruksene om inngåelse av internasjonale avtaler
2. Utarbeide to nivåer i instruksene, avhengig av sakenes viktighet. Det strengeste nivået kan også inneholde bestemmelse om internkontroll og eksterne kontrollfunksjoner, jf. forslag under.
3. Utarbeide ny bestemmelse om internkontroll
4. Utarbeide nye bestemmelser om sanksjoner og kontrollfunksjoner (se forslag under om å vurdere opprettelse av kontrollorgan)
5. Tydeliggjøre prinsippet om samordning
6. Tydeliggjøre bruk av IKT i høringsprosessen
7. Gjennomføre språklige endringer

Vurdere kompetansehevende tiltak

8. Oppdatere og bygge ut utredningsveilederen
9. Utrede behov for etablering av nye e-læringsprogrammer om utredningsarbeid og forvaltningskunnskap
10. Utrede mulighet for å styrke utdanningstilbudet ved universitet og høyskoler
11. Utvikle verktøy for IKT-støtte som hjelper i utredningsarbeidet
12. Utrede muligheter for å ta i bruk elektroniske løsninger/verktøy for høringsprosesser både før og etter at utredningsarbeidet er avsluttet

Vurdere organisatoriske tiltak

13. Utrede behov og innretning for et mulig kontrollorgan
14. Gjennomføre med mellomrom, undersøkelser av departementenes utredningsarbeid



4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Denne undersøkelsen innebærer en kartlegging av etterlevelse av utredningsinstruksen og en analyse av mulige årsaker til manglende etterlevelse. I henhold til mandatet skal rapporten utrede mulige egnede tiltak som kan bedre etterlevelsen. Slik mandatet er gitt, oppfatter Difi det slik at forslag til mulige tiltak skisseres for departementet.

Difis forslag til mulige tiltak forutsetter at departementet treffer beslutning om å gå videre med forslagene. Det vil etter vår mening derfor ikke være aktuelt å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser på dette stadium.

Vedlegg

1 E-postundersøkelse

E-post til respondentene

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomfører for tiden et prosjekt om etterlevelsen av utredningsinstruksen. Hensikten er både å kartlegge forvaltningens praksis, og å vurdere om det bør iverksettes tiltak.

Undersøkelsen gjennomføres på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og administrasjonsdepartementet.

Difi har hittil gjennomført dokumentstudier og intervjuer med departementer og hovedorganisasjoner. Vi ønsker også å innhente data fra de største direktoratene og forvaltningsorganene siden dere er viktige høringsinstanser og som oftest selv har erfaring med regelverks- og reformarbeid.

Vi ber dere derfor om å svare på denne korte spørreundersøkelsen som handler om de høringene som kommer inn til deres virksomhet, og i hvilken grad dere mener disse høringene oppfyller kravene i utredningsinstruksen. Spørsmålene omhandler blant annet frister og om hvorvidt dere mener ulike konsekvenser er godt nok utredet.

Undersøkelsen består av 9 spørsmål og vil ta ca. 5 minutter å besvare.

Undersøkelsen bør besvares av øverste leder evt. andre som har oversikt over relevante høringer for virksomhetens fagområder.

Har du spørsmål om spørreundersøkelsen kan du ta kontakt med prosjektleder Margaret Hagevik på telefon (22451141) eller på e-post (margaret.hagevik@difi.no).

Svarfristen på undersøkelsen er 25. mars.

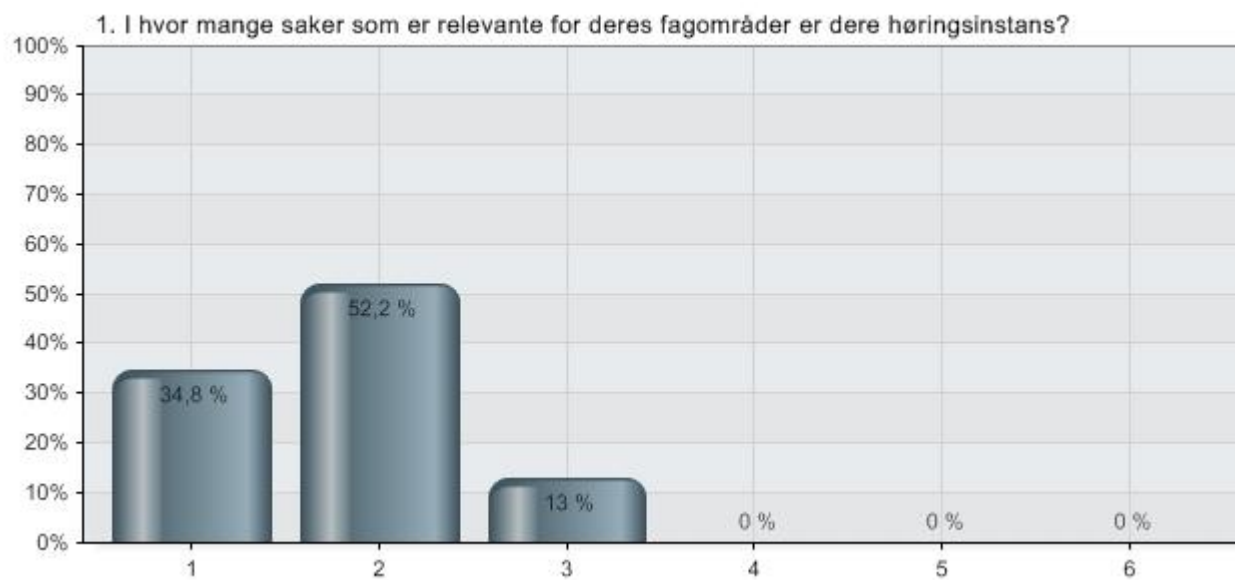
Spørsmål og svar følger på neste side.

Publisert fra 15.3.2011 til 31.5.2011

23 respondenter (23 unike)

1. I hvor mange saker som er relevante for deres fagområder er dere høringsinstans?

Du vil først få noen spørsmål om saker på høring fra andre statlige virksomheter



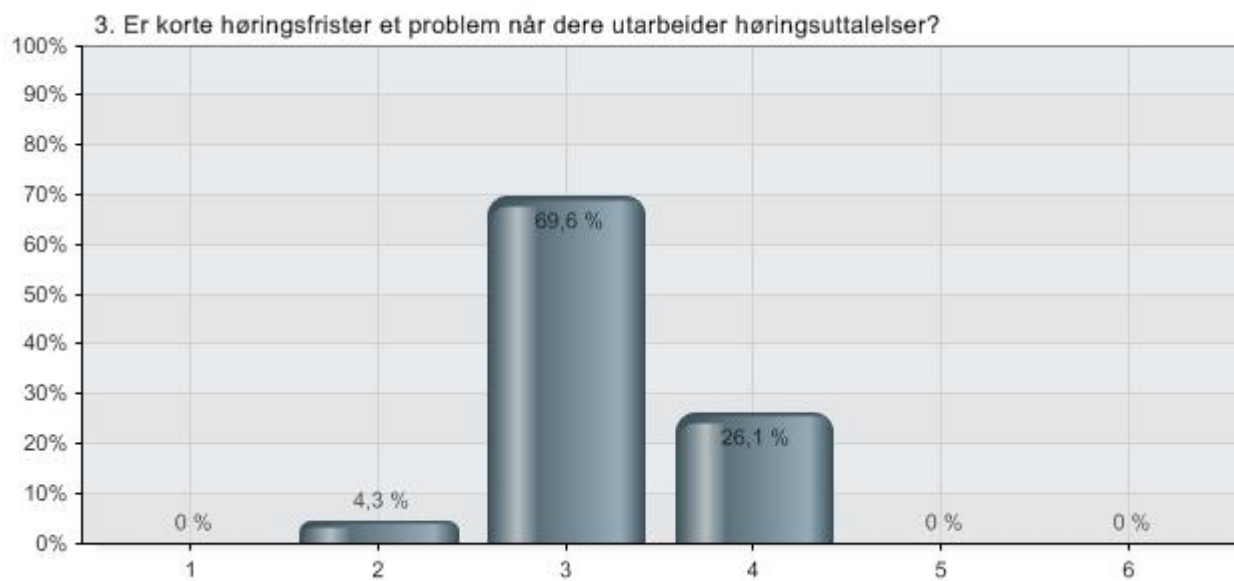
Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle høringssaker	34,8 %	8
2 I de fleste høringssaker	52,2 %	12
3 I noen høringssaker	13,0 %	3
4 I få høringssaker	0,0 %	0
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

2. I hvilken utstrekning blir dere brukt som faginstans i høringsuttalelser som skal avgis av overordnet departement?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I stor grad	73,9 %	17
2 I noen grad	21,7 %	5
3 I liten grad	4,3 %	1
4 I ingen grad	0,0 %	0
5 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

3. Er korte høringsfrister et problem når dere utarbeider høringsuttalelser?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle høringsaker	0,0 %	0
2 I de fleste høringsaker	4,3 %	1
3 I noen høringsaker	69,6 %	16
4 I få høringsaker	26,1 %	6
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

4. Ønsker du å utdype eller kommentere disse spørsmålene?

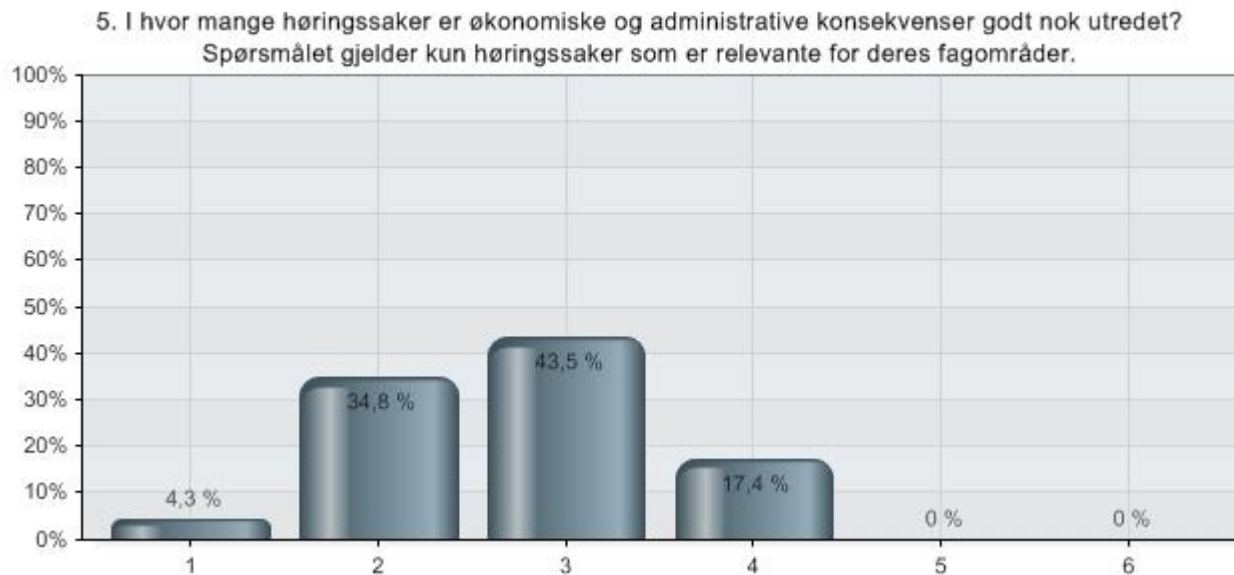
Vi har et relativt smalt felt og blir brukt av fagdepartementet på dette feltet, samtidig som vi selv er varsomme med å uttale oss om saker utenfor vårt ansvarsområde.

Vi er normalt alltid høringsinstans innen vårt fagområde, men kan selvfølgelig ikke garantere at det ikke skjer at vi blir utelatt

Vi glemmes for ofte som instans i saker som er relevante for oss. Overordnet departement bruker for lang tid til å videresende høringer.

**5. I hvor mange høringssaker er økonomiske og administrative konsekvenser godt nok utredet?
Spørsmålet gjelder kun høringssaker som er relevante for deres fagområder.**

Du vil nå få noen spørsmål om innholdet i høringsdokumenter fra andre statlige virksomheter.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle høringssaker	4,3 %	1
2 I de fleste høringssaker	34,8 %	8
3 I noen høringssaker	43,5 %	10
4 I få høringssaker	17,4 %	4
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

6. I hvor mange høringssaker er andre vesentlige konsekvenser godt nok utredet? Spørsmålet gjelder kun høringssaker som er relevante for deres fagområder.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle høringssaker	4,3 %	1
2 I de fleste høringssaker	47,8 %	11
3 I noen høringssaker	34,8 %	8
4 I få høringssaker	13,0 %	3
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	0,0 %	0
Total		23

7. Ønsker du å utdype eller kommentere disse spørsmålene?

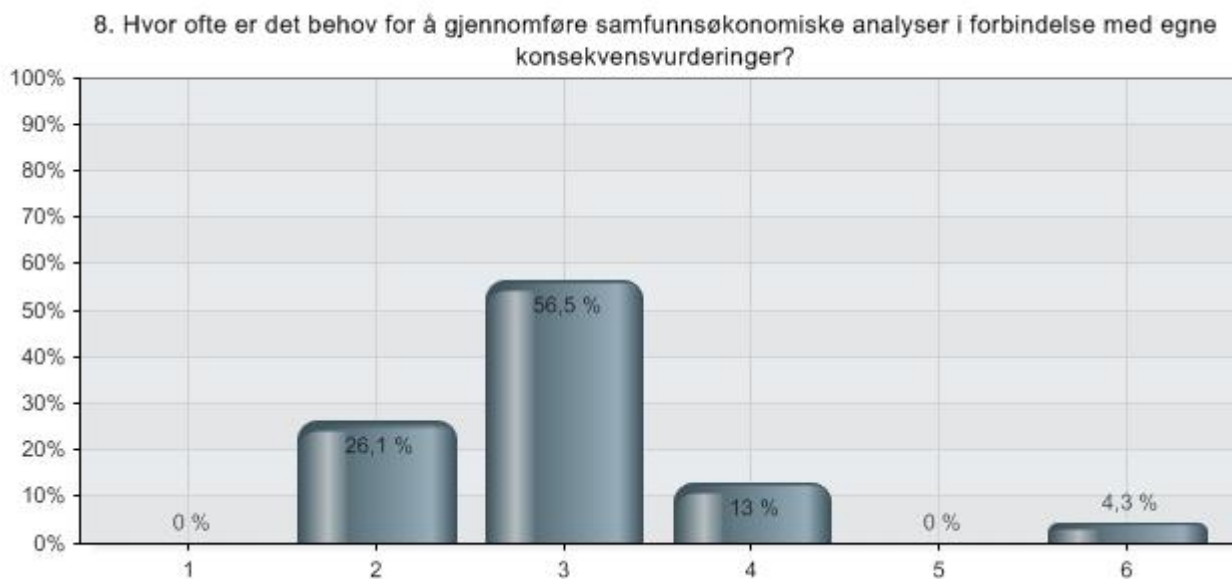
Det er grunn til å påpeke at mange saker gjelder oppfølging av EU-regelverk, slik at omfanget av administrative eller andre konsekvenser spiller en mindre framtrædende rolle.

Vi har flere ganger tatt opp at personvernkonsekvenser ofte er for dårlig utredet i lovforslag, til tross for at dette fremgår av utredningsinstruksen og det i tillegg er laget en egen veileder om dette. Jeg håper derfor på en bedring her. I tillegg ser jeg gjerne at en fremtidig spørreundersøkelse har et spesifikt spørsmål om utredning av personvernkonsekvenser, særlig når FAD= som har ansvar for personvernfeltet, er oppdragsgiver.

Det kan som regel legges mer arbeid i å utrede økonomiske og administrative konsekvenser, samme med andre vesentlige konsekvenser, spesielt på vårt fagområde.

8. Hvor ofte er det behov for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med egne konsekvensvurderinger?

Du vil nå få ett spørsmål om internt utredningsarbeid.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I alle saker	0,0 %	0
2 I de fleste saker	26,1 %	6
3 I noen saker	56,5 %	13
4 I få saker	13,0 %	3
5 Aldri	0,0 %	0
6 Vet ikke	4,3 %	1
Total		23

9. Ønsker du å utdype eller kommentere dette spørsmålet?

Mange av de interne utredninger gjelder også oppfølging av EU-regelverk, slik at det begrenser rommet for vurderinger.

Samfunnsøkonomiske analyser er et faglig verktøy basert på gitte forutsetninger. Mens egne konsekvensvurderinger skjer innenfor et politikkområde som er definert av Storting og regjering som ikke nødvendigvis fanges opp av forutsetningene for samfunnsøkonomiske analyser, men er politisk ønsket eller gitt. Et generelt påbud om bruk av et gitt faglig verktøy med klare begrensninger i forutsetningene anses derfor som lite hensiktsmessig.

Vi sender sjelden ut saker på høring, så der er det ikke så relevant. I interne konsekvensvurderinger brukes samf.øk. analyser i liten grad, mens behovet nok er større.

GENERELT:

Jeg skulle ønske at mine svar hadde vært nyttigere for mottakeren enn jeg antar at de vil være, men slik ble det altså.

2 Kilder for saksbehandling i offentlig forvaltning

2.1 Ansvarlighetsloven

Loven²³ gir retningslinjer for statsrådenes ansvar overfor Stortinget. Her heter det blant annet:

“Undlater noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak forsettlig å gi opplysninger som han forstår eller burde forstå kan ha betydning for saken, eller gir han forsettlig uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år. Er forgåelsen skjedd av uaktsomhet, straffen han med bøter eller med hefte inntil 2 år.

Storingsarkivet har utarbeidet en oversikt over mistillitsforslag og kabinettsspørsmål i perioden 1945-2005. Se www.stortinget.no. Fra 2000-2005 ble det stilt fem mistillitsforslag mot ulike statsråder, blant annet for forsømmelse av opplysningsplikten overfor Stortinget. Ingen av mistillitsforslagene ble bifalt av Stortinget. I perioden 2005-2010 ble det stilt fire mistillitsforslag. Heller ikke disse fikk bifall.

2.2 Forvaltningsloven

Loven²⁴ har bestemmelser for enkeltsaksbehandling og forskriftsarbeid. Loven omfatter plikt til å utrede saken, forhåndsvarsle og innhente uttalelser fra berørte og interesserte ved forskriftsarbeid. Den stiller også formkrav til kunngjøring av forskrifter.

2.3 Offentlighetsloven

Loven²⁵ har bestemmelser om offentlighet i forvaltningen. Det innebærer blant annet publikums innsynsrett i en rekke saker. Regler om meroffentlighet har blant annet ført til utvikling av systemet med elektronisk postjournal (EPJ) - en felles publiserings- og bestillingsløsning for postlistene til departementene, fylkesmannsembetene og flere større statlige etater.

2.4 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen²⁶ omfatter arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak. Den omfatter også arbeid med proposisjoner og meldinger til Stortinget (punkt 1.2). Instruksen gjelder for utredningsarbeid som utføres i departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Hvorvidt instruksens regler skal gjelde beror på en konkret vurdering av sakens karakter. Ikke enhver saksutredning skal følge prosedyrene i instruksen.

²³ Lov 1932-02-05-01 om straff ved handlinger som påtales ved riksrett (JD)

²⁴ Lov 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (JD)

²⁵ Lov 1970-06-19-69 om offentlighet i forvaltningen (JD)

²⁶ Kgl.res. 2000-02-18, revidert ved kgl.res. 2005-06-24 Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen) (FAD)

Instruksen inneholder regler om forhåndsvurdering før utredningsarbeidet starter. En problemanalyse og utredning av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal danne grunnlaget for eventuelle forslag til tiltak. Forhåndsvurderingen skal forelegges berørte departementer.

Et utredningsarbeid består i å presentere alternative løsningsforslag, basert på konsekvensutredninger og samfunnsøkonomiske analyser. Ved utredning av regelverk skal det vurderes tidsbegrensning eller evaluering etter en bestemt tid.

Det departement har hovedansvaret for et utredningsarbeid som innebærer medvirkning fra andre forvaltningsorganer har ansvaret for at instruksens følges gjennom hele prosessen.

Instruksen gjelder også der hele utredningsarbeidet utføres av private aktører på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Det samme gjelder der utredningen foretas av et offentlig oppnevnt utvalg. Oppdragsgiver har likevel et hovedansvar for at instruksens krav overholdes. Det er derfor viktig at det legges føringer i oppdraget (mandat) som sikrer at kravene i instruksens etterleves.

Utredningsinstruksens kapittel 3 omhandler utredningsmandat. Det skal fremgå av mandatet at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget skal utredes. Minst ett av forslagene skal, som hovedregel, baseres på uendret ressursbruk. Videre heter det at fagdepartementet skal bidra med å skaffe utvalget kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av konsekvensene.

2.5 Veileder til utredningsinstruksens

FAD har utgitt en egen veileder til utredningsinstruksens til bruk for ledere og saksbehandlere i forvaltningen. Formålet med veilederen er å informere om gjeldende regelverk, gi råd og veiledning for å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid. Målsettingen er å bedre kvaliteten i dokumentasjonen som benyttes i overordnede beslutningsprosesser. Veilederen er utarbeidet med bidrag fra Statskonsult AS og bred deltakelse fra departementene.

2.6 Økonomiregelverket

Økonomiregelverket²⁷ består av reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet²⁸. Om regelverket heter det blant annet på hjemmesiden til Statens senter for økonomistyring (SSØ):

“Regelverket for økonomistyring i staten skal sikre ei effektiv styring og utnytting av statlege midlar og ei god mål- og resultatoppnåing...

Regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) har som formål å sikre

²⁷ Kgl.res. 2003-12-12 Reglement for økonomistyring i staten (FIN) og Bestemmelser 2003-12-12 om økonomistyring i staten (FIN)

²⁸ Stortingsvedtak 2005-26-05-876 Stortingets bevilgningsreglement – om utarbeidelse og gjennomføring av de årlige statsbudsjettene (FIN)

-
- a) at statlege midlar blir brukte og inntekter oppnådde i samsvar med Stortingets vedtak og føresetnader
- b) at fastsette mål og resultatkrav blir oppnådde
- c) at statlege midlar blir brukte effektivt
- d) at statens materielle verdier blir forvalta på ein forsvarleg måte
- Verkeområdet for økonomiregelverket:
- Aktivitetar i statlege forvaltingsorgan (verksemdar)
 - Styring og oppfølging av statlege forvaltingsorgan og andre som har fått delegert forvaltingsmyndigheit
 - Forvaltinga av statlege tilskots-, stønads- og garantiordningar
 - Styring og oppfølging av statlege eigarinteresser i selskap”

2.7 Kvalitetssikringsordningen for store investeringer

Dersom en sak innebærer statlige investeringer med anslått kostnad over 750 millioner norske kroner, skal en uavhengig tredjepart gjennomføre en kvalitetsvurdering av kostnadsanslag og styringsgrunnlag. Departementet sørger for valg av kvalitetssikringsinstans, i samråd med Finansdepartementet.

Formålet med kvalitetssikringen er å påse at prosjektet er veldefinert, at det velges riktige løsninger og at prosjektet har realistiske kostnadsrammer. Kvalitetskontrollen skal skje på to tidspunkter i prosessen: 1. ved oppstart og 2. før saken fremmes for regjeringen og Stortinget.

Krav til kvalitetssikringens innhold følger anerkjente prinsipper for prosjektevaluering og god prosjektstyring og er spesifisert i rammeavtaler mellom Finansdepartementet og utvalgte konsulentfirmaer.²⁹

2.8 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Det er viktig at statlige tiltak er velbegrunnede og gjennomtenkte. Samfunnsøkonomiske analyser dreier seg om å legge til rette for gode beslutningsprosesser og forsvarlige beslutningsgrunnlag.

Samfunnsøkonomiske analyser gir økt informasjon i forkant av en beslutning om et tiltak skal gjennomføres eller ikke. Hvilket samfunnsproblem skal løses, og hvilke alternative tiltak kan løse problemet? Hvilke fordeler og ulemper har de ulike alternativene, og for hvem? Overstiger fordelene ved tiltaket ulempene? Dette er spørsmål samfunnsøkonomiske analyser skal bidra til å belyse gjennom en systematisk kartlegging og sammenligning og vurdering av alternativer og konsekvenser.

Staten skal gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser

²⁹ KS-ordningen omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess:
* KS1 - Kvalitetssikring av konseptvalg før vedtak i regjeringen om å starte forprosjekt
* KS2 - Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før fremleggelse for endelig investeringsbeslutning i Stortinget. Les mer om systemet på NTNUs hjemmeside: <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>

Kravet om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er nedfelt i utredningsinstruksen, som krever at statlige virksomheter skal analysere og vurdere vesentlige konsekvenser av beslutninger før de fattes. Instruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Bruken av samfunnsøkonomiske analyser forankres også i Reglement for økonomistyring i staten, § 1 i kravet om effektiv ressursbruk og § 4 i kravet om at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsunderlag.³⁰

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i samfunnsøkonomiske analyser og SSØ bidrar med veiledning og kurs på området.

2.9 Sektorvise veiledere om konsekvensutredninger

En konsekvensvurdering skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken. I tillegg til administrative og økonomiske konsekvenser skal derfor også andre vesentlige konsekvenser av foreslåtte tiltak utredes. Det innebærer at det også må redegjøres for samfunnsmessige konsekvenser som for eksempel helse og miljø..

Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere konsekvenser innenfor følgende områder:

- Enklere regelverk og enklere forvaltning
- Internasjonale forpliktelser
- Konkurransforhold og internasjonal handel
- Geografiske forhold/distrikter
- Miljø
- Næringsliv
- Likestilling (kjønn, etniske minoriteter, alder, personer med nedsatt funksjonsevne)
- Befolkningens helse
- Personvern
- Utdanning

Til støtte for slike vurderinger har flere departementer og etater utarbeidet veiledere for sine politikkområder.

2.10 Om statsråd

Statsministerens kontor fastsatte i februar 2010 retningslinjer for behandling av saker som skal fremmes i statsråd.³¹ Retningslinjene er veiledende, og avvik fra dem innebærer ikke i seg selv en saksbehandlingsfeil som kan påberopes i en

³⁰ Kilde: http://www.sfso.no/templates/Page_____139.aspx

³¹ http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2011/Om-statsraad_trykk.pdf

forvaltningssak. Formålet med heftet er å sikre en felles praksis og ensartet utforming av statsrådsakene.

Kapittel 2 omtaler hvilke saker som skal behandles i statsråd. Det er for det første “saker av viktighet”, jf. Grunnloven § 28. Videre heter det: “Grunnloven og vanlig lovgivning har bare noen få bestemmelser som fastsetter at visse sakstyper skal avgjøres av Kongen i statsråd. Hovedregelen er at «Sager af Vigtighed» (Grunnloven § 28) skal avgjøres i statsråd. Hva som kan regnes som en sak av viktighet, beror på et skjønn, der en også ser hen til tidligere praksis. Regjeringen har dermed stor grad av frihet til selv å avgjøre hvilke saker som skal behandles i statsråd.

Betydningen av at saken behandles i statsråd, ligger i våre dager i at hele regjeringen står bak beslutningen, ikke bare den statsråden som beslutningen sorterer under. At saken er behandlet i statsråd, har også den betydning at den automatisk kommer under parlamentarisk kontroll av Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomgår og gir innstilling til Stortinget om statsrådets protokoller (jf. Stortingets forretningsorden § 12 andre ledd nr. 9 a).

Utviklingen etter 1945 har gått i retning av at færre saker blir behandlet i statsråd. Dette har skjedd for å lette regjeringsmedlemmenes arbeidsbelastning, og for å gi disse en mer reell mulighet til å sette seg inn i de sakene de gjennom statsrådsbehandlingen blir gjort ansvarlige for.”

2.11 Om r-konferanser

Regjeringskonferansene er svært viktige møter for den politiske avklaring av saker som er til behandling i forvaltningen. Det betyr mye for regjeringens arbeid at regjeringskonferansene er godt forberedt. Statsministerens kontor har utarbeidet retningslinjer for saker som skal behandles i regjeringskonferanse.³²

Hvilke saker som skal legges frem i en regjeringskonferanse fremgår av retningslinjene kapittel 2.1:

“Hovedregelen er at statsrådene bør legge fram til drøfting i regjeringen notater om alle viktige saker. Hva som er viktige saker, vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Som saker av viktighet regnes alltid saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene.”

Om regjeringens konklusjoner heter det i kapittel 1.4:

“Regjeringen kan ikke treffe formelle beslutninger i regjeringskonferansene. Enten er den formelle beslutningskompetansen tillagt det enkelte fagdepartement, eller så tilligger kompetansen Kongen i statsråd. Drøftelsene i regjeringskonferansene må derfor følges opp gjennom endelige vedtak i departementene eller ved at saken fremmes for Kongen i statsråd. De konklusjonene som trekkes i regjeringskonferansen eller i

³² <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Retningslinjer/2010/OmR-Konferanser2.pdf>

forberedende statsråd, er politisk bindende for regjeringens medlemmer.”

Retningslinjene gir sterke føringer om notatets omfang og tidsfrister for innlevering.

2.12 Veileder for utvalgsarbeid i staten

Veilederen³³ tar utgangspunkt i utredningsinstruksens bestemmelser. I kapittel 2.2 heter det blant annet: ”Det er departementet som utformer mandatet. Et godt mandat kjennetegnes ved at:

- området som skal utredes er klart definert
- det er gjort nødvendige avgrensninger, eller avklart om utvalget må gjøre dette i
- samarbeid med oppdragsgiver
- de viktigste problemstillingene er tydelig formulert
- det ikke er gitt føringer direkte eller indirekte for utvalgets anbefalinger eller konklusjoner
- det er realistisk, det vil si om det er mulig å gjennomføre oppgaven som skisseres
- innenfor den tids- og ressursramme som utvalget har til disposisjon og ut fra den
- sammensetningen utvalget har
- det går klart fram på hvilke områder utvalget skal komme med forslag”.

I kapittel 5 heter det videre:

”Ved oppnevning av utvalgsmedlemmene bør det vurderes særskilt om utvalget bør ha med medlemmer med den nødvendige faglige bakgrunnen til å ta ansvar for framstillingen av administrative og økonomiske konsekvenser.

Utvalgets arbeid ikke er å anse som ferdig før de administrative og økonomiske analysene er gjennomført. Dette skal i samråd med oppdragsgiver gjøres ved at utvalget selv gjennomfører analysene eller eventuelt at analysearbeidet settes ut til andre. Hvor dette er vanskelig og krever særlige ressurser, må utvalget ta kontakt med oppdragsgiver for å klargjøre videre framgangsmåte.”

2.13 Veileder for utvalgsledere og veileder for utvalgssekretærer

Om veilederne skriver JD: *“Lovavdelinga i Justisdepartementet har utarbeidd to rettleiarar i utvalsarbeid: ein for utvalsleiarar og ein for utvalssekretærer.*

Rettleiarane er særleg utforma med tanke på lovutval, men kan også vere av interesse for dei som skal leie eller vere sekretær for andre typar utval. I rettleiarane er det gitt ei rekke nyttige råd og tips for utvalsarbeid.

³³ FAD 2007

Rettleiaren for utvalsleiarar tar m.a. for seg utfordringane ved å leie eit utval, forholdet til medlemne og samarbeidet med sekretæren. Rettleiaren for utvalssekretærar gjer utførleg greie for dei oppgåvene sekretæren har på dei forskjellige stadia av utvalsarbeidet – heilt frå vedkomande er engasjert som sekretær til utgreiinga er overlevert og avslutningsmiddagen er halden.”

2.14 Veileder om evaluering av lover³⁴

Alle offentlige tiltak og virksomheter, også lov- og forskriftsreguleringer og forvaltningen av disse, er underlagt evalueringsplikt. Evalueringer skal bidra til læring, styring og kontroll. Evaluering av lov- og forskriftsreguleringer innebærer å undersøke om reguleringen faktisk har effekter, og om den bidrar til måloppnåelse som forutsatt, både for det offentlige og for privat sektor. En god plan for evaluering av iverksatte lover og forskrifter bidrar både til å følge opp at prosesser blir gjennomført og til å etterprøve hvilke endringer de faktisk har medført.

Veilederen gir et enkelt, men fullstendig rammeverk for hvordan man kan planlegge og gjennomføre evalueringer i forbindelse med regelverksutvikling og regelverksanvendelse. Det som står i denne veilederen, gjelder både lover og forskrifter, men for å forenkle fremstillingen er henvisning til forskrifter ofte utelatt. Veilederen er til støtte for både oppdragsgivere, planleggere og gjennomførere av evalueringer. Veilederen gir nyttig rettleiding uansett om man ønsker å sette ut selve gjennomføringen av evalueringen til eksterne miljøer eller om man vil foreta hele evalueringen selv.

2.15 Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling

Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling er en kongelig resolusjon av 23. januar 1981. Den omhandler blant annet statsrådets avgjørringsmyndighet og adgang til å delegerer myndighet til departementsråden. § 4 omhandler departementsrådets ansvars- og myndighetsområde:

“Departementsråden er departementets høyeste faste embetsmann. Departementsråden har til hovedoppgave å avlaste og å være rådgiver for statsråden i arbeidet med ledelsen og samordningen av departementets arbeid. Han skal sørge for at arbeidet i departementet utføres så rasjonelt som mulig. Han skal videre holde departementsjefen underrettet om arbeidet i departementet og straks gi denne melding om saker av særlig viktighet. Departementssjefen kan gi departementsråden fullmakt til selv å avgjøre bestemte saker eller saker av nærmere bestemt art. Viktige saker skal dog alltid forelegges for departementssjefen.”

³⁴ JD 2009

2.16 Etske retningslinjer for statstjenesten

Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til statstjenesten. Målet med disse generelle etiske retningslinjene er at alle statsansatte skal være seg dette bevisst. De etiske retningslinjene skal være av overordnet karakter, og er ikke detaljerte regler. De er ment å være generelle rettesnorer som igjen krever refleksjon av den enkelte ansatte. Bestemmelsene som er nedfelt er ikke alltid presise, men angir rettslige standarder.

Retningslinjene skal gjelde generelt for hele statstjenesten, noe som innebærer at alle statlige forvaltningsorganer er omfattet av disse retningslinjene.³⁵

I tillegg til generelle retningslinjer om etikk, omtales følgende viktige hensyn som skal ivaretas:

- Loyaltitet
- Åpenhet
- Tillit til forvaltningen
- Faglig uavhengighet og objektivitet

³⁵ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0001/ddd/pdfv/256519-etiske_retningslinjer_bokm.pdf

3 Forvaltningsutvikling og forvaltningspolitikk

3.1 Forvaltningsmeldingen

St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap: *“Den offentlege sektoren og statsforvaltninga ser annleis ut i dag enn då Stortinget handsama den førre stortingsmeldinga om forvaltningspolitikken.*

- *Auka fridom og sjølvstende for underliggjande verksemder: Endringar i styrings- og budsjettssystema har gitt statlege verksemder auka fridom og sjølvstende, også innafor kvar enkelt organisasjonsform. Departementa skal setje klare mål og sjå til at resultatata er som forventa, medan dei underliggjande verksemdene har større fridom i val av verkemiddel og disponering av budsjetta innafor dei styringssignala som departementet og statsråden har gitt.*
- *Klarare rolle- og oppgåvedeling: Klargjeringa av roller og oppgåvefordeling mellom departement og underliggjande verksemder har i nokre sektorar ført til at det er oppretta fleire verksemder. Nye tilsynsorgan er eit døme på dette. Samla sett har likevel talet på forvaltningsorgan gått ned. Mange verksemder er slått saman til større einingar, mellom anna for å få meir samordning og heilskapstenking i forvaltninga.*
- *Regelforenkling og brukarretting: Omsynet til individuelle brukarar, anten det er enkeltmenneske, organisasjonar eller næringsliv, har fått meir vekt. Forenkling av regelverk og utvikling av tenester som er betre tilpassa det brukarane treng, har stått sentralt. Brukarundersøkingar og serviceerklæringar er tekne i bruk for å sikre betre brukarretting.*
- *Internasjonalisering: Grenseoverskridande utfordringar, som klimaendring, forureining, migrasjon og økonomisk samanveving, har internasjonalisert den nasjonale politikken og har gjort skiljet mellom utariks- og innarikspolitikk mindre klårt. Dei internasjonale avtalane verkar inn på korleis nasjonalstatane kan organisere statsforvaltninga.”*

3.2 Forvaltningspolitikk

Mål for forvaltningspolitikken er blant annet å skape et godt grunnlag for politisk styring. Relevant mål for dette prosjektet er god styring og organisering, samordning og kompetanse:

- *“God styring og organisering: Forvaltninga skal ha klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling, jf. kapittel 5 og 6. Arbeidsområda og oppgåvene skal vere koplade saman slik at ulike formål og interesser kan vegast opp mot kvarandre. Somme oppgåver høyrer ikkje saman, til dømes næringsdrift og utøving av avgjerdsrett innafor det same området. Det skal ikkje vere tvil om kva slags interesser og omsyn som ligg til grunn for avgjerder.*
- *Samordna bruk av verkemiddel: Mål- og resultatstyringa og andre styringsinstrument skal sikre samordning. Verksemdene skal sjå ut over sitt eige ansvarsområde, jf. kapittel 6. Sektormål skal ikkje stå i vegen for gode løysingar på tvers. Folk forventar at styresmaktene opptrer samordna. Informasjonsteknologien skal leggje til rette for meir effektiv*

sakshandsaming og betre samhandling og informasjonsutveksling mellom einingar og forvaltningsnivå.”

- *God ressursbruk: Forvaltninga skal løyse oppgåvene sine med minst mogleg ressursbruk og slik at ho når dei politiske måla. Ressursane skal fordelast mellom sektorar og oppgåver i tråd med dei politiske måla. Om forvaltninga ikkje er effektiv, forbruker ho ressursar som kunne vore nytta til å nå andre politiske mål, jf. kapittel 3. Kravet om god ressursbruk inneber òg ei kritisk haldning til kva for delar av offentleg forvaltning som framover kjem til å trenge meir arbeidskraft. Auken i talet på eldre gjer at offentleg sektor må nytte arbeidskrafta betre, mellom anna ved hjelp av ny teknologi og nye måtar å organisere tenestene på. Kunnskap om ressursbruk og resultat skal vere offentleg tilgjengeleg, jf. kapittel 6.*
- *Gode reglar som er lette å følgje: Lover og reglar er blant dei viktigaste verkemidla i styringa av samfunnsutviklinga. Reglane må vere utforma slik at dei gir det resultatet det er meininga dei skal ha, og slik at det er enkelt for innbyggjarar, næringsliv og andre å følgje dei, jf. kapittel 4. Forvaltninga skal prioritere arbeidet med forenkling av regelverket. Nytt regelverk skal vere så enkelt og treffsikkert som mogleg og vere utforma teknologinøytralt slik at det legg til rette for effektiv bruk av IKT i sakshandsaminga. Regelverk som har verka ei stund, skal vurderast med sikte på kor godt det fungerer.*
- *Rekruttere, utvikle og halde på kompetanse: Forvaltninga skal ha gode og inkluderande arbeidsplassar og setje høge krav til leiarar og tilsette. I mange verksemdar kjem store delar av arbeidsstokken til å nå pensjonsalderen om nokre få år. Forvaltninga skal gi høg prioritet til arbeidet med å rekruttere, utvikle og halde på dyktige medarbeidarar, jf. kapittel 7.*
- *God leiarskap: Forvaltninga må ha leiarar som tek medråderetten til dei tilsette på alvor, og som gir rom for ansvarlege, aktive og kreative medarbeidarar. Slik kan verksemdene utvikle arbeidsplassar prega av god medarbeidarskap. Forvaltninga skal ta i bruk varierte arbeidsformer som innbyr til aktiv medverknad og godt samspel i oppgåveløysinga. Kompetanseutvikling er avgjerande for fornying og kvalitet i offentleg sektor. Arbeidsgivarpolitikken skal leggje til rette for at arbeidstakarane kan få utvikle seg gjennom heile yrkeslivet. Det gjer òg arbeidstakarane mindre utsette under omstilling.”*

3.3 EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning

3.3.1 Europautredningen - delrapport³⁶

Europautredningens delrapport om forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU konkluderer med at det har vært betydelig grad av påvirkning på mange arenaer. Nedenfor gjengis utvalgte utdrag fra rapporten:

Et flertall av de ansatte i norske departementer, direktorater og tilsyn, på tvers av sektorer, berøres av EØS-avtalen gjennom deltakelse i EUs komiteer, deltakelse i ordningen med nasjonale eksperter i Kommisjonen, og øvrige kontakter som tjenestemenn har med Kommisjonen gjennom møter, e-post, telefon, osv. Undersøkelser viser at norske tjenestemenn likevel ikke får gjennomslag for sine synspunkter sammenlignet med tjenestemenn i de nordiske medlemslandene.³⁷

Allerede før EØS-avtalen ble iverksatt ble en interdepartemental samordningsstruktur etablert mellom departementene, hvor spesialutvalgene og koordineringsutvalget var de to sentrale virkemidlene som skulle sørge for at sentraladministrasjonen formulerte felles standpunkter overfor EU-institusjonene generelt, og Kommisjonen spesielt. I tillegg ble det etablert interne koordineringsutvalg i departementene. Undersøkelser viser at denne praksisen er betydelig endret de siste årene. Undersøkelser viser også at samordning med andre instanser i liten grad endrer synspunkter i EU-saker. Dette belyses gjennom ordningen med rammenotater:

I forbindelse med deltakelse i spesialutvalgene skal det formelt utformes rammenotater i enkeltsaker. Disse notatene skal oppsummere sakens bakgrunn og status, gjeldende norsk rett på området og behov for endringer i lov og forskrift, norske interesser, forhandlingssituasjonen, andre synspunkter, ulike konsekvenser av forslaget, alternativer til foreslått løsning, og endelig en konklusjon (Statskonsult 2002: 116-117). Studier viser imidlertid at rammenotater i liten grad benyttes for substansiell samordning av felles standpunkter mellom departementene vis-à-vis Kommisjonen (Riksrevisjonen 2005: 3). Rammenotatene synes primært å virke som et slags informasjonsutvekslingsverktøy mellom departementene og mindre som et virkemiddel for å utforme felles standpunkter (Sætereng 2001). Departementene synes i større grad å håndtere rammenotatene som administrativ prosedyre enn som virkemiddel for å realisere bestemte mål. Sætereng (2001: 138) viser blant annet at "UD er mer opptatt av at det blir skrevet rammenotater, enn hva som står i dem". En annen studie har vist at instruksene som norske tjenestemenn får i EUrelatert arbeid er snarere generelle og muntlige enn presise og skriftlige (Jacobsson, Lægreid og Pedersen 2004: 39).

Implementeringsstrukturen beveges fra den klassiske "indirekte" typen (dvs. anvendelse av EU-regelverk via nasjonale administrasjoner) i retning av større innslag av "direkte" iverksetting.

³⁶ Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU (Europautredningen): Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU av Morten Egeberg og Jarle Trondal. Januar 2011

³⁷ Dyrdal, Lægreid og Rubecksen 2006: 21

3.3.2 Påvirkning uten politikk? ³⁸

Statskonsults rapport om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning peker på sentrale områder som blir særlig berørt. Utvalgte avsnitt fra rapporten gjengis her:

En viktig del EØS-avtalens påvirkning på forvaltningen og forvaltningsutviklingen springer ut av regelverkets utforming. EU representerer en annen rettstradisjon enn den norske/nordiske. EUs regelverk er preget av større grad av detaljering og annerledes redigering av rettsaktene.

Det finnes tre typer juridisk bindende rettsakter som EFTA-landene plikter å innlemme i nasjonal rett når de er relevante for EØS-avtalen: Forordninger og direktiver vedtatt av Ministerrådet og EU-parlamentet samt beslutninger fattet av ESA. Forordninger skal innlemmes i nasjonal rett uten endringer, mens direktivene gir rom for nasjonale tilpasninger (EØS-avtalens art. 7). Innlemmingen kan i begge tilfeller foretas enten i lovs eller forskrifts form. Det enkelte land velger dette ut fra hva som anses hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Kravene til innlemming og friheten til å velge form er den samme for EFTA-landene som for EU-landene. I Norge innlemmes de fleste rettsaktene som forskrift da de i overveiende grad er av teknisk karakter.

Selve arbeidet med å få til en hensiktsmessig innlemming av de ulike rettsaktene byr på en del utfordringer for forvaltningen. ESA legger vekt på at det skal være lett å gjenfinne det som skrives seg fra EU-retten i de norske lov- og forskriftstekstene, mens norske fagfolk og jurister må ta tilbørlig hensyn til den logikken som allerede finnes i det nasjonale regelverket. Det er dessuten et problem at de juristene som arbeider med tekstene, selv ikke har vært med i forberedelsen av rettsaktene. I den grad det finnes norsk medvirkning i det forberedende arbeidet, skjer det igjennom at fagfolk som ikke selv har juridisk kompetanse, deltar i ekspertgrupper. Juristene kjenner derfor ikke alltid formålet med det nye regelverket godt nok eller ESAs relativt strenge krav til utforming.

Det finnes også utfordringer i tilknytning til EØS-regelverkets utforming og organisering. EØS-regelverket kan ha en høyere detaljeringsgrad enn norsk regelverk og dessuten være organisert etter andre prinsipper. Som eksempel kan nevnes at én og samme EØS-rettsakt kan inneholde bestemmelser både om borgernes rettigheter og plikter og bestemmelser om hvordan tilsynsorganer skal opptre. Ifølge norsk rettstradisjon skal de ulike bestemmelsene holdes fra hverandre blant annet på grunn av at forskriftens innhold – som retter seg mot borgerne, og instruksene – som retter seg mot forvaltningsorganet, kan ha ulikt hjemmelsgrunnlag. ESA ønsker imidlertid at Norge følger EØS-regelverkets utforming.

Innlemmingen foregår ofte i høyt tempo. Dette skyldes gitte frister for når regelverket skal tre i kraft. Dette kan gi for liten tid til å finne gode løsninger.

³⁸ Statskonsultrapport 2005:02 Påvirkning uten politikk?

3.4 Roller og ansvarsområder

3.4.1 Organisatorisk forankring

Ansvar for de ulike elementene med hensyn til styring og samordning er fordelt på ulike aktører i forvaltningen. Fordelingen av rolle og ansvar mellom aktørene kan beskrives i følgende tabell:

Aktør	Rolle- og ansvar
Regjeringen	Overordnet kollegialt organ for koordinering og vedtak ved uenighet på lavere nivå
Statsministerens kontor	Samordning av beslutningsprosesser og prosedyrer rundt R-notater, regjeringskonferanser, Regjeringsutvalg, Statssekretærutvalg,
Finansdepartementet	Makroøkonomiske styringsvirkemidler (penge- og finanspolitikk, ØR, veileder for kostnøytteanalyser)
Justisdepartementet	Rådgiving og kvalitetssikring av nytt regelverk
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Utforme og følge opp moderniserings/forvaltningspolitikk, oppfølging av Utredningsinstruksen
Kommunal- og regionaldepartementet	Overvåke regulering/styring/ rammevilkår for kommunene. Gi retningslinjer for og stimulere til hensiktsmessig styring og regulering av kommunene
Næringsdepartementet	Overvåke regulering/styring/ rammevilkår for næringslivet

3.4.2 Statsministerens kontor

Statsministerens kontor har bl.a. ansvar for samordning av beslutningsprosesser og prosedyrer rundt R-notater og regjeringskonferanser. Det legges vekt på å kontrollere om prosedyrene er fulgt og å være prosesskonsulent og megler i samordningsspørsmål. SMK har i mindre grad lagt vekt på en alternativ rolle som voldgiftsorgan og beslutningsmyndighet i samordningsspørsmål.

3.4.3 Departementsrådets rolle

I norsk forvaltning er rollen som departementsråd i liten grad ”standardisert”. I Statskonsults rapport ”Ja vel, statsråd?” vises det til at rollen som departementsråd kan presiseres i ulike retninger, for eksempel administrativ leder for embetsverket, faglig kvalitetssikrer av saksframlegg, koordinator på overordnet nivå, eller nærmeste rådgiver for statsråden. Vektleggingen av de ulike rollene varierer fra departement til departement, noe som oppfattes å være viktig for å kunne tilpasse rolleutøvelsen til den enkelte statsråds behov og preferanser.

Også tidligere studier peker på at rollen som departementsråd ikke er entydig. I Statskonsults rapport ”Statsråden som departementsleder” fra 1997 fremkommer det at flere statsråder opplevde uklare grenser mellom departementsråd og politisk ledelse. Det var også ulike oppfatninger om hva departementsråden skulle ivareta.

Difi har i perioden 2008 til dags dato arbeidet med et prosjekt for å definere departementsrådets rolle og få bedre kunnskap om hvilke utfordringer departementsråden står overfor. Fra oppsummering av Difis erfaringer pr 2009:

Kjennetegn ved departementsrådsrollen er at den er kompleks og sammensatt. Departementsråden representerer møtepunktet mellom politikk og administrasjon og er således behovs- og situasjonsstyrt. Departementsråden er "sjef uten å være sjef" og skal betjene "oppover og nedover". Forventningene til departementsråden er at vedkommende kan tilføre merverdi både for politisk ledelse og avdelingene.

Hvordan har rollen endret seg?

- Medias styring av den politiske dagsorden
- Kravet om å være på nett
- Krav til responstid
- Politisk ledelses behov for synliggjøring
- Store kommunikasjonsenheter
- Sterkere vektlegging av sekretariatsrollen
- Oppgaver flyttet ut av departementet
- Økning i antallet politiske medarbeidere i enkelte departement
- "Jakten" på gode politiske saker
- Internasjonalisering
- Stortingets kontrollordninger

3.4.4 Samordningsdepartementenes roller

Finansdepartementet har ansvar for makroøkonomiske styringsvirkemidler som finans- og pengepolitikken. Departementet har også ansvar for samordning av skatte- og avgiftspolitikken.

FIN har videre overordnet ansvar for økonomistyringen i staten, og har ansvar for utarbeidelsen og oppfølgingen av økonomiregelverket.

FIN har utarbeidet en veileder for arbeid med kostnytteanalyser og krever at det utarbeides denne typen analyser.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for forvaltningspolitikken, som danner grunnlag for statens valg av organisasjonsformer og utredningsprosedyrer. Disse skal sikre demokratisk styring og god saksbehandling. Gjennom den statlige kommunikasjonspolitikken skal FAD bidra til at staten kommuniserer godt med innbyggere, næringsliv og presse.

FAD har ansvar for utredningsinstruksen og har utgitt en veileder i utredningsarbeid.

Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for å overvåke de totale rammebetingelser for næringslivet. I den forbindelse må departementet vurdere hvordan forslag til nye virkemidler på makro og mikronivå påvirker rammebetingelsene for ulike deler av næringslivet.

Justisdepartementets rolle og ansvar i det norske overordnede systemet for styring og samordning er knyttet til kvalitetssikring/ rådgiving ved utarbeidelse av nye regler og forskrifter, samt kontroll av eksisterende regelverk.

3.4.5 **Departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse**³⁹

I rapporten “Ja vel, statsråd” presenteres noen hovedtendenser når det gjelder departementenes arbeid. Bl.a. pekes på en økende vektlegging av politikkformidling, noe som kan gå på bekostning av politikkutforming. Denne tendensen gjør at politikk i mindre grad enn før blir til på grunnlag av departementenes egne erfaringer og kompetanse. Departementene må i økende grad orientere seg eksternt, ikke minst internasjonalt, for å se hva utviklingen gir av muligheter. Det pekes spesielt på den oppgaven departementet har med å holde politisk ledelse orientert om hva EU-/EØS-vedtak får av følger for norsk politikkutforming. Tidspress kan gjøre at det ikke blir god nok tid til å prioritere langsiktig arbeid og valg av de beste styringsvirkemidlene. Man griper kanskje for lett til de virkemidlene man pleier, og begrunner dette faglig uten at de faglige vurderingene nødvendigvis er særlig grundige.

I rapporten gjengis synspunkter fra intervjuene på hva som kan forbedre departementenes sekretariatsfunksjon. Av relevans for etterlevelse av Utredningsinstruksen kan nevnes analysestab (på side 26-27). Det var enighet blant de fleste om at analysefunksjonen bør styrkes, men ulike synspunkter på om dette bør være i fagavdelingene eller i egen enhet utenfor.

3.5 Bruk av sosiale medier

3.5.1 **Difis veileder i sosiale medier for forvaltningen**

Veilederen gir kunnskap om hva sosiale medier er, og hvordan offentlige virksomheter kan ta disse mediene i bruk.

Veilederen retter seg mot hele den offentlige forvaltningen, både statlig og kommunal sektor. Den enkelte virksomhet må selv utarbeide retningslinjer for sin bruk av sosiale medier. Veilederen gir råd om hva en virksomhet bør ta stilling til, og hva retningslinjene bør inneholde. For å favne alle er veilederen generell og overordnet. Hver virksomhet må lese rådene fra sitt eget faglige ståsted.

De samme prinsippene for åpenhet, tilgjengelighet og skikkelighet gjelder for alle forvaltningsnivåer, og sosiale medier er et nytt verktøy for alle offentlige

³⁹ Statskonsultrapport 2007: 27 Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse

virksomheter. Veilederen retter seg spesielt mot virksomhetens kommunikasjonsansvarlige og dens øvrige ledere og mellomledere som trenger kunnskap om hva sosiale medier er, og hvordan virksomheten kan ha nytte av disse verktøyene.

Veilederen er skrevet av Difi på oppdrag av FAD. Den finnes blant annet elektronisk på www.difi.no. Her finner man også nyttige verktøy for bruk av sosiale medier og eksempler på offentlige nettsider som har tatt i bruk sosiale medier.

3.5.2 Bruk av sosiale medier i forvaltningen

Prosjekt om bruk av sosiale medier i forvaltningen

FAD bedt Difi om å kartlegge status, virkning og hindring ved forvaltningens bruk av sosiale medier. Rapporten er planlagt ferdigstilt i løpet av første kvartal 2012. Bakgrunnen er følgende problemstillinger:

Difi vil blant annet se på:

- 1) Status på bruk av sosiale medier, herunder utbredelse og bruksområder (internt og eksternt), som for eksempel bruk av sosiale medier i forbindelse med offentlig høring.
- 2) Hvilke virkninger bruk av sosiale medier har, for eksempel for rutiner, prosesser og arbeidsformer
- 3) Hvilke hindringer eller fallgruver som finnes

3.6 Bruk av ekstern kompetanse – en undersøkelse

Staten har store årlige utgifter til bruk av konsulenttenester. På oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i samarbeid med Senter for statlig økonomistyring (SSØ) fått i oppgave å kartlegge bruken av konsulenttenester i statsforvaltningen i 2009, og sammenlikne situasjonen med 2002 som ble utredet av Riksrevisjonen i 2004 (Dokument nr 3:8 (2003-2004)). Synovate har bidratt ved utforming av spørreskjema, og har stått for datainnhenting og utkjøring av tabeller.

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge utviklingen i konsulentbruken over tid, og se om det er forskjeller i konsulentbruken mellom ulike kategorier av statlige virksomheter. Det er også et mål å få kunnskap om omfanget av rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulenttenester. Vi ønsker å få mer oversikt over hele prosessen knyttet til bruk av konsulenttenester, fra strategisk planlegging til anskaffelser, styring, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp. Resultatet av undersøkelsen foreligger i et notat av 2010

Undersøkelsen viste en klar økning i antall konsulentkjøp i 2009, sammenlignet med gjennomsnittet i 2005 til 2008.

I departementsgruppen og direktoratgruppen var utredning og evaluering oppgavetyper der konsulenter var mye brukt, og for departementenes del var også kvalitetssikring en hyppig forekommende oppgavetype.

Det kan skilles mellom konsulentbistand, der oppdragsgiver er ansvarlig for styringen og sluttproduktet, og konsulentoppdrag, der konsulenten er ansvarlig for å levere en definert tjeneste eller produkt (disse to typene av konsulenttjenester vil ha ulik utforming av avtalene mellom oppdragsgiver og konsulentfirma). Vi spurte om hvordan fordelingen mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag er i virksomhetene. Resultatet foreligger i følgende tabell:

Fordeling mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag

Konsulentbistand vs. konsulentoppdrag	Pst
Konsulentbistand betydelig høyere enn -oppdrag	41
Konsulentbistand og konsulentoppdrag like store	12
Konsulentbistand betydelig lavere enn -oppdrag	25

Det er flere virksomheter som svarer at utgifter til konsulentbistand er betydelig høyere enn til konsulentoppdrag, enn som svarer omvendt. Men i direktoratgruppen er det flest som svarer at utgifter til konsulentbistand er betydelig *lavere* enn konsulentoppdrag.

I undersøkelsen ble det spurt om viktigheten av forskjellige årsaker til kjøp av konsulenttjenester. Resultatet følger av følgende tabell:

Viktigheten av årsakene til konsulentkjøp

Uviktig = 1, lite viktig = 2, ganske viktig = 3 og svært viktig = 4

Årsak	Gjennomsnitt
Kompetanse	3,7
Kapasitet	3,2
Ekstern vurdering	2,8
Politiske reformer	2,5

Tabell 2 om viktigheten av årsaker til konsulentkjøp

Høyest gjennomsnitt får årsaken behov for kompetanse, som nærmer seg ”svært viktig”. Deretter kommer behov for kapasitet som ligger på et gjennomsnitt rundt ”ganske viktig”, og så ”behov for ekstern vurdering”. Politiske reformer og beslutninger er i gjennomsnitt vurdert som minst viktig.

For departementene er bildet noe annerledes enn for totalen. For departementene er ”politiske reformer og beslutninger” og ”behov for ekstern vurdering” i gjennomsnitt vurdert som omtrent like viktig som ”behov for kompetanse”.

3.7 OECDs landgjennomgang av Norge i 2003

I 2003 foretok OECD en gjennomgang av Norge på området ”regulatory quality and reform”. OECDs rapport (tittel: ”Preparing for the future now”) ble offentliggjort 2. juni 2003. En av OECDs påpekninger var at den norske forvaltningen framstår som fragmentert og at omfanget av reguleringer, og måten man regulerer på, avgjøres av den enkelte fagstatsråd. OECD ga på denne bakgrunn en anbefaling om at Norge bør vurdere å innføre en sektorovergrepene regulerings- og styringspolitikk.

I OECD-rapporten pekes det på to viktige særtrekk ved det norske politiske systemet:

1. Det norske systemet har sitt utspring i den nordiske modellen hvor beslutningsprosedyrer og beslutninger er preget av konsensusbygging, bred deltakelse, inkrementalisme og en pragmatisk holdning basert på tillit mellom folkevalgte og borgere.
2. Oljerikdommen har gjort at det er vanskeligere å få tilslutning og forståelse for behovet for reform.

OECD understreker at det har vært gjennomført vidtrekkende reformer særlig på 80- og begynnelsen av 90-tallet, herunder også reformer av offentlig sektor for å bedre effektivitet og fleksibilitet. Det påpekes at det er behov for å revitalisere og utvide reformarbeidet, spesielt på lokalt nivå. Med hensyn til statlig eierskap er det behov for å få gjort de nødvendige vedtak for å få satt regjeringens politikk ut i livet.

Det pekes i rapporten på at det har vært og fortsatt gjøres en betydelig innsats for å fjerne unødvendig lov- og regelverk og forenkle gjenværende regelverk. Men OECD mener at dette har gått på bekostning av en mer grunnleggende tilnærming til om eksisterende regelverk er godt nok og behovet for å institusjonalisere ordninger som sikrer at et slikt hensyn ivaretas på mer kontinuerlig basis. I rapporten understrekes det også at til tross for krav om konsekvensanalyser og gode retningslinjer for arbeid med nye reformer så følges disse i varierende (for liten) grad. OECD peker på at det ikke finnes et felles format for konsekvensanalyser, det eksisterer ingen sentral enhet for å overse arbeidet og evalueringer gjennomføres ikke. I konsekvensanalyser som gjennomføres er det lagt for stor effekt på konsekvenser for offentlig sektor (slik som sysselsetting) og for liten vekt på effekter for konkurranse, næringsliv og forbrukere.

Det norske beslutningssystemet beskrives som fragmentert, samtidig som konsensusorientering fører til at det i for liten grad tas hensyn til hva som vil fungere best når politikk vedtas. OECD er kritisk til at høringsprosessene synes å gjennomføres for raskt for en del viktige reformer, til dels ved at regler om dette i utredningsinstruksen brytes.

OECD konkluderer med at reguleringspolitikken og reguleringskvalitet i Norge ikke er et selvstendig politikkområde, men at det fremstår mer som et supplement til tiltak i regjeringens moderniseringsprogram, slik som å redusere belastningene for næringslivet. Dessuten konkluderes det med at ansvaret for mekanismer og tiltak for å sikre kvalitativt gode reguleringer er fragmentert.

Det pekes på at det i regjeringsapparatet er spredt ansvar for tiltak og mekanismer for å sikre dette på AAD, FIN, JD, NHD og SMK, og at det i motsetning til i andre OECD-land ikke eksisterer en sentral enhet eller en samordnet/samlet politikk på dette feltet.

Det pekes i rapporten på at lokale myndigheter leverer viktige offentlige tjenester, men at kommunenes reguleringsmessige effektivitet er et område som må fokuseres, og at det er behov for dyptgående endringer, blant annet forbundet med finansiering av kommunesektoren. Etter OECDs oppfatning peker kommunenes bruk av maksimalt skatteøre i retning av ineffektiv oppgaveløsning i kommunene, men det er et lyspunkt at man har etablert et informasjonsgrunnlag for sammenligning mellom kommunal tjenesteyting med hensyn til tilgjengelighet, pris og kostnader gjennom KOSTRA-databasen.

OECD er også kritiske til om Norge håndterer EU-tilpasningen godt nok i dag.

OECD påpeker at Norge har en sterk tradisjon for å bruke alternativer til lovregulering når tiltak skal vurderes, selv om dette gjør seg spesielt gjeldende innenfor enkeltsektor slik som miljøsektoren. Det er muligheter for å gjøre bedre bruk av alternativer til lovregulering innenfor sektorer som ikke bruker slike virkemidler i noe særlig grad i dag, og OECD anbefaler at dette følges opp gjennom bedre retningslinjer for reguleringspolitikken.

OECD anbefaler regjeringen å vurdere følgende tiltak:

- 1) Innføring av en overordnet styrings- og reguleringspolitikk som et høyt prioritert område for regjeringen
- 2) Nedsette en regjeringskomité som skal være ansvarlig for utvikling og vedtak av overordnede mål for styrings- og reguleringspolitikken i Norge. Komiteen bør etablere et system for systematisk oversikt over, og gjennomgang av resultater av reformer som departementene holdes ansvarlig for.
- 3) Etablere en sentral teknisk enhet med mandat, kapasitet og ressurser til å bistå og fremme arbeidet med en overordnet styrings- og reguleringspolitikk
- 4) Integrere, formalisere og sørge for at krav til konsekvensanalyser følges opp og at den sentrale tekniske enheten har et klart ansvar for å sikre høy kvalitet på konsekvensanalysene.
- 5) Innføre eksplisitte og målbare kriterier på tvers av alle sektorer for beslutninger om lovregulering, inkludert bedre implementering av kostnøytteanalyser
- 6) Styrke arbeidet med gjennomgang og endring av eksisterende reguleringer ved å kreve at det stilles samme krav til eksisterende reguleringer som til nye.
- 7) Sørge for at regler om hørings- og rapporteringsprosesser etterleves
- 8) Forbedre etterlevelse og oppmerksomhet om eksisterende krav til å vurdere alternativer til lovregulering i politikktutforming

-
- 9) Bedre konsekvensanalyser, konsultasjonsprosesser og kommunikasjon/informasjon om EØS-reguleringer ved å kreve at utredningsinstruksens standarder legges til grunn
 - 10) Sørge for at kommunene har tilstrekkelig kapasitet til å forberede, vurdere, implementere og evaluere reguleringer ved desentralisering av reguleringsmyndighet

3.7.1 Oppfølging av OECDs rapport

Regjeringsutvalget for modernisering og forenkling besluttet å nedsette en arbeidsgruppe som skulle vurdere hensiktsmessigheten av en overordnet regulerings- og styringspolitikk, og utarbeide et eventuelt forslag til en slik politikk. Gruppen avleverte sin rapport Samordning av styring i november 2003.

I sitt arbeid har gruppen valgt å fokusere særlig på to problemstillinger:

- Hvordan kan regjeringens og departementenes arbeid med regulerings- og styringsreformer best koordineres?(organisatorisk/prosessuelt/felles regler)
- Hvilke ulike/alternative styringsvirkemidler rår man over, og hvordan kan disse best brukes for å oppnå mindre detaljstyring og økt handlingsrom på alle nivåer?

Planlagte og gjennomførte tiltak i Norge for overvåking, forenkling og kvalitetssikring av statlig regelverk:

- Opprette en forskriftsenhet i Justisdepartementets lovavdeling – gjennomført ved opprettelse av en forskriftsseksjon i 2005 med 2.5 årsverk, inkludert leder
- Innføre prinsippet om Solnedgangslovgivning (gi lover en utløps dato for å sikre at loven vurderes etter en bestemt virketid) – ikke gjennomført
- Pliktig kunngjøring av regelverket elektronisk i Lovdata – gjennomført
- Opprette et rapporteringsregister for rapportering som skal bidra til å forenkle, samordne og gi økt tilgjengelighet for kommuner, forvaltning og publikum til regler, skjemaer, kravspesifikasjoner etc. – gjennomført ved KOSTRA?
- Orakelprosjektet for å gjennomføre næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – Orakelprosjektet er nedlagt, men arbeidet er videreført og lagt til NHDs linjeorganisasjon

-
- Etablere en strategi for å redusere næringslivets byrder ved offentlige innrapporteringskrav – gjennomført ved ny satsing på området. Pressemelding 31.8.2011 omtaler NHD ministerens tale på NHOs Småtinget i Trondheim:

“Vi gjør alvor av løftet om et tallfestet mål på forenkling. Innen 2015 skal vi forenkle vekk 10 milliarder kroner. Dette er et svært ambisiøst mål, og for at vi skal lykkes er vi avhengig av hjelp fra bedrifter som vet hvor skoen trykker, sa Giske. Fra 1.1.2011 til 1.1.2016 skal kostnader bedrifter har for å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav reduseres med hele 10 milliarder kroner. Det tilsvarer en reduksjon på omtrent 20 prosent av dagens nivå. Om lag halvparten av kuttene skal gjøres i inneværende stortingsperiode. Tidligere i vår opphevet regjeringen revisjonsplikten for aksjeselskaper med årlige driftsinntekter mindre enn 5 millioner kroner. Mellom 130 000 og 140 000 selskaper berøres av endringen. Hvert av dem antas å spare mellom 10 000 og 30 000 kroner i årlige revisjonsutgifter. Til sammen utgjør bortfallet av revisjonsplikten en besparelse på opp mot to milliarder kroner i året for norsk næringsliv. I sin tale til Småtinget forsikret nærings- og handelsministeren at nye forenklingstiltak vil komme. Videreutvikling av AltInn og elektronisk innrapportering, samt forenklinger i aksjeloven var noen av de tiltakene nærings- og handelsministeren la vekt på.”
 - Videreføre Handlingsplanen for Et enklere Norge – gjennomført ved
 - a) Regjeringens handlingsplan for Et enklere Norge 2005-2009: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet og
 - b) Etablering av regjeringens nettsted om forenkling www.enklereregler.no. Her inviteres næringslivet til å komme med forslag til forenklingstiltak (pressemelding 17.10.2011)

4 Andre land, EU og OECD

4.1 Sverige

Den svenske regjeringen vedtok i juni 2008 å etablere Regelrådet. Regelrådet er en frittstående statlig komité og et rådgivende organ til Sveriges regjering. Det har som mål å redusere bedriftenes administrative kostnader med 25 prosent innen utgangen av 2012.

Regelrådet vurderer om innføring av nye regler og endringer i eksisterende regler har konsekvenser for næringslivet. De vurderer også kvaliteten på konsekvensutredninger som omhandler bedrifter, bistår ved utforming av konsekvensutredninger og arbeider også med forenkling av lover og regler.

Rådet kom med sin første uttalelse i februar 2009. I 2010 gav Regelrådet 171 uttalelser. Rundt 44 prosent av den foreslåtte lovgivningen fikk merknader, og 61 prosent av konsekvensutredningene ble ansett som mangelfulle.

Regelrådet har registrert økt interesse for regelforenkling og konsekvensutredninger siden opprettelsen for to år siden, og at færre forslag manglet konsekvensutredninger i 2010 enn året før⁴⁰. Regelrådet mener at kvaliteten på forslag og konsekvensutredninger hadde forbedret seg allerede mot slutten av 2009.

Selv om Regelrådet ser tendenser til at kvaliteten nå øker, fremhever de at en kursendring krever vedvarende og systematisk arbeid på alle nivåer:

“Det handlar inte sällan om att förändra kulturella och organisatoriska strukturer hos regelgivarna. Sådana strukturer kan liknas vid en supertanker — det tar tid att ändra kurs. Denna tröghet är något som inte bara kännetecknar svensk regelförenkling utan är ett internationellt fenomen, vilket tydligt framkom vid slutgenomgången av OECD:s konferens om "smart regulation" i Paris i november 2010.” (ibid).

4.2 Nederland

I Nederland har det vært og er en rekke instanser og programmer på området.

- Regulatory Reform Group, som var en sammenslåing av prosjektenheten IPAL i Finansministeriet og tre enheter i Økonomimministeriet
- ACTAL - Dutch Advisory Board on Administrative Burden
- Internettkonsultasjoner⁴¹
- Råd bestående av næringslivsrepresentanter uttaler seg om nytt regelverk⁴²

⁴⁰ Årsrapport 2010 <http://www.regelradet.se/Uploads/Files/1790.pdf>

⁴¹ www.internetconsultatie.nl

⁴² Wienijes Business Advisory Committee

-
- Statssekretærutvalg
 - Interdepartemental styringsgruppe ledet av statsministeren

I 2007 gjennomførte Verdensbanken en review av arbeidet i Nederland med å redusere administrative byrder for næringslivet. Konklusjonen var svært positiv – det nederlandske reformprogrammet ble beskrevet som “*the world’s leader*”.

Konklusjonen baserte seg på følgende forhold:

- At det ble satt mål for reduksjonen i de administrative belastningene (25 pst.)
- At reformprogrammet ble koblet til budsjettprosessen
- At det var en uavhengig vaktbikkje – ACTAL

Verdensbankens rapport falt sammen i tid med dannelsen av en ny samlingsregjering, som i sin regjeringserklæring lanserte ytterligere tiltak for redusert belastning for næringslivet:

- Omorganisering og styrking av det statlige apparatet
- Nye mål for reduserte kostnader i næringslivet ifm. tilsyn og administrative pålegg
- Lavere administrative kostnader for næringslivet ifm. søknader om tilskudd
- Avtale mellom staten og kommuneforbundet om reduksjon av lokale myndigheters administrative pålegg overfor næringslivet

Verdensbanken har senere gjort en “follow-up” av sin 2007-rapport. Her pekes det på tiltak som Nederland bør ta inn i sitt reformprogram hvis landet fortsatt skal være verdensledende:

- Rydde i de mange kvantitative målsetningene, bl.a. i et kommunikasjonsperspektiv
- Få på plass et bedre konsekvensvurderingssystem
- Se på mulige insentiver for statlige virksomheter og deres ansatte
- Skifte retorikk fra “reduerte belastninger og kostnader” til mer positive begreper som “gevinster”, “forutsigbarhet”, “åpenhet” og “lav-risiko”.
- Evaluering av effekter hos ulike målgrupper

Det som er slående med Nederland er det vedvarende trykket på feltet, og den sterke involveringen på høyt politisk nivå. Det brukes et bredt sett av organisatoriske virkemidler, herunder utradisjonelle virkemidler som Internett-konsultasjoner og et råd med representanter for næringslivet som kommenterer nytt regelverk.

Den faktiske belastningen på næringslivet er redusert betydelig i prosent og utgjør flere mrd. Euro. Det er satt mål i to omganger om 25 pst. reduksjon⁴³.

⁴³ Verdensbanken refererte i 2007 at Nederland var på god vei til å oppnå en reduksjon på 4 mrd. euro. Den danske Riksrevisjonen mente imidlertid i 2006 at man i Nederland, i likhet med i Danmark, var langt unna målsetningene om 25 pst. reduksjon.

Det kan se ut som om det er en sterk vilje og evne til å se på nye reguleringer med næringslivsbriller, og at negative konsekvenser for næringslivet blitt tatt hensyn til. Det tenkes ikke bare på konsekvenser av det enkelte regelverk, men på *summen av belastninger* for næringslivet ved å måtte etterleve statlige pålegg.

4.3 Danmark

I forbindelse med ny lovgivning skal det i Danmark gjøres følgende vurderinger:⁴⁴

- Et anslag over forslagets økonomiske konsekvenser for staten i første budsjettår, og i de påfølgende budsjettår.
- En vurdering av forslagets konsekvenser for kommunene
- Et anslag over forslagets administrative konsekvenser for staten.
- En vurdering av forslagets administrative konsekvenser for kommunene.
- En næringslivsøkonomisk konsekvensvurdering hvis forslaget av fagdepartementet antas å ha vesentlige bedriftsøkonomiske konsekvenser eller administrative konsekvenser for næringslivet.
- En miljømessig konsekvensvurdering hvis forslaget av fagdepartementet antas å ha vesentlige miljømessige konsekvenser.
- Administrative konsekvenser for borgerne, hvis forslaget antas å ville medføre en utvidelse av krav som settes til privatpersoner.
- Beskrivelse av forholdet til EU-retten.

De områdene som skal vurderes er valgt ut fordi det her hyppig forekommer konsekvenser. I de generelle kommentarene til lovproposisjoner kan ytterligere konsekvenser beskrives, f.eks. for menneskerettigheter, regionalpolitiske effekter, frivillige arbeid, likestilling mv.

En undersøkelse av de konsekvensanalysene som ble foretatt i forbindelse med alle nye lovproposisjoner i perioden 1997-2001, viste at det under de enkelte punkter ofte sies at det ikke er konsekvenser, f.eks. fordi et lovforslag ikke har miljøkonsekvenser eller ikke berører næringslivet. De konsekvenser som påpekes oftest, er de økonomiske og administrative konsekvensene for offentlige sektor og for næringslivet.

De konsekvensene som beskrives i tilknytning til lovproposisjoner i Danmark er sjelden særlig detaljerte. Det kan imidlertid godt ligge en grundigere analyse bak vurderingen. Når det gjelder de administrative konsekvensvurderingene, er det oftest virkningene for eksisterende institusjoner og enheter som belyses, og konsekvensene for de forskjellige nivåene i offentlig sektor. Andre

⁴⁴ Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv.

opplysninger, som kunne ha belyst de administrative konsekvensene, omtales mindre hyppig i kommentarene⁴⁵.

Av viktige tiltak i Danmark kan nevnes:

- Den danske riksrevisjonen mener at veilederen som er knyttet til sirkulæret som regulerer prosedyrene for lovforslag og andre tiltak, har bidratt til forenkling av regelverket.
- Det har vært satt et mål om 25 prosents reduksjon i reduksjon de administrative byrdene for næringslivet.
- Folketinget har i ti år mottatt en årlig redegjørelse om resultatene av ministerienes regelforenklingsinnsats.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har etablert metoden ”Aktivitetsbasert Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder” (AMVAB). AMVAB-metoden måler systematisk om de administrative omkostningene for bedriftene er redusert. De første årene var måloppnåelsen langt lavere enn forutsatt (kun 1/5)⁴⁶.

4.4 Storbritannia

Storbritannia har flere enheter, komiteer og utvalg som skal sikre at forslag til nye reguleringer er gjennomtenkte. En av de mest sentrale for å sikre at konsekvensutredningene er gode nok, er «The Regulatory Policy Committee». Dette er en uavhengig komité som ble etablert i 2009, og som er sammensatt av uavhengige eksperter med kompetanse innen næringsvirksomhet, arbeidsliv og forbrukersaker.

Komiteen skal sikre en uavhengig granskning av alle forslag til nye reguleringer. De ser både på kvaliteten og robustheten til konsekvensutredninger og analyser, i tillegg til å vurdere konsekvenser for næringslivet.

Komiteen er første stopp for alle nye forslag til reguleringer, og konsekvensene til små forslag vurderes på lik linje med større forslag, slik at ikke konsekvensene her skal bli oversett. De begrenser seg ikke til å se på for eksempel hvordan nye lovforslag påvirker administrative kostnader, men skal også sikre at alle aspekter ved kost-nytteanalyser er godt nok dekket, om det så er innen miljøområdet, helseområdet eller annet.

Komiteen spiller også en sentral rolle for å sikre etterlevelsen av den britiske «one-in, one-out»-regelen, i samarbeid med «The Reducing Regulation Committee». Denne regelen går ut på at hvis nytt regelverk har en kostnad for

⁴⁵ *Effektiv regulering – omkostninger og gevinster*, i Budgetredegjørelse 2003, Finansministeriet

⁴⁶ Riksrevisjonen i Danmark, 7/06:Beretning om effekten av regelverksinnsatsen

næringslivet, må annet regelverk endres for å kompensere for denne kostnaden⁴⁷.

Fra og med høsten 2010 har komiteen gått inn for at ingen forslag til nye reguleringer blir godkjent hvis ikke konsekvensutredningene er «fit for purpose». Godkjenningsprosessen starter med at departementene sender inn utkast til konsekvensanalyser, samt forslaget til ny regulering til komiteen. Forslagene kommenteres og merkes med fargekoder som forteller om forslaget har blitt godkjent eller ikke. Komiteen må gi sin vurdering før forslaget kan videresendes til «The Reducing Regulation Committee». Blir forslaget merket med grønt kan det sendes videre. Blir forslaget merket med oransje indikerer det at konsekvensanalysene har mangler som bør løses før det sendes videre. Rød betyr at forslaget er mangelfullt når det gjelder kvaliteten på utredningen og analysen, og må da sendes tilbake til forslagsstiller for forbedring⁴⁸.

I perioden september 2010 til desember 2010 vurderte komiteen 189 nye forslag til reguleringer. Hele 40 prosent av disse ble merket med rødt fordi de var mangelfulle. Disse fordelte seg på forskjellige sektorer og de var av forskjellig størrelse økonomisk. De vanligste manglene gjaldt kost-/nytteanalysene og faktagrunnlagene.

4.5 Australia

Om Australia uttaler OECD følgende⁴⁹:

“Australia was an early adopter of RIA in 1985 and has progressively strengthened the use of RIA and its institutional underpinnings over time, extending its application to all regulatory instruments that are likely to impose a significant burden.

The Office of Best Practice Regulation provides training to government agencies to improve RIA and provides oversight of the technical quality of RIA. If an RIA is deemed inadequate, the regulatory proposal may not proceed to Cabinet.

In the area of administrative simplification, the Productivity Commission in Australia is engaged in an innovative exercise to benchmark the comparative regulatory burdens imposed by the federal and state jurisdictions in different sectors in order to provide information about opportunities to introduce reforms and improve regulatory policy.”

Siden 1985 har det vært en rekke nye initiativer og tiltak, særlig knyttet til næringslivssiden. Selv om Australia fremstår som ett av de mest avanserte

⁴⁷ ”Challenging Regulation” <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/RPC-Report-Challenging-Regulation-Feb-2011-FINAL.pdf>

⁴⁸ <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/press-release-independent-watchdog-challenges-whitehall-to-make-a-stronger-case-for-new-regulations>

⁴⁹ OECD Survey on Regulatory Management, gjengitt i *Government at a glance 2009, Country Note Australia*

landene, er det verken fra OECDs side eller fra australske myndigheters side snakk om å si seg fornøyd med status⁵⁰:

“A persistent criticism from the business community and one that is appreciated by the new Government is that, despite years of experience of reform institutions and periodic review efforts, the institutional mechanisms for regulatory quality had not successfully gained sufficient traction to reverse the growth in unnecessary regulation. The new Minister for Deregulation outlined the ambitions of the Government’s deregulation agenda as achieving culture change among regulators. The Minister has described this as a commitment to introducing —a culture of continuous improvement in regulatory activity...”

4.6 EU

4.6.1 Veileder i konsekvensvurderinger

EUs veileder i konsekvensvurderinger ble vedtatt første gang i 2002. Den er revidert flere ganger, senest i 2008. Veilederen inneholder prosedyreregler og regler om offentlig medvirkning. I forbindelse med revisjon i 2008, ble det foretatt en evaluering av veilederen. Man konkluderte med at den hadde høy kvalitet, men at det var behov for å gjøre noen justeringer, blant annet å gjøre den mer operativ. Høringsbrevet til de nye retningslinjene lyder som følger:

“The external evaluation concluded that the 2005 guidelines were of high quality. It nevertheless also identified the need to fill certain "gaps" in the guidance, and to make them more operational. A large number of stakeholders also offered comments and suggestions for improvements. The Impact Assessment Board, the independent body created by President Barroso in 2006 to provide both support to Commission services in producing impact assessments and to control their quality, has analyzed over 150 impact assessments. The Board has identified possible improvements in the Guidelines on the basis of this work.

The Commission has therefore revised the IA Guidelines, while preserving as far as possible the structure of the original text. New or reinforced guidance is offered in a number of areas.

The most important elements that have been reinforced are:

- subsidiarity, proportionality, and the added value of an EU-initiative
- risk assessment
- social impacts
- consumer impacts
- impacts on small businesses
- impacts at national and regional level impacts on international trade and investment, and on third countries
- impacts on administrative burden and simplification.”

⁵⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/63/59/44529857.pdf>

Det må understrekes at dette er en veileder og at det derfor ikke er knyttet noen sanksjoner til eventuelle “overtredelser”.

EU har et eget organ for kvalitetssikring av konsekvensanalyser (Impact Assessment Board) som skal bidra til å sikre at flere konsekvensanalyser blir gjennomført og at analysene er av høyere kvalitet.

4.6.2 Brukermedvirkning på internett

Borgere i EUs medlemsland inviteres til å være med på å forme EUs politikk. Borgere kan delta i offentlige høringer, komme med innspill til Europa-Parlamentet og delta i undersøkelser og debatter. På planstadiet ligger også en mulighet til å fremsette et europeisk borgerinitiativ. Se http://europa.eu/take-part/consultations/index_da.htm:

Høringer til EU-regelverk finnes på følgende nettside: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_da.htm

4.7 OECD Economic Surveys, Norway

I februar 2012 la OECD fram en landrapport om norsk økonomi. Ett av de to utdypende kapitlene gjelder effektivitet i offentlig sektor. OECDs hovedforslag nr. 9 er som følger:

Achieving high public spending efficiency:

9. Establish an “efficiency unit” with the power to audit cost-benefit and other assessment studies to ensure consistency across ministries:

Ensure that the implementation of Regulatory and Environmental Impact Assessment, cost-benefit analysis and other policy assessment tools is consistent across ministries.

Establish an “efficiency” unit, with the responsibility of auditing the use of these tools to ensure this consistency, publishing its reports. Such a unit should be subject to performance auditing by the National Audit Office.”

Forslaget utdypes på s. 59-60:

“The management of policy assessment

Norway’s public administration makes use of the normal set of tools for optimizing public expenditure. Current guidelines for Regulatory Impact Assessment (RIA) and Cost Benefit Analysis (CBA) were introduced or revised around the turn of the century and are based on OECD recommended practice. International comparisons of Norway’s situation in this area are mixed, however. For example, according to OECD’s Government at a Glance (indicator No. 47) Norway is one of only six OECD countries where an ex post assessment of RIA is mandatory, yet civil servants and academics in Norway tend to argue that RIA use leaves much to be desired, despite the establishment of a panel to support its use. RIA is concerned with the wider impact of government policy, not just direct public spending, but it can have an important impact on spending efficiency nevertheless.

One difficulty is likely to be that it is no-one's clear responsibility to ensure that RIA guidelines are followed, or to monitor the quality of the assessments that are carried out.

Many countries have given responsibility for this to a specific ministry or agency, which has potential authority, or at least oversight, over practices in all ministries. For example, it may need to be consulted when new policies are being developed, conduct its own RIA, or issue reports on individual ministries. The number of countries where the regulatory oversight authority has these kind of function has been steadily increasing and includes most of Norway's neighbours (Table 1.2).

Table 1.2. **Aspects of government regulatory oversight authority (2008)**

Central government regulatory oversight authority:	Countries with this provision
Is consulted as part of the process of developing new regulation	Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States, Russian Federation. Norway – no.
Reports on progress made on reform by individual ministries	Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Germany, Iceland, Italy, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States. Norway – no.
Minister is accountable for promoting government-wide progress on regulatory reform	Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom, United States, Russian Federation. Norway – yes.

Note: This table covers 3 of 11 relevant indicators in *Government at a Glance*. The average number of "yes" entries per country is just under 6; Norway has one "yes".

Source: OECD (2011), Table 45.3: <http://dx.doi.org/10.1787/888932392267>.

As Table 1.2 shows, Norway does have a ministry responsible for overall progress on regulatory reform but this ministry, currently the Ministry for Government Administration, Reform and Church Affairs, has none of the prerogatives to look into practice and outcomes in other ministries that are given to its counterparts in many other countries.

The ministry oversees the Agency for Public Management and eGovernment (Difi), established in 2008, which aims to strengthen the government's work in renewing the Norwegian public sector and improve the organisation and efficiency of government administration. The agency concentrates on facilitating productivity improvements throughout the public sector, for example in promoting co-ordinated use of ICT, or setting up public procurement procedures.

Difi has experts on cost-benefit analysis and policy assessment but it seems they may be under-used. The Ministry of Government Administration issued the guidelines for RIA and CBA referred to earlier and, following dissatisfaction with the use of RIA, a panel to support ministries in using it was set up, first experimentally and then (in 2009) permanently (OECD, 2010). But the ministry itself still has no role in seeing that its own guidelines are being followed and while ministries are free to seek help from the RIA panel, they are not obliged to do so. There does not seem to have been an improvement in use of RIA since the panel was established. One of the most important shortcomings is that the policy development process does not sufficiently respect the requirement to consider – early in the process – alternative ways of meeting the policy aims.”

5 Prosjekt om IT-støtte for arbeid med lovsaker⁵¹

Formålet med prosjektet LovIT har vært å utvikle IT-baserte hjelpemidler for å bedre kvaliteten i lovgivningsarbeidet, herunder høringsprosessen. Metodene som er utviklet kan også brukes på forskriftsarbeid. Prosjektet har utviklet en prototyp for bruk i høring av lover (eHøring). Den delen av LovIT-prosjektet som skal understøtte utarbeidelse av lov- og forskriftstekster er videreført i prosjektet Regelverkshjelpen. Justisdepartementet er oppdragsgiver. Også her skal det lages prototyp.

Om lovarbeid heter det (prosjektrapporten) blant annet:

“Poenget her er å slå fast at lovarbeid i praktisk forstand innebærer at mange aktører produserer store og ofte komplekse tekster innenfor rammene av bestemte maler mv, over en tidsperiode på flere år. Sluttresultatet skal bli en sentral rettskilde som ofte spiller en viktig rolle i samsfunnsstyringen på vedkommende felt. Antakelse bak dette prosjektet er:

- 1) Dagens lovarbeid skjer ved hjelp av få og enkle teknologiske hjelpemidler.
- 2) Stor kompleksitet og stort tidsspenn gjør det vanskelig og tidkrevende å sikre at dokumentene har tekster med høy kvalitet.
- 3) I de fleste faser av lovgivningsarbeidet er det stort potensiale knyttet til innføring av IT-verktøy, som kan bidra til forbedring av lovgivningen uten at tidsforbruket for det enkelte arbeid øker.”

Om elektronisk høring sies det blant annet:

“Utsendelse av høringsbrev og -notat og inngivelse av hørings svar er – til tross for delvis elektronisk kommunikasjon – fremdeles preget av ”papirtenkning”. Det sendes ut en sakprosa fra departementet med referanse til forslaget og forventes at hørings svaret også – kun – uttrykkes som sakprosa i form av et brev, notat og lignende. Den arbeidssituasjonen som dermed skapes for h forslaget og inngivelse av svar. Slik frihet til selv å bestemme hvorledes arbeidet skal organiseres er en klar fordel for høringsinstansene. Det er imidlertid neppe noen fordel at det ikke finnes et tilbud om tilrettelegging for hensiktsmessig arbeid med og inngivelse av hørings svar. Dessuten kan situasjonen hevdes å gi hørings svar som gir mindre utbytte og mer arbeid for departementet enn ønskelig. Årsaken er at individuelt utformede og forskjelligartede svar gjøre det mer krevende for departementet å bearbeide og sammenfatte svarene enn dersom svarene i større grad fulgte en enhetlig struktur.“ ...

“I et standard opplegg for høring av lovforslag bør en etter min mening vurdere å gi anledning til og tilrettelegge for at høringsinstansene kan inngi mer spesifikke og strukturerte reaksjoner på forslagene. I

⁵¹ Dag Wiese Schartum, UiO, Institutt for rettsinformatikk. Se omtale av prosjekt og prototyp på:

<http://www.jus.uio.no/ifp/om/organisasjon/seri/forskningsomrader/eforvaltning/prosjekter/lovit/>

høringsprototypen er dette løst ved at hver høringsinstans kan velge å inngi reaksjon på i) lovforslaget som helhet, ii) hver enkelt bestemmelse i lovforslaget og iii) visse tverrgående problemstillinger som vedkommende departement ønsker svar på. I prototypen har vi forutsatt at det ønskes tilbakemelding vedrørende administrative og økonomiske konsekvenser, lovstruktur og lovspråk.”

6 Blogg om bruk av IT i utredningsarbeid og høringer⁵²

Blogginlegget handler om bruk av IT-løsninger i utrednings- og høringsprosessen. Innlegg og svar gjengis nedenfor, noe redigert.

Grei ut

Det jobber mange smarte mennesker i offentlig forvaltning. Det finnes enda flere smarte mennesker utenfor. Når vi i staten skal gjøre noe, er det derfor lurt at vi tenker høyt og spør dere der «ute» hva dere synes om de tingene vi arbeider med og hvordan vi eventuelt bør gjøre det annerledes. Denne bloggen er ett eksempel på den tankegangen, men det å inkludere omverdenen i utredningsarbeid var ikke nytt da bloggene dukket opp. Høringer er tvert imot en svært gammel — og svært god — tradisjon i den norske statsforvaltningen.

Når et departement utreder en lov, en forskrift, en stortingsmelding eller andre tilsvarende ting, skrives det ofte et langt dokument som legges ut på høring. Det at det «legges ut på høring» betyr — pleide iallfall å bety — at dokumentet ble sendt ut til alle relevante organisasjoner, institusjoner og bedrifter.

Det er ganske mye arbeid å skrive slike dokumenter, sende dem ut til alle som bør ha, vente på svar, oppsummere svarene, og skrive et nytt forslag basert på alle innspillene; iallfall sammenlignet med det å skrive en bloggpost og lese kommentarene. Nettopp derfor er det fristende å se litt nærmere på hva som egentlig særpreger de sosiale mediene, og prøve å stjele noen av de beste ideene og konseptene så vi kan bruke dem i utredningsarbeidet.

Du lurer kanskje på hvorfor denne teksten er postet på bloggen på data.norge.no, og det kommer jeg snart tilbake til (hint: høringstekster og -uttalelser er også offentlige data som bør være tilgjengelig i maskinlesbare formater). For å komme litt i gang skal jeg skissere noen ulike måter vi kan oppgradere utredningsarbeidet og høringsinstituttet til det jeg litt flåsete vil kalle «Web 2.0-standard».

Rød og grønn fase

Det kan være nyttig å dele inn det faglige utredningsarbeid i to faser. Den første fasen er en «grønn» fase. Her er alt lov. Du kan tenke lenge og grundig før du uttaler deg, eller du kan kaste ut det første som faller deg inn. Noen skriver kronikker, noen twitrer, noen blogger, og noen skriver formelle brev. Noen ganger oppstår denne fasen — den grønne fasen — helt av seg selv fordi folk begynner å diskutere et tema. Andre ganger er det et offentlig organ som tar initiativ til debatten gjennom å snakke høyt, skissere noen alternativer og stille gode spørsmål.

Den andre fasen er en «rød» fase. Denne fasen handler om å konkretisere og å si nei til de forslagene som ikke fungerer. Det som kjennetegner den røde fasen

⁵² Blogginlegget er skrevet av Sverre-Andreas Lunde-Danbolt 16.6.2010 og publisert på data.norge.no (henvisning funnet på FADs fornyings- og IKT-blogg)

er at den er tydeligere og mer strukturert. Man kan si at den røde fasen begynner når departementet publiserer et høringsdokument og ber om konkrete innspill til konkrete punkter.

Utredning 2.0

Den grønne fasen er perfekt for sosiale medier. Dersom et departement skal ta initiativ til en grønn fase er det å stille gode spørsmål, blogge og twitre litt om temaet og invitere til debatt alt som skal til.

En av de største utfordringene vi (som samfunn) har med sosiale medier å få oversikt og følge med på alt som sies, fordi det sies så mye så mange forskjellige steder. Derfor kan det være lurt å etablere en felles hashtag på Twitter, og oppfordre alle som skriver om temaet til å «si ifra» om det på en eller annen måte. Det viktige er at det finnes en eller annen oversikt over de ulike innspillene som har kommet inn, eller at det finnes noen spesifikke ord man kan søke på for å finne det som er foreslått.

Den røde fasen ligner mer på den tradisjonelle høringsprosessen. Man publiserer et dokument, og ber om tilbakemeldinger på dette. Også her ligger det et stort potensiale knyttet til å bruke ny teknologi og nye medier. Et mer «moderne» verktøy der det er mulig å legge inn *høringsteksten* i et strukturert format kan for eksempel åpne opp for at også *kommentarene* blir levert i et strukturert format. På den måten blir det mulig å sortere kommentarer etter paragrafer eller avsnitt (jeg kan for eksempel si at jeg vil se alle kommentarer som er gitt til avsnitt 1.3.2, etc.), heller enn at alle kommentarer er sortert etter hvem som skrev det (brev fra Margarinfabrikken, brev fra Hakkespettene, brev fra Andeby geologiske selskap, osv.).

Dersom høringsuttalelser blir offentliggjort når de registreres blir det også mulig å «like» en uttalelse, som det heter i Facebook-verden, altså å si seg «enig» i en tidligere uttalelse. Heller enn å få ti organisasjoner til å formulere det samme argumentet på ti forskjellige måter, blir det dermed mulig for ti organisasjoner å støtte det den første organisasjonen skrev.

Dette kan åpenbart spare departementene for mye arbeid, men det å strukturere dokumentene på denne måten kan også bidra til å fremme den offentlige debatten om det som blir kommentert. Ved å sørge for å ha gode og faste URLer til alle ledd i høringsdokumentet og til alle elementene i høringssvarene, blir det mye lettere å diskutere og debattere enn det ville vært uten slike URLer. Anton kan for eksempel kvitre «Her har Hakkespettene et innmari godt poeng (<http://netthøring.no/fad/2010-2/hakkespettene/23>), men glemmer de ikke bort dyktighet i siste setning?», som Donald kan svare på ved å kvitre «Enig i at Hakkespettene har oversett hell og lykke, noe Margarinfabrikken påpeker her: <http://netthøring.no/fad/2010-2/margarinfabrikken/3>».

Samtidig er det viktig å sørge for at disse dataene blir gjort tilgjengelige i et maskinlesbart format. Kanskje noen kan lage en forretningsmodell basert på å levere informasjon om hvem som skriver hva til hvilke departement, levert i et hensiktsmessig format. Eller kanskje dataene kan analyseres automatisk for å avsløre hvilke høringsinstanser som har mest og minst innflytelse? Å gjøre

disse dataene tilgjengelige i et maskinlesbart format bør være et viktig poeng i det videre arbeidet med netthøringer.

På tide med en konklusjon?

Dersom det jeg har skrevet nå høres ut som et godt kompromiss mellom en rimelig og en ideell fremtidsvisjon, ville konklusjonen sannsynligvis ligget i nærheten av at FAD bør utvikle to ting: For det første bør vi legge til rette for å lage slike oversikter over hva som er sagt og skrevet om et visst tema (Eller bør vi la være?) Finnes det allerede verktøy som kan gjøre dette for oss? Er det andre aktører som gjør dette bedre enn et departement?). For det andre bør vi utvikle et netthøringsverktøy som gjør det mulig å legge inn «oppstykkede» høringsdokumenter der det er mulig å kommentere hvert enkelt element. Både høringsdokumentenes elementer og kommentarene bør ha faste og gode URLer.

At vi må lage noe i nærheten av dette er jeg ganske sikker på, men vi er fortsatt i «grønn fase» når det gjelder hvordan dette skal gjøres. Det finnes flere ulike prosjekter med nær samme målsetning som oss i andre land. Er det noen av disse prosjektene vi kan hente fra og se oss fornøyd med? Bør vi utvikle noe eget? Hvordan bør det i så fall settes opp? Hvordan kan vi bekrefte at de som leverer høringsuttalelser kommer fra en gitt etat eller bedrift? Hva har vi glemt?

Utvalgte kommentarer



[Harald Groven 16. juli 2010](#)

Det er særlig to problemer knyttet til høringer som gjør at de foregår på en gammeldags måte som ikke involverer flere personer og ikke tar i bruk nettets muligheter til samarbeidsskriving:

Høringssvarene samles inn som kommentarer til **hele** dokumentet på forslaget som er ute. Dermed er de praktisk umulig å se hva flere organisasjoner og personer har ment om forskjellige deler. En må lese et og et høringssvar og nøste opp i det selv.

Det er svært få formkrav til hvordan høringssvar skal samles inn, derfor er det den dårligste teknologiske løsning som legger lista for hvordan hele “diskusjonstråden” skal vises.

Det nærmeste en finner om formkrav er [Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen](#). §10

- (1) Høringssvar til institusjoner og organer som har egen elektronisk adresse kan sendes i elektronisk form. I stedet for utsending av alle sakens dokumenter kan det sendes melding om hvor høringsdokumentene er gjort tilgjengelige.
- (2) Uttalelser til høringen kan avgis i elektronisk form, [jf. § 3 og § 4](#).

Resultatet av dette gammeldage systemet er demokratisk underskudd, langt færre involverer seg i beslutningsprosessen. Færre skriver svar, og langt færre leser svarene. Selv beslutningstakerne nøyer seg bare med å lese saksbehandleres referat fra innkomne høringssvar.



[*Salve J. Nilsen*](#) 16. juli 2010

NUUG (Norwegian Unix Users Group, <http://nuug.no/>) arrangerte et foredrag om offentlig debatt høsten 2008, der Philippe Aigrain ga medlemmene en introduksjon til hvordan offentlig debatt og høringer kunne gjøres på web.

Foredraget ble filmet i sin helhet og kan sees her:

<http://www.nuug.no/aktiviteter/20081014-offentligdiskurs/>

Det mest interessante derfra var introduksjonen til Aigrain sitt verktøy for sådan debatt – COMT (som kan testes ut på <http://lite.co-ment.net/>.) COMT er fri programvare lisensiert GPLv3 og kan lastes ned fra <http://co-ment.org/>



[*Sverre Andreas Lunde-Danbolt*](#) 19. juli 2010

Andre ting det kan være verdt å ta en titt på er EUs høringsverktøy [IPM](#), USAs regulations.gov og Sunlight Foundations [Public Markup](#). Kanskje vi også kan lære litt av ting som [MixedInk](#) og WordPress-innsticket [digress.it](#)?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene
DIFIs rapportnummer:	2012:8
Forfatter(e):	Seniorrådgiver Margaret Hagevik og seniorrådgiver Peter Bøgh
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	110001
Prosjektnavn:	Etterlevelse av utredningsinstruksen 2010 – 2011
Prosjektleder:	Seniorrådgiver Margaret Hagevik
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdelingsdirektør Eivor Nebben
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
Resymé/omtale:	<p>Difi har gjennomgått etterlevelsen av utredningsinstruksen på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Kartleggingen viser at departementene ikke etterlever utredningsinstruksen godt nok. Det later ikke til å ha skjedd noen positiv utvikling siden Statskonsult gjorde en tilsvarende undersøkelse i 2003.</p> <p>Utredningsinstruksen skal sikre at konsekvenser av reformer og regelendringer utredes, og at berørte instanser og offentligheten høres, før det tas en beslutning.</p> <p>Difis utredning viser at årsaken til at utredningsinstruksen ikke blir fulgt, blant annet er mangelfull kompetanse og kapasitet både i ulike utredningsutvalg og i departementene. Uforutsette konsekvenser som følge av for dårlig utredningsarbeid, kan føre til budsjettsprikk og beslutninger som viser seg å være lite bærekraftige.</p>
Emneord:	Utredningsinstruksen, utredningsarbeid, instruks
Totalt antall sider til trykking:	111
Dato for utgivelse:	16.05.2012
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no