

## Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

Dokument 3:10 (2012–2013)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-228-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

## Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

---

Dokument 3:10 (2012–2013)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.*

Riksrevisjonen, 11. juni 2013

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedfunn</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Riksrevisjonens merknader</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens anbefalinger</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Departementets oppfølging</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens sluttmerknad</b>	<b>10</b>
<b>Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden</b>		<b>13</b>
<b>Vedlegg 2: Statsrådets svar</b>		<b>17</b>
<b>Vedlegg 3: Rapport</b>		<b>21</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>Skjematisk presentasjon av fem caseundersøkelser</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>I hvilken grad er offentlige tiltak tilstrekkelig utredet?</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Hvilke forhold påvirker kvaliteten på utredningene?</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>56</b>
<b>8</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>59</b>
<b>Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger</b>		





# Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om offentlige tiltak er tilstrekkelig utredet, og hva som eventuelt kan være årsaken til mangler.

Vedtak som er fattet av Stortinget og regjeringen på bakgrunn av utilstrekkelig beslutningsgrunnlag, vil kunne medføre at fastsatte mål ikke nås, og at tiltak får utilsiktede konsekvenser for berørte parter. En vesentlig forutsetning for å sikre et godt beslutningsgrunnlag er at det gjennomføres tilfredsstillende mål- og problemanalyser, at alternative virkemidler vurderes, og at konsekvenser er tilfredsstillende utredet før tiltak vedtas.

For å vurdere ulike aspekter ved kvaliteten på offentlige utredninger og utredningsprosesser, er det gjennomført en dybdeundersøkelse av fem offentlige tiltak under ulike fagdepartementer. Disse inkluderer de vanligste typer tiltak (lover, forskrifter, reformer, investeringstiltak) med konsekvenser for statlig forvaltningsnivå, fylkeskommuner, kommuner, næringsliv og private. Valg av tiltak er basert på aktualitet og vesentlighet. For å kunne gi et mer generelt bilde av utredninger er det også benyttet kvantitative data og data fra undersøkelser som er gjennomført av forvaltningen selv.

Rapporten ble forelagt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i brev av 8. mars 2013. Departementene og DFØ har i brev av henholdsvis 12. april 2013, 3. april 2013, 5. april 2013, 12. april 2013, 5. april 2013, 11. april 2013 og 19. mars 2013 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet av 23. april 2013 og statsrådets svar av 13. mai 2013 følger som trykte vedlegg.

---

### 1 Hovedfunn

- Konsekvenser blir i for liten grad beskrevet og tallfestet.
- Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden.
- Alternative virkemidler blir i liten grad synliggjort i beslutningsdokumenter.
- Støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid er ikke tilstrekkelig målrettet.
- Organiseringen av utredningsarbeidet i departementsfellesskapet sikrer ikke tilfredsstillende kvalitet på utredningene.

---

## 2 Riksrevisjonens merknader

### 2.1 Konsekvenser blir i for liten grad beskrevet og tallfestet

Stortingsproposisjoner inneholder som regel egne kapitler om økonomiske og administrative konsekvenser, men innholdet er ofte knapt. De budsjettmessige konsekvensene for staten blir tydeligere beskrevet enn andre konsekvenser, som sjelden beskrives og tallfestes. Også i NOU-er er det et mønster at budsjettmessige konsekvenser av forslagene tallfestes, mens samfunnsmessige konsekvenser beskrives for et lengre tidsperspektiv og i prosa. I mange høringsnotater med forslag til nye forskrifter blir ikke konsekvenser beskrevet og tallfestet.

Konsekvenser av statlige reguleringer for næringsliv og kommuner vies liten oppmerksomhet før vedtak fattes. Proposisjoner som berører næringsvirksomhet, beskriver som regel konsekvenser for næringslivet i prosa og uten tallfesting. Gjennomgangen av forskrifter viser at i de tilfellene næringslivet berøres av forskriftene, beskrives konsekvenser for næringslivet i litt over halvparten av høringsnotatene. Også kommuner berøres av mange statlige tiltak. Utredningene av et av de utvalgte tiltakene i undersøkelsen – søknadsplikt og krav om bruk av ansvarlig foretak for våtrom – er et eksempel på at konsekvenser for kommunene ikke blir tilstrekkelig utredet. Riksrevisjonen viser til utredningsinstruksens krav om at konsekvensutredninger skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner.

Offentlige tiltak er forskjellige med hensyn til omfang, kompleksitet og vesentlighet, og utredningene må tilpasses sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Det vil også ofte måtte gjøres avveininger mellom tidsbruk på utredninger og behov for rask gjennomføring. For flere av de utvalgte tiltakene er det brukt betydelige ressurser på utredninger og forsøk på å tallfeste konsekvensene for ulike berørte parter. Dette gjelder særlig de to store og komplekse tiltakene diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og samhandlingsreformen.

Samlet sett mener Riksrevisjonen likevel at konsekvenser beskrives og tallfestes i for liten grad. En konsekvens av dette kan være at beslutningstakere får for dårlig grunnlag til å vurdere nytten og kostnadene ved tiltakene som foreslås. En annen mer langsiktig konsekvens kan være manglende oversikt og bevissthet om sumeffekter av ulike tiltak over tid, for eksempel når det gjelder belastninger for kommunene eller for næringslivet.

### 2.2 Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden

Samfunnsøkonomiske analyser gjøres sjelden i forbindelse med utredning av tiltak. Samfunnsøkonomiske analyser forekommer i større grad i sektorer som har mange investeringsprosjekter, og som jevnlig forholder seg til Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring, som for eksempel Samferdselsdepartementet. Etter Riksrevisjonens mening er konsekvensen at utredningene ikke gir systematisk, fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Dette kan blant annet føre til at det blir vanskelig å rangere og prioritere mellom ulike virkemidler og tiltak.

### 2.3 Alternative virkemidler blir i liten grad synliggjort i beslutningsdokumenter

Proposisjoner og meldinger til Stortinget inneholder i liten grad vurderinger av alternative virkemidler, og de færreste NOU-mandater ber om at det utredes alternativer basert på uendret ressursbruk. Vurderinger av alternative virkemidler er gjerne gjort i en tidligere fase av utredninger av større tiltak uten at dette er omtalt eller gitt særlig plass i beslutningsdokumentene.

Når alternative virkemidler i liten grad framgår av beslutningsdokumenter, kan det etter Riksrevisjonens mening føre til at beslutningstakere ikke har et bredt nok grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som er mest egnet til å oppnå målene med tiltaket. Det kan derfor stilles spørsmål om Stortinget og regjeringen får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i viktige saker.

#### **2.4 Støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid er ikke tilstrekkelig målrettet**

Veilederen til utredningsinstruksen har som formål å informere om gjeldende regelverk og å gi råd og veiledning for å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid. Det kan være uklart hvordan utredningsinstruksen skal forstås for ulike typer tiltak. Dette kan bety at veilederen ikke tydelig nok angir hvordan instruksen skal forstås og etterleves i praksis. Riksrevisjonen har merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har satt i gang et arbeid med å gjennomgå utredningsinstruksen med veileder.

Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser har som formål å gi anbefalinger om hvordan samfunnsøkonomiske analyser av offentlige tiltak og reformer bør utformes. Veilederen gir imidlertid liten hjelp i å vurdere for hvilke tiltak samfunnsøkonomiske analyser bør gjennomføres. Slike vurderinger er dermed i stor grad overlatt til det enkelte fagdepartement. Samfunnsøkonomiske analyser kan ofte oppfattes som svært omfattende og at det ikke er tilstrekkelig forståelse for hvilke muligheter det er til å skalere slike analyser til et nivå som gjør den anvendelig på alle typer tiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette være en medvirkende årsak til at samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres i for liten grad.

Direktoratet for økonomistyring er ment å være en pådriver for å heve kompetansen på gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. Dette gjør direktoratet gjennom å gi ut veiledningsmaterieell, holde kurs og drive metoderådgivning. Departementenes etterspørsel etter rådgivning fra direktoratet om samfunnsøkonomisk analyse er begrenset. Fagpanelet for økonomiske konsekvensanalyser har begrenset kapasitet og har siden reetableringen i 2009 bare gitt bistand i 14 saker. Dette tyder på at fagpanelet ikke har vært en viktig bidragsyter i departementenes arbeid med konsekvensutredninger. Riksrevisjonen vil påpeke at effekten av de kompetansetiltakene som Direktoratet for økonomistyring og fagpanelet tilbyr, avhenger av at departementene ser behovet og faktisk etterspør slik veiledning.

#### **2.5 Organiseringen av utredningsarbeidet i departementsfellesskapet sikrer ikke tilfredsstillende kvalitet på utredningene**

Samordningen i departementsfellesskapet fungerer i hovedsak som forutsatt. Departementer med særlige samordningsroller er svært oppmerksomme på konsekvenser på deres område av tiltak som foreslås.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et overordnet systemansvar for utredningsinstruksen. Ansvar for de enkelte utredningene ligger hos fagdepartementene, men departementet vurderer konsekvensvurderingene i r-notater<sup>1</sup> og går gjennom enkelte utkast til stortingsmeldinger og -proposisjoner med tanke på organisatoriske og administrative konsekvenser. Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet bør ta en mer aktiv rolle for å bidra til at kravene i utredningsinstruksen følges opp i de enkelte tiltakene og i større grad bør være en pådriver for at departementene har en tilfredsstillende kvalitetssikring internt.

1) R-notat er forkortelse for regjeringsnotat. Slike notater brukes i forbindelse med den politiske avklaringen av saker som er til behandling i forvaltningen. På de ukentlige regjeringskonferansene presenterer statsrådene regjeringsnotater for saker som gjelder deres departement. (Kilde: *Om R-konferanser*, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).)

Det finnes ingen sentral instans som kontrollerer den samlede kvaliteten på utredningene med et tverrgående perspektiv, selv om Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring innebærer elementer av uavhengig kontroll. Det finnes heller ingen sanksjoner dersom utredningsinstruksen ikke følges. OECD har påpekt at ansvaret for mekanismer og tiltak for å sikre kvalitativt gode reguleringer er fragmentert og desentralisert. Riksrevisjonen mener at fraværet av sanksjoner og tverrgående kontrollinstanser kan være en medvirkende årsak til svakheter ved utredning av offentlige tiltak. Det kan stilles spørsmål om departementene har tilstrekkelige incentiver til å vektlegge arbeidet med utredninger. Dette kan også ha betydning for etterspørselen og effekten av veiledningstiltakene på området.

Flere land har etablert uavhengige organer som skal kontrollere konsekvensvurderingene ved blant annet nye reguleringer. Selv om andre lands løsninger ikke nødvendigvis er overførbare til norsk forvaltning, mener Riksrevisjonen at det er positivt at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet også skal se på organisatoriske forhold i sin gjennomgang av utredningsinstruksen.

---

### 3 Riksrevisjonens anbefalinger

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør sørge for at støtten og veiledningen til fagdepartementenes utredningsarbeid blir mer målrettet slik at forvaltningen har den utredningskompetanse som er nødvendig for å gjennomføre tilfredsstillende konsekvensutredninger. Det er blant annet behov for økt kunnskap om tallfesting av konsekvenser og samfunnsøkonomiske analyser. Dette er nødvendig for at fagdepartementene skal kunne etterkomme sitt ansvar for å gjennomføre tilstrekkelige konsekvensutredninger. Departementet bør sørge for
  - at regelverk og veiledningsmaterieell er klart og tydelig. Blant annet bør det gå fram når det er behov for samfunnsøkonomiske analyser, og hvilket omfang slike analyser skal ha
  - mer målrettet kurs- og rådgivningsvirksomhet for bedre å ivareta forvaltningens kompetansebehov når det gjelder konsekvensutredninger
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør iverksette tiltak som tydeliggjør fagdepartementenes ansvar for å sikre at konsekvenser av tiltak for kommuner og næringsliv blir tilstrekkelig utredet. Dette skal bidra til at samlet effekt av mange tiltak ikke medfører utilsiktet belastning.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør vurdere alternative måter å styrke kontrollen med utredninger på for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utredningsarbeidet.

---

### 4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svarbrev til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har satt i gang et arbeid som har som målsetting å bidra til forbedring av beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak. Problemstillingene og temaene som omtales i Riksrevisjonens undersøkelse, vil bli fulgt opp som en del av dette arbeidet.

Departementet vil vurdere utredningsinstruksen, som virkemiddel, ved å se på de krav som stilles, og den språklige utformingen. Det vil bli lagt vekt på at instruksen skal sikre et godt beslutningsgrunnlag og en rask og kvalitetsmessig god gjennomføring.

Statsråden viser til at instruksen skal være enkel å forstå, og kravene i instruksen skal være målrettede og adekvate.

Departementet vil sammen med Finansdepartementet vurdere Riksrevisjonens anbefaling om støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid. Statsråden påpeker imidlertid at det er viktig å holde fast ved at det er de enkelte sektorer som har ansvaret for å utrede tiltakene og ha den nødvendige kompetansen.

Riksrevisjonens anbefaling om at departementet bør iverksette tiltak som tydeliggjør fagdepartementenes ansvar for å utrede konsekvenser for kommuner og næringsliv, vil inngå som en del av revisjonen av utredningsinstruksen. Statsråden vil i tillegg minne fagdepartementene om at alle vesentlige og relevante konsekvenser skal utredes. Det gjelder konsekvenser for samfunnet som helhet, og for særlig berørte parter (som for eksempel kommuner, næringsliv og innbyggere – generelt, eller for enkelte grupper innenfor disse kategoriene).

Statsråden viser til at også Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere alternative måter å styrke kontrollen med utredninger på for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utredningsarbeidet, vil bli fulgt opp som et ledd i arbeidet med å vurdere utredningsinstruksen.

---

## **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. mai 2013

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Martin Engeset**

**Per Jordal**

**Synnøve Brenden**

---

Björg Selås



Vedlegg 1

---

## Riksrevisjonens brev til statsråden







Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Otto Rongevær 22241225  
Vår dato 23.04.2013 Vår referanse 2011/01223-79  
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

STATSRÅD RIGMOR AASRUD  
FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG  
KIRKEDEPARTEMENTET  
Postboks 8004 DEP  
0030 OSLO

**Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte**

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ved vårt brev av 8. mars 2013, og på departementets svar av 12. april 2013.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 8. mai 2013.

For riksrevisorkollegiet

  
Jørgen Kosmo  
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.*



Vedlegg 2

---

## Statsrådets svar





DET KONGELIGE FORNYINGS-,  
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.  
2011/01223 - 79

Vår ref.  
10/3820

Dato  
13. mai 2013

**Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 23. april 2013 med vedlagt utkast til dokument 3:x (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.*

Jeg har merket meg Riksrevisjonens beskrivelser i punktene 2.4–2.5. Med utgangspunkt i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)s undersøkelse "Graves det dypt nok?" (Difi-rapport 2012:8), har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) allerede satt i gang et arbeid for å bedre beslutningsgrunnlaget i statsforvaltningen. Problemstillingene og temaene som Riksrevisjonen omtaler i sin undersøkelse, vil bli fulgt opp som en del av dette arbeidet.

Departementets arbeid er innrettet for å vurdere blant annet:

- Utredningsinstruksen som virkemiddel, både de krav som stilles i instruksen og den språklige utformingen av den. Det vil bli lagt vekt på at instruksen skal sikre et godt beslutningsgrunnlag og en rask og kvalitetsmessig god gjennomføring. Instruksen skal være enkel å forstå, og kravene i instruksen skal være målrettede og adekvate.
- Organisatoriske forhold, blant annet kontroll- og sanksjonsordninger.
- Kompetansespørsmål, både hvilke tiltak som bør gjennomføres og hvem som bør ha ansvaret for dem.


De konkrete anbefalingene i punkt 3 i Riksrevisjonens utkast til rapport:

- FAD vil sammen med Finansdepartementet vurdere punkt 1 i anbefalingene,

som handler om støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid. Det er likevel viktig å holde fast ved at det er de enkelte sektorer som har ansvaret for å utrede tiltakene og ha den nødvendige kompetansen.

- Punkt 2, om tydeliggjøring av fagdepartementenes ansvar, vil bli fulgt opp ved at jeg vil minne fagdepartementene om at alle vesentlige relevante konsekvenser skal utredes. Det gjelder konsekvenser for samfunnet som helhet og for særlig berørte parter (som for eksempel kommuner, næringsliv og innbyggere – generelt, eller for enkelte grupper innenfor disse kategoriene). For øvrig vil dette inngå som en del av revisjonen av utredningsinstruksen.
- Punkt 3 vil bli fulgt opp, slik det fremgår av Riksrevisjonens omtale.

Med hilsen



Rigmor Aasrud

Vedlegg 3

---

**Rapport: Riksrevisjonens  
undersøkelse av om offentlige  
tiltak utredes på en  
tilfredsstillende måte**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>25</b>
1.1	Mål og problemstillinger	25
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>26</b>
2.1	Caseundersøkelse	26
2.2	Dokumentanalyse	26
2.3	Intervju	27
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>28</b>
3.1	Overordnede mål og krav til beslutningsgrunnlag for Stortinget og regjeringen	28
3.2	Krav til kvaliteten på utredning av tiltak	29
3.2.1	Krav til mål- og problemanalyser	29
3.2.2	Krav til konsekvensanalyser	29
3.3	Krav til gjennomføring av utredningsprosessen	30
3.4	Statlig ansvar og virkemidler	31
<b>4</b>	<b>Skjematisk presentasjon av fem caseundersøkelser</b>	<b>32</b>
4.1	Samhandlingsreformen	32
4.2	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	33
4.3	Søknadsplikt for våtromsarbeider	33
4.4	Økodesignforskriften	34
4.5	Rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei	34
<b>5</b>	<b>I hvilken grad er offentlige tiltak tilstrekkelig utredet?</b>	<b>35</b>
5.1	Mål- og problembeskrivelser for utredningene	35
5.2	Vurderinger av alternative virkemidler	36
5.3	Konsekvensvurderinger	38
5.3.1	Konsekvensvurderinger i de fem utvalgte tiltakene	38
5.3.2	Konsekvensvurderinger i proposisjoner, NOU-er og høringsnotater til forskrifter	41
5.3.3	Samfunnsøkonomiske analyser	43
5.3.4	Tallfesting av konsekvenser	45
<b>6</b>	<b>Hvilke forhold påvirker kvaliteten på utredningene?</b>	<b>46</b>
6.1	Forvaltningens utredningskompetanse	46
6.1.1	Veiledninger, reglement og kompetansetiltak	46
6.1.2	Utredningskompetansen varierer mellom de ulike sektorene	48
6.2	Tid og ressurser	49
6.2.1	Høringsfrister	51
6.3	EØS-regelverket gir andre rammebetingelser	51
6.4	Samordning og kontroll	53
6.4.1	Samordning mellom departementene	53
6.4.2	Kontroll og sanksjoner	54

<b>7</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>56</b>
7.1	Konsekvenser utredes i for liten grad	56
7.1.1	Konsekvenser blir i for liten grad tallfestet og beskrevet	56
7.1.2	Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden	56
7.1.3	Alternative virkemidler blir i liten grad synliggjort i beslutningsdokumenter	57
7.2	Det er behov for mer målrettet støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid	57
7.3	Organiseringen av utredningsarbeidet i departementsfellesskapet sikrer ikke tilfredsstillende kvalitet på utredningene	58
<b>8</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>59</b>

#### Tabelloversikt

Tabell 1	Eksempel på saker som forelegges bestemte departementer i henhold til utredningsinstruksen	53
----------	--	----

#### Figuroversikt

Figur 1	På hvilken måte er økonomiske konsekvenser for statlig forvaltning vurdert? Antall høringsnotater	42
Figur 2	På hvilken måte er administrative konsekvenser for statlig forvaltning vurdert? Antall høringsnotater	42
Figur 3	På hvilken måte er konsekvensene for privat næringsliv vurdert? Antall høringsnotater	43
Figur 4	Høringsfrister for saker som ble publisert på regjeringen.no i perioden fra 2009/2010 til 2011/2012 (1. juli til 30. juni)	51

#### Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	EØS-regelverk	52
Faktaboks 2	Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer	55

# 1 Innledning

Vedtak som fattes av Stortinget og regjeringen med utgangspunkt i et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag, vil kunne ha en rekke negative virkninger for samfunnet. Dårlig forberedte eller gjennomførte reformer vil kunne medføre at fastsatte mål om god forvaltningsutvikling eller effektiv offentlig tjenesteproduksjon ikke nås. Statlige reguleringer som fungerer dårlig eller er ineffektive, vil ha negative konsekvenser for kommuner, næringsliv eller privatpersoner. Statlige investeringer som fattes med utgangspunkt i et utilstrekkelig faglig grunnlag, medfører ineffektiv bruk av statlige ressurser. En vesentlig forutsetning for å sikre et godt beslutningsgrunnlag er at det gjennomføres tilfredsstillende mål- og problemanalyser, at alternativer er vurdert, og at konsekvenser er tilfredsstillende utredet før tiltak vedtas. God styring forutsetter at utredningene har høy kvalitet.

OECD<sup>1</sup> anbefalte Norge å styrke arbeidet med konsekvensvurderinger etter sin gjennomgang i 2003 av reguleringsformer i Norge.

Krav til tilstrekkelig utredning av beslutningsgrunnlaget til Stortinget og regjeringen framgår av overordnet regelverk og forvaltningsmessige prinsipper. Disse prinsippene er systematisert gjennom utredningsinstruksen, som ble fastsatt ved kgl.res. i 1994 og revidert i 2000 og 2005. Formålet med utredningsinstruksen er å sikre god forbedelse og styring av offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet forvalter utredningsinstruksen og har et ansvar for å veilede og gi råd om denne.

---

## 1.1 Mål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om offentlige tiltak er tilstrekkelig utredet, og hva som eventuelt kan være årsaken til mangler.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er offentlige tiltak tilstrekkelig utredet?
- 2 Hvilke forhold påvirker kvaliteten på utredninger?
- 3 I hvilken grad fungerer de statlige virkemidlene som skal bidra til tilfredsstillende utredning av offentlige tiltak, etter hensikten?

Undersøkelsen er avgrenset til statlige tiltak i form av reguleringer, reformer og investeringer.

1) Organisation for Economic Co-operation and Development.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De viktigste metodene som har vært brukt i undersøkelsen, er caseundersøkelse, dokumentanalyse og intervju.

---

### 2.1 Caseundersøkelse

For å belyse ulike aspekter ved kvaliteten på offentlige utredninger og utredningsprosesser er det gjennomført en dybdeundersøkelse av fem offentlige tiltak under ulike fagdepartementer. Disse inkluderer de vanligste typene av tiltak (lover, forskrifter, reformer, investeringstiltak) som har konsekvenser for blant annet statlig forvaltningsnivå, kommuner, næringsliv, miljø og privatpersoner.

Ved utvelgelsen av tiltak er det tatt hensyn til aktualitet og vesentlighet.

Caseundersøkelsen omfatter følgende fem tiltak:

- samhandlingsreformen – Helse- og omsorgsdepartementet
- diskriminerings- og tilgjengelighetsloven – Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- forskrift om søknadsplikt for våtromsarbeider i forbindelse med ny plan- og bygningslov – Kommunal- og regionaldepartementet
- implementering av økodesigndirektivet i norsk rett – Olje- og energidepartementet
- investeringsprosjekt på rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei – Samferdselsdepartementet

For hvert tiltak er det gjennomført en analyse av dokumenter knyttet til utredningen av tiltakene. Hensikten har blant annet vært å belyse i hvilken grad det er gjennomført mål- og problemanalyser og analyser av økonomiske, administrative og andre konsekvenser, og i hvilken grad alternative tiltak er vurdert. Dokumentene er analysert både med tanke på innholdet i utredningen og med tanke på utredningsprosessen. Utvalget av relevante dokumenter er gjort i samråd med de aktuelle fagdepartementene.

Resultatene fra dokumentanalysen er supplert og utdypet gjennom intervjuer med representanter fra fagdepartementene som har ansvar for de fem utvalgte tiltakene. Hensikten med intervjuene har vært å få informasjon om utredningsprosessen og årsakene til at utredningsinstruksen eventuelt ikke har vært etterlevd.

---

### 2.2 Dokumentanalyse

For å få et bilde av forekomsten av ulike konsekvensvurderinger knyttet til forskrifter, er det gjennomført en dokumentanalyse av et utvalg på 44 forskrifter som er kunnngjort i Norsk Lovtidend i tidsrommet fra 20. oktober 2011 til 8. oktober 2012. Hver tredje nye forskrift fra dette tidsrommet er tatt med i utvalget. Forskriftsendringer, forskrifter som kun gjelder for ett år (eksempelvis forskrifter om fiskekvoter), og forskrifter som kun gjelder for lokale læresteder i utdanningssektoren, er holdt utenfor.

Av de 44 forskriftene i utvalget var det 33 som ble sendt på alminnelig høring før de ble fastsatt. Det er gjennomført en nærmere dokumentanalyse av høringsnotatene til disse forskriftene. Høringsnotatene er kodet med hensyn til om de etter gitte kriterier berører statlig forvaltning, kommunal forvaltning og/eller næringslivet. Det er med

utgangspunkt i denne kodingen kartlagt hvordan høringsnotatene omtaler ulike typer konsekvenser.

Tilgjengelige utredninger, rapporter og andre sekundærdata som belyser utredningspraksis mer generelt i forvaltningen, er gjennomgått. En rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT om departementenes etterlevelse av utredningsinstruksen (Difi 2012) har vært en sentral kilde.

For å belyse arbeidet til Direktoratet for økonomistyring og Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser, er brukerundersøkelser og annen statistikk innhentet og analysert.

---

### 2.3 Intervju

Det er gjennomført intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet om departementets ansvar, rolle og virkemidler når det gjelder offentlige utredninger. Det er også gjennomført et intervju med Direktoratet for økonomistyring.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål og krav til beslutningsgrunnlag for Stortinget og regjeringen

Forvaltningen skal legge til rette for at beslutninger og valg av virkemidler bygger på best mulig kunnskap (St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og sikkerhet*, s. 9). Saksframlegg som ligger til grunn for politiske beslutninger, skal alltid være basert på best mulig kunnskap om sammenhengen mellom mål og virkemidler. For å sikre dette er det stilt krav om hvilke konsekvenser som skal utredes, og hvem som skal involveres i beslutningsprosessen. Hensikten er å sikre en god saksforberedelse, at politiske beslutninger er basert på den beste kunnskapen, og at alle relevante motforestillinger og alternativer er kjent når avgjørelser tas (St.meld. nr. 19 (2008–2009), s. 89).

Ved behandlingen av rapporten til Stortinget fra utvalget som var satt til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002–2003)), påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den har forståelse for at det er vanskelig å utforme eksakte regler for regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, men la til grunn at det må kunne stilles krav til den informasjonen regjeringen gir Stortinget. Komiteen understreket betydningen av at Stortinget får informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes. Siden det er regjeringen som forbereder og legger fram de fleste saker for Stortinget, som leder forvaltningen, og som har råderetten over det offentlige utredningsapparatet, har den et særskilt ansvar for å sikre at Stortinget gis et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Komiteen understreket også at de opplysninger regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte, og at det må stilles krav til utførligheten i den informasjonen som legges fram (Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 15).

Krav om at saker som behandles i Stortinget eller regjeringen, skal være tilfredsstillende utredet, framgår av overordnet regelverk, for eksempel ansvarlighetsloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og Stortingets bevilgningsreglement. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper om likebehandling, forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Bevilgningsreglementet stiller krav om at foreslåtte bevilgninger skal være basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter (§ 3), og at det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene (§ 9). Reglementet for økonomistyring i staten skal sikre at statens materielle verdier forvaltes forsvarlig, og at midlene brukes effektivt (§ 1). Det innebærer at alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, og at ressursbruken er effektiv (§ 4).

Forvaltningsorganer som er ansvarlig for vedtak som omfatter forskrifter, skal påse at sakene er opplyst så godt som mulig før vedtak treffes. Det innbefatter at offentlige eller private institusjoner og organisasjoner som representerer grupper som berøres av at forskriften utferdiges, endres eller opphører, skal ha anledning til å uttale seg før vedtaket trer i kraft (forvaltningsloven § 37).

Utredningsinstruksen er bindende for departementene og de underliggende virksomhetene og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak og dessuten meldinger og proposisjoner til Stortinget (St.meld. nr. 19 (2008–2009), s. 90). Instruksen stiller krav til hvordan en tilfredsstillende utredning skal gjennomføres, og hva den skal inneholde.

Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser beskriver metodikken som slike analyser baserer seg på, og legges til grunn som en faglig norm i denne undersøkelsen.

Den instansen som setter saken i gang, har ansvar for at utredningsinstruksen følges gjennom hele prosessen. Fagdepartementet har det overordnede ansvaret for å påse at reglene følges, selv om utredningsarbeidet er delegert til underliggende virksomheter eller eksterne aktører.

---

## **3.2 Krav til kvaliteten på utredning av tiltak**

Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning (utredningsinstruksen punkt 2.1).

### **3.2.1 Krav til mål- og problemanalyser**

Utredningsinstruksen stiller krav om at det skal gjøres en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og andre konsekvenser (utredningsinstruksen punkt 2.2).

### **3.2.2 Krav til konsekvensanalyser**

Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutningen 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 (utredningsinstruksen punkt 2.1).

Den samlede effekten av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene, skal omtales. Antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis (utredningsinstruksen punkt 2.1).

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler (utredningsinstruksen punkt 2.1). I utredninger skal som hovedregel minst ett forslag baseres på uendret ressursbruk (utredningsinstruksen punkt 3.1)

#### **Økonomiske konsekvenser**

Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk på både utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, både offentlige og private. Instruksen fastslår at det i nødvendig utstrekning skal inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Formålet med en samfunnsøkonomisk analyse er blant annet å gi grunnlag for å vurdere om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Det skal også foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket avhenger av de usikre elementene (utredningsinstruksen punkt 2.3.1).

Forvaltningsmeldingen (St.meld. nr. 19 (2008–2009), s. 91) framhever at det i de senere år er lagt vekt på at de totale kostnadene ved ulike tiltak skal vurderes, ikke bare kostnadene for enkeltsektorer.

#### **Administrative konsekvenser**

Utredninger må vurdere administrative konsekvenser for statens forvaltning sentralt, regionalt og lokalt og dessuten for fylkeskommuner og kommuner. Også endringer i

etatsstruktur og organer og opprettelse av organer eller stillinger som kan medføre vesentlige endringer i arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde, skal utredes (utredningsinstruksen punkt 2.3.1).

#### **Andre vesentlige konsekvenser**

Konsekvensutredningene skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken. Det vil ofte være aktuelt med utredninger av hvilke konsekvenser saken vil få for miljø, distrikter, likestilling, næringsliv, forholdet til menneskerettighetene, befolkningens helse og målet om et enklere regelverk (utredningsinstruksen punkt 2.3.2).

---

### **3.3 Krav til gjennomføring av utredningsprosessen**

En forhåndsvurdering og et eventuelt utkast til utredningsmandat skal forelegges berørte departementer så tidlig som mulig og før selve utredningsarbeidet begynner. Saker hvor forhåndsvurderingen viser at det er vesentlige økonomiske eller budsjettmessige konsekvenser, skal alltid forelegges Finansdepartementet. Saker med vesentlige administrative eller organisatoriske konsekvenser skal forelegges Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet. Saker som i vesentlig grad berører næringslivet, skal forelegges Nærings- og handelsdepartementet (utredningsinstruksen punkt 4.2).

Utredningsmandatet skal fastslå at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2 om plikt og innhold knyttet til konsekvensutredninger (utredningsinstruksen punkt 3.1).

Utvalget som skal gjennomføre utredningen, skal ha tilstrekkelig faglig innsikt og kompetanse til å utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Dersom utredningen viser at saken kan få konsekvenser for ansvarsområdene til andre departementer, skal fagdepartementet, før saken sendes på alminnelig høring, legge den fram for disse til vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet (utredningsinstruksen punkt 4.3). Når saken er ferdig utredet, skal fagdepartementet eller den underliggende instansen sende saken på alminnelig høring til alle offentlige og private institusjoner og organisasjoner, med mindre det ikke er praktisk gjennomførbart, vanskeliggjør gjennomføringen eller er åpenbart unødvendig. Når det gjelder forskrifter, er kravet om alminnelig høring også fastsatt i forvaltningsloven § 37. Fristen for å gi høringsuttalelse skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner skal legges fram for Finansdepartementet og andre berørte departementer før det legges fram for regjeringen (utredningsinstruksen punkt 6.1). Høringsfristen skal være minst tre uker.

På enkelte områder er det stilt særskilte krav til hvordan utredningsprosessen skal gjennomføres. Et eksempel på dette er plan- og bygningslovens krav knyttet til planlegging av veiprosjekter.



---

### 3.4 Statlig ansvar og virkemidler

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for forvaltningspolitikken. Det er en oppgave i forvaltningspolitikken å utvikle utredningsprosedyrene slik at de fungerer best mulig ved utformingen av politikken. I forbindelse med politikkutformingen må tiltak utredes med hensyn til måloppnåelse og konsekvenser, og alternative virkemidler må vurderes. Utredning inngår dermed som et element i politikkutformingen (St.meld. nr. 19 (2008–2009)).

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005. Som regelverksforvalter forventes det at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har overordnet oversikt over og kunnskap om hvordan utredningsinstruksen fungerer, og at det tar initiativ til regelverksutvikling på området ved behov.

Departementet har videre ansvar for å tolke og gi informasjon om instruksen samt det overordnede ansvaret for generell veiledning og opplæring. Det enkelte departement har ansvar for at egne ansatte og ansatte i underliggende etater blir gjort kjent med instruksen, og at den blir fulgt (utredningsinstruksen punkt 1.4).

## 4 Skjematisk presentasjon av fem caseundersøkelser

Nedenfor er en oversikt over fem offentlige tiltak som har vært gjenstand for dybdeundersøkelse. For hvert tiltak er det gjennomført en analyse av dokumenter knyttet til utredningen av tiltakene.

### 4.1 Samhandlingsreformen

4.1 Samhandlingsreformen	
<b>Ansvarelig departement/direktorat:</b>	Helse- og omsorgsdepartementet
Type tiltak:	Reform
Beslutningsdokumenter:	Prop. 91 L (2010–2011), Prop. 90 L (2010–2011) og Meld. St. 16 (2010–2011)
Tiltak iverksatt dato:	01.01.2012
Sentrale utredningsdokumenter:	St.meld. nr. 47 (2008–2009), NOU 2005 : 3, NOU 2004 : 18, en rekke utredninger som er gjort av Helsedirektoratet, og høringsnotater til stortingsdokumenter
Viktige parter som berøres:	Kommuner, spesialisthelsetjenesten og pasienter
Kostnadsanslag:	Skal samlet sett ikke medføre økte kostnader
<p>Hensikten med samhandlingsreformen er å bedre samhandlingen mellom aktørene i helsesektoren og bidra til å redusere kostnadsveksten i helsevesenet. Reformen ble foreslått for Stortinget i St.meld. nr. 47 (2008–2009), som ble lagt fram i juni 2009. Utfordringer med samhandlingen mellom aktørene i helsevesenet hadde vært utredet av to offentlige utvalg før arbeidet med samhandlingsreformen startet opp.</p> <p>Samhandlingsreformen overfører ansvaret for en del av behandlingstilbudet fra helseforetakene til kommunene og gir kommunene et medfinansieringsansvar for bruk av spesialisthelsetjenesten for sine innbyggere. Hensikten er å gi kommunene sterkere incentiver til å etablere kostnadseffektive alternativer til spesialisthelsetjenestene og å arbeide målrettet med forebyggende helsearbeid.</p> <p>Reformen omfordeler midler mellom aktørene i helsevesenet og skal samlet sett ikke medføre økte kostnader. Samhandlingsreformen er en retningsreform og omfatter både regulatoriske og økonomiske virkemidler.</p>	

## 4.2 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

<b>Ansvarlig departement/direktorat:</b>	<b>Barne- og likestillingsdepartementet</b>
Type tiltak:	Lov
Beslutningsdokument:	Ot.prp. nr. 44 (2007–2008)
Tiltak iverksatt dato:	01.01.2009
Sentrale utredningsdokumenter:	NOU 2001: 22, NOU 2005: 8 og utredninger gjort av ECON, Møreforskning, NIBR/SINTEF og NTNU/SNF
Viktige parter som berøres:	Stat, kommune og private eiere av publikumsrettede bygninger og offentlig rom og infrastruktur, samt brukere av slike
Kostnadsanslag:	35–85 mrd. kroner avhengig av krav

Å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne har lenge vært et viktig mål for myndighetene. I 1999 ble det nedsatt et offentlig utvalg (NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*) med mandat til å kartlegge hindringer for samfunnsdeltakelse og virkemidler for å fremme slik deltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne. Utvalget anbefalte lovgivning som virkemiddel, og et nytt utvalg ble nedsatt for å utarbeide en slik lov (NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*).

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven forbyr diskriminering pga. nedsatt funksjonsevne. I loven anses opprettelse og videreføring av funksjonsnedsettende barrierer som slik diskriminering. Loven er todelt – den har en diskrimineringsdel, som forbyr direkte og indirekte diskriminering, og en tilgjengelighetsdel, som stiller krav til den fysiske utformingen av offentlige rom og tjenester.

Tilgjengelighetskravet medfører en plikt til å sørge for universell utforming av tilbud rettet mot all-mennheten, noe som innebærer at de fysiske løsningene skal være utformet slik at de kan benyttes av flest mulig. Det stilles for eksempel plass- og tilgjengelighetskrav til nye leiligheter, serveringssteder, offentlig kontorer osv. Kravene til at eksisterende bygningsmasse og allerede etablerte områder får universell utforming, er i mange tilfeller svært kostnadskrevene. Det er foreløpig ikke besluttet når de delene av loven som omhandler eksisterende bygninger, skal tre i kraft.

## 4.3 Søknadsplikt for våtromsarbeider

<b>Ansvarlig departement/direktorat:</b>	<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>
Type tiltak:	Forskrift
Beslutningsdokument:	Forskrift om byggesak
Tiltak iverksatt dato:	01.07.2010
Sentrale utredningsdokumenter:	Todelt utredning fra bygningslovutvalget: NOU 2003: 24 og NOU 2005: 12 og høringsnotat til byggesaksforskriften
Viktige parter som berøres:	Kommuner, privatpersoner og næringsliv
Kostnadsanslag:	Ikke gitt

Plan- og bygningsloven hadde vært gjenstand for mange mindre justeringer siden den ble vedtatt i 1985, og det oppsto et behov for en helhetlig gjennomgang. Ny plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 2009. Som en følge av gjennomgangen ble også byggesaksforskriften endret. Denne endringen medførte at søknadsplikt for bygging og utbedring av våtrom ble innført, med krav om uavhengig kontroll og bruk av ansvarlig foretak, noe som også hadde vært et krav fram til 2003.

Hensikten med endringene i forskriften var å redusere et stort antall kostnadskrevene byggefeil. Våtrom ble ved en forskriftsendring unntatt fra søknadsplikten igjen fra og med 1. januar 2012.

#### 4.4 Økodesignforskriften

<b>Ansvarlig departement/direktorat:</b>	<b>Olje- og energidepartementet / Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)</b>
Type tiltak:	EU-direktiv gjennomført ved forskrift
Beslutningsdokument:	Forskrift om miljøvennlig utforming av energirelaterte produkter (økodesignforskriften)
Tiltak iverksatt dato:	01.03.2011
Sentrale utredningsdokumenter:	EØS-gjennomføringsnotat til EU-direktiv 2005/32, EØS-gjennomføringsnotat til EU-direktiv 2009/125/EF og høringsnotat til økodesignforskriften
Viktige parter som berøres:	Produsenter og konsumenter av energirelaterte produkter og miljøet
Kostnadsanslag:	Ikke gitt
<p>Økodesigndirektivet ble vedtatt i EU i 2005 og ble siden utvidet til å omfatte alle typer energirelaterte produkter i et nytt økodesigndirektiv i 2009. Økodesigndirektivet er gjennomført i norsk rett ved økodesignforskriften, som trådte i kraft 1. mars 2011.</p> <p>Økodesignforskriften fastsetter minstekrav til produkters energieffektivitet i tillegg til andre krav til miljøaspekter og forbruk av ressurser (for eksempel vann). Direktivet følges opp med forordninger som spesifiserer krav til enkelte produkter og produktgrupper. Det er per august 2012 kommet nærmere bestemmelser om krav til ni produktgrupper i økodesignforskriften, for eksempel forbud mot matte glødepærer.</p>	

#### 4.5 Rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei

<b>Ansvarlig departement/direktorat:</b>	<b>Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet</b>
Type tiltak:	Investering
Beslutningsdokument:	Prop. 1 S (2011–2012)
Tiltak iverksatt dato:	Byggestart høsten 2012
Sentrale utredningsdokumenter:	Kommunedelplan (1995), reguleringsplaner (2004, 2007 og 2011) og Nasjonal transportplan 2010–2019
Viktige parter som berøres:	Staten, Åmot kommune, grunneiere, trafikanter, privat næringsliv og miljøet
Kostnadsanslag:	344 mill. kroner
<p>Den seks kilometer lange strekningen på begge sider av Åsta bru i Hedmark fylke utgjør en flaskehals på rv. 3. Bygging av ny vei og bru ble først utredet i forbindelse med en kommunedelplan i 1995. Veiutbyggingen ble videre utredet i to reguleringsplaner i henholdsvis 2004 og 2007, som til sammen omfatter hele strekningen. Prosjektet ble tatt inn i Nasjonal transportplan 2010–2019. Ny reguleringsplan ble utarbeidet i 2011, og arbeidet startet i 2012.</p> <p>Prosjektet omfatter bygging av ny bru over Åsta elv og ny avkjørselsfri vei forbi Åsta sentrum. Prosjektet vil føre til nedbygging av dyrket jord, men i lite omfang, og enkelte kulturminner kan bli berørt.</p> <p>Prosjektet hadde i <i>Nasjonal transportplan 2010–2019</i> en anslått kostnad på 200 mill. kroner og en samfunnsøkonomisk nettonytte på –40 mill. kroner. Anslått kostnad i Prop. 1 S (2011–2012) var 344 mill. kroner.</p>	

## 5 I hvilken grad er offentlige tiltak tilstrekkelig utredet?

### 5.1 Mål- og problembeskrivelser for utredningene

For fire av de fem utvalgte tiltakene i undersøkelsen inneholder utredningsdokumentene utførlige mål- og problemanalyser. I proposisjonene som er fremmet for Stortinget, er bare hovedtrekkene i mål- og problemanalysen gjengitt. Det femte tiltaket er EU-direktivet om økodesign, hvor utredningen av tiltaket er gjort i EU.

I utredningene som ble gjennomført i forkant av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og samhandlingsreformen, er mål- og problemanalysen viet stor plass. I begge utredningene er de respektive områdene beskrevet i egne NOU-er. NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* hadde som ett av to hovedformål å beskrive diskriminerende hindringer mot samfunnsdeltakelse for funksjonshemmede. NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste* hadde som hovedformål å vurdere samhandlingen mellom den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten og vurdere endringer i rammebetingelsene for å bedre samhandlingen (NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste*).



Samhandlingsreformen skal bidra til bedre samhandling mellom aktørene i helsesektoren. Foto: Colourbox.com

Også forskriften med krav om søknadsplikt for våtrom bygger på en lovutredning. Utredningsutvalgets oppdrag var å gjennomgå plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)). Søknadsplikt og krav om bruk av ansvarlig foretak ved bygging og utbedring av våtrom utgjorde en del av lovforslaget. Det ble ikke gjennomført noen sammenfattende analyse av hvor stort problemet med for dårlig sikrede våtrom er for samfunnet, verken i NOU-en eller i lovforslaget. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser imidlertid at de gjennom medieoppslag, forskningsrapporter og kontakt med bransjen kjente til at det var svært mye fuktskader knyttet til våtrom,

og at både prosjektering og utføring av våtromsarbeider ofte var dårlig (intervju med Kommunal- og regionaldepartementet 27. april 2012).

Når det gjelder bygging av ny rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei, er det i forbindelse med kommunedelplanen utarbeidet en behovsanalyse som ivaretar samme funksjon som en mål- og problemanalyse.

Av 33 høringsnotater som inngikk i en dokumentanalyse, inneholder 28 en begrunnelse for forslag til forskrifter.

---

## 5.2 Vurderinger av alternative virkemidler

I tre av de utvalgte tiltakene er det på et tidlig tidspunkt vurdert alternative virkemidler eller løsninger. Det fjerde tiltaket, forslag til ny bygningslovgivning, som blant annet førte til forskriftskrav om søknadsplikt og ansvarlig foretak for våtromsarbeider, drøfter i mindre grad ulike virkemidler. Det femte tiltaket er utredet av EU, og er i denne undersøkelsen ikke vurdert med tanke på utredning av alternative virkemidler.

Alternative virkemidler eller løsninger er i liten grad nevnt i stortingsproposisjoner eller stortingsmeldinger, men er vurdert i tidligere utredningsdokumenter. Utredningen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven illustrerer dette. Her er ulike virkemidler drøftet og vurdert i NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*. Utredningen konkluderte bl.a. med at det burde utformes en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede. I NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet* og i Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) er dette alternativet videreført.



I henhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal fysiske løsninger være utformet slik at de kan benyttes av flest mulig. Her er inngangspartiet til et bakeri tilrettelagt for rullestolbrukere og andre personer med nedsatt funksjonsevne.

Foto: Miljøverndepartementet

Denne innsnevringen av alternativer er i tråd med mandatene i de utvalgte tiltakene. I mandatet til NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* er for eksempel utvalget gitt vide

rammer for ulike strategier og virkemidler for å fremme funksjonshemmedes tilgang til samfunnslivet. Mandatet nevner både juridiske, økonomiske og administrative virkemidler. Utvalget som utredet loven (NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*), ble gitt et mye snevrere mandat hvor virkemidlene er begrenset til kun juridiske virkemidler og et oppdrag om å utarbeide forslag til ny lovgivning for å styrke funksjonshemmedes rettsvern mot diskriminering.

I en offentlig utredning av samhandling i helsevesenet, NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – En sammenhengende helsetjeneste*, vurderes ulike virkemidler på en rekke områder. I St.meld. nr. 47 (2007–2008) *Samhandlingsreformen* drøftes kort alternative finansieringsmodeller for helsevesenet, og det er begrunnet hvorfor disse ikke foreslås. Hovedvekten er imidlertid lagt på å beskrive og begrunne valget av det tiltaket som foreslås. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*, som omfatter de fleste av tiltakene i samhandlingsreformen, viser bare i liten grad til alternative innretninger på virkemidlene i reformen.

I kommunedelplanen som utreder ulike løsninger for bygging av ny rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei, er de ulike forslagene til utbedring satt opp i en tabell og sammenholdt med tanke på nytte og kostnader. Av de utvalgte tiltakene er det bare i utredningen av dette tiltaket at ulike alternative virkemidler er satt systematisk opp mot hverandre for sammenligning.

I forbindelse med utredningen av forskriftsbestemmelsen om våtrom ble det ikke vurdert alternativer til forslaget om søknadsplikt og krav om ansvarlig foretak.

Caseundersøkelsen viser også at det finnes NOU-er med oppdrag som ikke gjør det relevant å legge fram forslag basert på uendret ressursbruk. Det gjelder for eksempel bygningslovutvalgets to NOU-er, som har til hensikt å forenkle og strukturere bygningsloven med sikte på helhet og effektivitet. I mandatet er dette også presisert, ved at det i stedet for å kreve forslag basert på uendret ressursbruk "[...] forutsette[r] at forslag som fremmes, skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av byggesaksbestemmelsene i loven".

Gjennomgangen til Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) av NOU-er fra årene 2008 og 2009 viser at seks av totalt 43 offentlige utredninger inneholdt alternative forslag. En tilsvarende gjennomgang for årene 2001 og 2002 viser at 13 av 57 offentlige utredninger inneholdt alternative forslag. Disse tallene inkluderer mindretallsforslag fra utvalgene.

En gjennomgang som Difi har gjort av 380 odelstingsproposisjoner og stortingsproposisjoner fra årene 2007 til 2009, viser at det ikke i særlig grad utredes alternative forslag eller forslag som bygger på en nå-situasjon. Difi gjør imidlertid i sin rapport oppmerksom på at alternativer kan være vurdert i tidligere faser i utredningen, eller at alternativer kan være drøftet innad i utredningene uten at det kommer til uttrykk som forslag fra utredningene (Difi 2012).

Difis undersøkelse peker også på at bare et mindretall av NOU-mandatene inneholder et krav om at minst ett av forslagene som utredes, skal baseres på uendret ressursbruk. I 2008/2009 hadde 21 prosent av mandatene slike krav, en nedgang fra 2001/2002. NOU-ene i caseundersøkelsen som har et slikt krav i mandatet, har alle omtrent samme formulering: "Minst eitt forslag til tiltak skal, så langt som mogleg, baserast på uendra eller redusert ressursbruk" (NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*).



I dokumentanalysen av 33 høringsnotater var det 14 av høringsnotatene som beskrev alternative løsninger til elementer i den foreslåtte forskriften.

---

## 5.3 Konsekvensvurderinger

### 5.3.1 Konsekvensvurderinger i de fem utvalgte tiltakene

Alle tiltakene som er gjennomgått i caseundersøkelsen, redegjør for konsekvenser av forslagene, men i varierende omfang. Mens store lovforslag som samhandlingsreformen og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven inneholder omfattende beskrivelser av konsekvenser for ulike berørte parter, er beskrivelsen av konsekvensene av forskriftene om økodesign og søknadsplikt for våtrom mindre omfattende. Når det gjelder rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei, har det blitt gjort konsekvensutredninger i henhold til kravene om utredninger som følger av plan- og bygningsloven. Det innebærer at det har blitt gjennomført alternativvurderinger og samfunnsøkonomiske analyser.

Samhandlingsreformen har i første rekke konsekvenser for kommunene, spesialisthelsetjenesten og pasientene. Helsedirektoratet fikk i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å utrede kostnadene ved flere av elementene i reformen, særlig knyttet til kommunenes plikt til å opprette døgntilbud for øyeblikkelig hjelp. Undersøkelsen viser at de fleste sidene av reformen ble vurdert med hensyn til økonomiske og administrative konsekvenser, og at enkelte av disse konsekvensene ble tallfestet. Imidlertid inneholder verken lovforslaget eller stortingsmeldingen noe forsøk på å tallfeste nyttevirkningen av forslaget.

Det er i begrenset grad gjort konkrete vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av ikt som virkemiddel i sentrale beslutningsdokumenter, selv om det fastslås i Stortingsmelding nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* at ikt er et viktig virkemiddel for å realisere målene med samhandlingsreformen. I lovforslaget til Stortinget står det at departementet vil vurdere behovet for forskrifter med krav til funksjonskrav, standarder og sertifisering for å sikre elektronisk meldingsutveksling, og at konsekvensvurderinger vil gjøres i forbindelse med vurderingen av forskriftsregulering (Prop. 91 L (2010–2011)).

Helsedirektoratet, som utredet mange av problemstillingene i samhandlingsreformen, mener at elementer av utredningen ikke er tilstrekkelig. Blant annet uttaler de i høringsen av Prop. 91 L (2010–2011) at de "økonomiske og administrative konsekvenser ikke er tilstrekkelig utredet. Dette gjelder særlig flere av de nye oppgavene som kommunene eventuelt kan komme til å bli pålagt, eksempelvis kostnadsberegning av plikten til å etablere døgnopphold for øyeblikkelig-hjelp pasienter dersom dette blir vedtatt".

I et internt notat av 19. februar 2009 om befolkningsgrunnlaget for stabil og hensiktsmessig drift av enkelte oppgaver og funksjoner i kommunen påpeker Helsedirektoratet at kunnskapen på området og dataene som forelå, ikke var tilstrekkelig. I notatet heter det at "[d]et innenfor rammen av dette notatet ikke [har] vært mulig å belyse alle sider ved et interkommunalt samarbeid, heller ikke å framskaffe data som kan bidra til å tallfeste 'kritisk masse'<sup>2</sup> for ulike oppgaver. [...] Det gjenstår derfor et betydelig arbeid for å framskaffe kunnskap om datavariabler og grunnlag som kan trekkes inn i beregning av kritisk masse for ulike funksjoner og oppgaver overfor ulike målgrupper".

2) Dvs. nødvendig befolkningsgrunnlag for stabil og hensiktsmessig drift av tilbudet.



Reguleringsplanen for rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei beskriver konsekvenser for miljøet, sikkerheten under utbyggingen, de berørte eiendommene, kulturminner mv. Ifølge Samferdselsdepartementet var de opprinnelige reguleringsplanene fra 2004 og 2007 imidlertid foreldet på flere områder da prosjektet ble tatt inn i *Nasjonal transportplan 2010–2019* og statsbudsjettet for 2010 (intervju med Samferdselsdepartementet 20. juni 2012). Det medførte at prognosen for sluttkostnad på prosjektet (225 mill. kroner) var for lav i statsbudsjettet for 2010. Det ble derfor satt i gang ny reguleringsplanprosess, der reguleringsplanen ble vedtatt i januar 2012. Anslaget økte til 344 mill. kroner i statsbudsjettet for 2012, noe som tilsvarer en økning på 53 prosent i forhold til anslaget i statsbudsjettet for 2010.

I presentasjonen av prosjektet i tilknytning til rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei i *Nasjonal transportplan* er nytte og kostnader tallfestet på samme vis som ved øvrige veiprosjekter i *Nasjonal transportplan*. For eksempel er reduksjonen av samfunnets transportkostnader beregnet til 150 mill. kroner, mens det er anslått at nedgangen i antall personer som hvert år omkommer i forbindelse med ulykker på strekningen, vil være 0–1 (St.meld. nr. 16 (2008–2009)).

Når det gjelder EU-bestemmelser som skal implementeres i norsk rett, er disse utredet og utformet i EU. Norske myndigheters utredningsoppgave er dermed begrenset til å utrede eventuelle særlige konsekvenser av bestemmelsen for det norske samfunnet.

Økodesigndirektivet berører spesielt privat næringsliv ved at produkter som omfattes av direktivet, kan bli gjenstand for ulike restriksjoner. Da økodesigndirektivet ble innlemmet i norsk lovgivning, kunne ikke norske myndigheter forutse hvilke konsekvenser kommende underliggende forordninger ville få. Myndighetene må dermed følge med på arbeidet med utforming av forordninger i EU, og vurdere hvilke konsekvenser disse vil kunne ha for Norge.

En foreslått forordning under økodesigndirektivet som omhandler energikrav til varmtvannsberedere, vil ifølge Olje- og energidepartementet få urimelige konsekvenser for norske forbrukere og produsenter om den blir implementert. Elektriske varmtvannsberedere, som vil rammes urimelig hardt av den foreslåtte forordningen, er vanlige i Norge, men ikke i mange andre europeiske land. Det er vanskelig å finne fungerende og rimelige erstatninger for elektriske varmtvannsberedere i Norge (intervju med Olje- og energidepartementet 20. juni 2012).

Mulighetene for å påvirke utformingen av kommende forordninger er størst i en tidlig fase av utformingen (NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*).



Elektriske varmtvannsberedere er et eksempel på elektriske artikler som foreslås omfattet av økodesignforskriftens krav om produkters energieffektivitet. Foto: Høiax

Søknadsplikten knyttet til våtromsarbeider var ikke særskilt berørt av det offentlige utvalget som utredet lovrevisjonen (NOU 2003: 24 *Ny bygningslovgivning*). Imidlertid ble søknadsplikten implisitt diskutert i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) om plan- og bygningsloven. Her er fordeler og ulemper ved å innføre krav om uavhengig kontroll blant annet for våtromsarbeider tatt med. Her heter det også at "det kan forekomme [...] at det kreves uavhengig kontroll i for mange eller feil saker i en del tilfeller inntil man får tilstrekkelig erfaring med et slikt krav". Proposisjonen omtaler ikke konsekvenser av innføring av søknadsplikten direkte. Høringsdokumentene til ny byggesaksforskrift inneholder heller ingen beskrivelse av konsekvenser knyttet til søknadsplikten, men viser til omtale i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008).

Knappt ett år senere ble det i et høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet foreslått å fjerne søknadsplikten og kravet om bruk av ansvarlig foretak ved våtromsarbeider. Begrunnelsen var at det hadde blitt avdekket tilfeller av tungvint og ulik saksbehandling i kommunene. Søknadsplikten hadde dessuten fått mye medieomtale som beskrev høye gebyrer, lang saksbehandlingstid og tungvint byråkrati. Det faglige behovet for et kvalitetskrav til våtromsarbeider hadde ikke endret seg siden 2010, men presiseringen i byggesaksforskriften fikk større konsekvenser enn departementet hadde forutsatt. Kommunal- og regionaldepartementet ser i ettertid at departementet kunne hatt nytte av konkrete vurderinger av hvor mange søknader kommunene kunne vente å få inn etter at kravet trådte i kraft. Departementet mener at det også kunne ha vært nyttig å involvere næringsinteressene på et tidligere tidspunkt i forskriftsarbeidet for å avdekke svakheter i regelverket (intervju med Kommunal- og regionaldepartementet 27. april 2012).

#### **Utredningsmandater og konsekvensvurderinger**

Alle mandatene i NOU-ene som inngår i caseundersøkelsen, stiller krav til konsekvensutredninger med i hovedsak sammenfallende formuleringer. Utformingen av kravet er typisk formulert slik: "Utvalet må gjøre greie for økonomiske og administrative konsekvensar av dei framlegg som vert sett fram" (NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*).

Selv om kravet til utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene er likt utformet i mandatene, varierer omfanget av konsekvensvurderingene mye. Omfanget av og dybden i konsekvensvurderingene henger i større grad sammen med mandatets øvrige krav, som er styrt av de faglige behovene utredningen springer ut av, og hvilken fase i tiltaksplanleggingen utredningen inngår i.

For eksempel er mandatet til NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene* først og fremst å utrede og harmonisere helse- og sosiallovgivningen. Utvalget foreslår ingen nye rettigheter for tjenestemottakerne, og konsekvensene av harmoniseringen anses som ressursbesparende framfor kostnadsdrivende. De tilsiktede virkningene av tiltak er ikke primært beskrevet under økonomiske kostnader, og beskrivelsen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er dermed svært knapp.

I begge NOU-ene som lå til grunn for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er derimot økonomiske kostnader viet større oppmerksomhet, selv om mandatet på dette punktet er likelydende. I disse utredningene er det blant annet foreslått tiltak som påvirker utforming av bygg og offentlige steder, og kostnadene ved dette er forsøkt tallfestet.

### 5.3.2 Konsekvensvurderinger i proposisjoner, NOU-er og høringsnotater til forskrifter

Difi har gjennomført en dokumentanalyse av samtlige odelstingsproposisjoner og en rekke stortingsproposisjoner<sup>3</sup> i periodene 2007–2008 og 2008–2009, med unntak av St.prp. nr. 1, til sammen 380 proposisjoner. Proposisjonene inneholder vanligvis egne kapitler om økonomiske og administrative konsekvenser, men disse kapitlene er ofte svært korte. 5 av totalt 194 odelstingsproposisjoner inneholder ingen omtale av økonomiske og administrative konsekvenser. Ifølge Difi kan forslag som fremmes i proposisjoner, vise til tidligere utredninger om samme forhold i eksempelvis NOU-er, andre stortingsdokumenter eller rapporter fra eksterne miljøer (Difi 2012).

Ifølge Difis undersøkelse kommer de budsjettmessige konsekvensene vanligvis tydelig fram i proposisjonene, mens det er mer sjelden at andre konsekvenser beskrives. Undersøkelsen viser også at konsekvenser sjelden tallfestes i proposisjoner. 12 prosent av de registrerte konsekvensvurderingene innebærer tallfesting, mens ytterligere 3 prosent er samfunnsøkonomiske analyser. Formuleringer som "ingen konsekvenser", "utredes senere" og "vanskelig å fastslå" utgjør til sammen halvparten av konsekvensvurderingene. Der tiltaket får økonomiske konsekvenser, heter det gjerne at "kostnadene tas innenfor eksisterende budsjetttramme", eller at man "kommer tilbake til saken i budsjettsammenheng". Det er ifølge Difi sjelden at formuleringer om at kostnader kan håndteres innenfor eksisterende budsjettrammer, følges opp med vurderinger av hvilke omprioriteringer som eventuelt må gjøres.

I NOU-ene er det et mønster at budsjettmessige konsekvenser av forslagene tallfestes, mens samfunnsmessige konsekvenser beskrives for et lengre tidsperspektiv og i prosa. I saker som berører næringslivet, er konsekvensbeskrivelsene som regel i prosa uten tallfesting (Difi 2012).

I en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Difi i 2010, fikk 32 direktorater spørsmål om i hvor mange høringsaker på direktoratets fagområde de økonomiske og administrative konsekvensene ble godt nok utredet. Respondentene er delt i synet på om konsekvenser er godt nok utredet. Av direktoratene som svarte, oppga 61 prosent at slike konsekvenser var godt nok utredet "i noen høringsaker" eller "i få høringsaker" (Difi 2012). 39 prosent mente at konsekvensene er godt nok utredet i de fleste eller i alle saker.

Kapitlet "Økonomiske og administrative konsekvenser" i lovproposisjoner, høringsnotater osv. omfatter ikke nødvendigvis vurderinger av om selve tiltaket er egnet til å ivareta behovene eller formålene som ligger til grunn for forslaget. Begrunnelsen for tiltaket framgår ofte mer eller mindre eksplisitt i andre deler av dokumentene i form av faglige begrunnelser for forslagene, og er en vesentlig del av utredningsarbeidet.

I dokumentanalysen av 33 høringsnotater om forskriftsforslag fra 2011 og 2012 kartlegges forekomsten av ulike typer konsekvensvurderinger i høringsnotatene. Det er ikke vurdert hvilke faktiske konsekvenser forslagene vil ha.

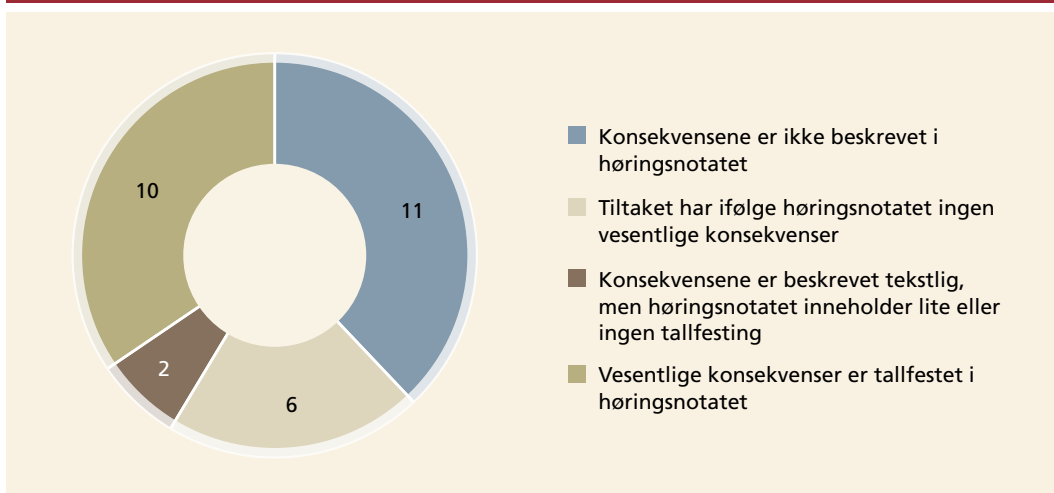
Dokumentanalysen viser at 10 av notatene ikke inneholder noen konsekvensbeskrivelser for verken staten, kommuner eller næringslivet. Av de resterende høringsnotatene inneholder 17 notater egne avsnitt om administrative og økonomiske konsekvenser. Disse avsnittene er av varierende omfang.

Av de 33 forskriftsforslagene berører 29 av forskriftene statlig forvaltning. Figur 1 og figur 2 viser hvilke beskrivelser som er gitt av henholdsvis økonomiske og administra-

3) Undersøkelsen omfatter ikke St.prp. nr. 1, forslag til endringer i budsjett som skyldes endrede inntekts-/utgiftsnivåer, proposisjoner om lønnsoppgjør, inntekstavgifter o.l.

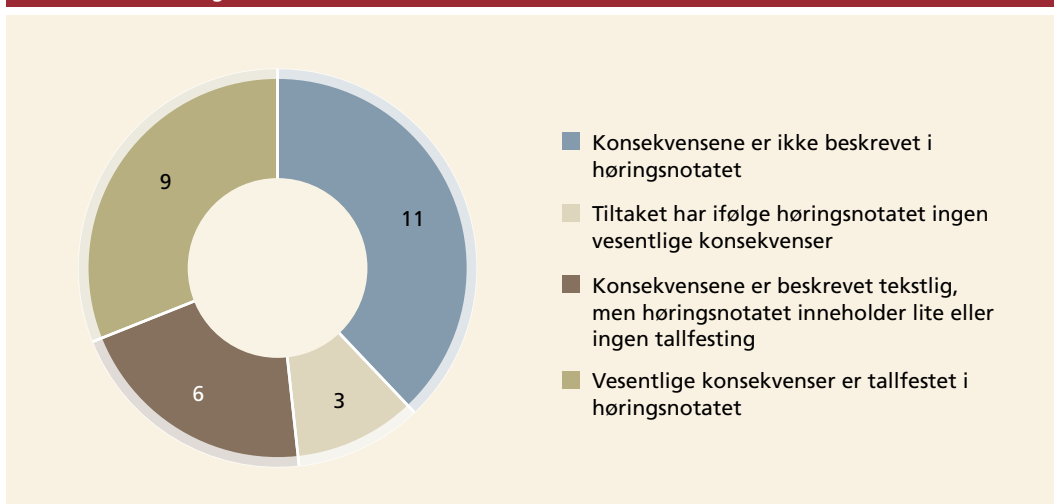
tive konsekvenser i de aktuelle høringsnotatene. Med økonomiske konsekvenser menes her utgifter eller inntekter som har betydning for statsbudsjettet. Administrative konsekvenser kan for eksempel omfatte organisatoriske endringer, økt arbeidsbyrde eller nye aktiviteter som rapportering, dokumentering, kontroll og tilsyn.

**Figur 1 På hvilken måte er økonomiske konsekvenser for statlig forvaltning vurdert?**  
Antall høringsnotater



Figur 1 viser at økonomiske konsekvenser for statlig forvaltning er tallfestet i 10 av de 29 høringsnotatene. 11 av høringsnotatene inneholder ingen beskrivelse av om saken får økonomiske konsekvenser for staten.

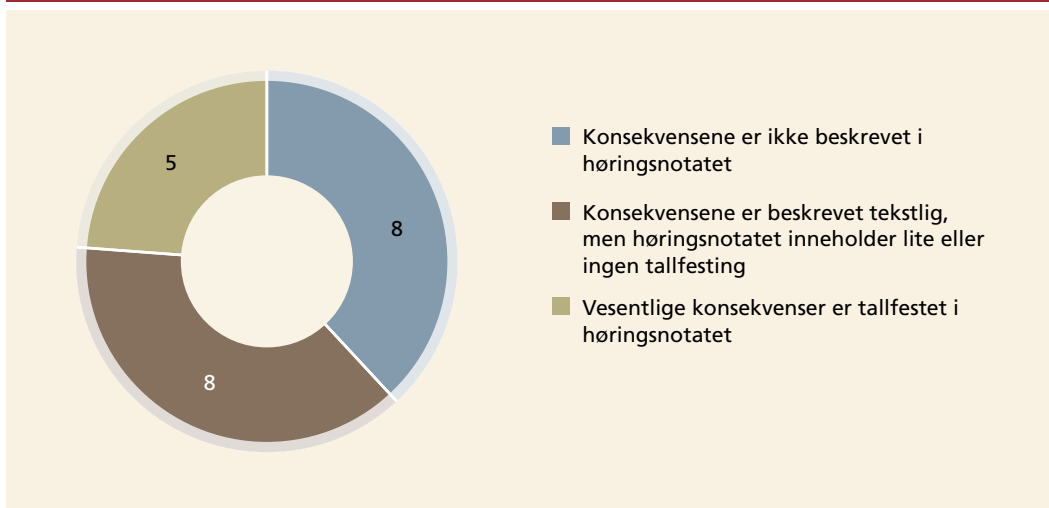
**Figur 2 På hvilken måte er administrative konsekvenser for statlig forvaltning vurdert?**  
Antall høringsnotater



Figur 2 viser at administrative konsekvenser for statlig forvaltning beskrives tekstlig i 6 av høringsnotatene, mens slike konsekvenser er tallfestet i 9 notater. 11 av høringsnotatene inneholder ingen beskrivelse av administrative konsekvenser for staten.

Av de 33 høringsnotatene som er gjennomgått, berører 21 av dem næringslivet ved at de pålegger næringslivet aktiviteter, plikter eller økonomiske byrder, eller ved at de på annen måte begrenser eller legger rammer for næringsaktivitet.

Figur 3 På hvilken måte er konsekvensene for privat næringsliv vurdert? Antall høringsnotater



Figur 3 viser at 8 av disse høringsnotatene ikke inneholder noen beskrivelse av konsekvensene for næringslivet. 13 høringsnotater angir slike konsekvenser, hvorav 5 tallfester dem.

9 av forskriftsforslagene berører kommunal forvaltning. 5 av disse inneholder en beskrivelse av konsekvenser for kommunene.

Av de 33 forskriftsforslagene kommer 12 forslag som en følge av en ny lov eller lovendring. I 6 av notatene vises det til konsekvensbeskrivelser i andre dokumenter, for eksempel proposisjoner.

### 5.3.3 Samfunnsøkonomiske analyser

I utredningene av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjøres det flere analyser av kostnadene, og mange av disse er tallfestet. Også nyttesiden er beskrevet langt på vei, selv om denne nytten ikke er tallfestet. Nyten for personer som ikke har nedsatt funksjonsevne, og som dermed ikke er den primære målgruppen for tiltaket, er det også redegjort for. Dermed er flere viktige elementer i en samfunnsøkonomisk analyse til stede.

I St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* framgår det at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har utført samfunnsøkonomiske analyser av oppgaveendringene som inngår i reformen. Meldingen inneholder likevel elementer av samfunnsøkonomisk analyse, blant annet ved at den beskriver null-alternativet, dvs. konsekvensene dersom tiltak ikke iverksettes. Meldingen inneholder også en rekke eksempler på kommuner som har overtatt oppgaver fra spesialisthelsetjenesten, og at det har bidratt til lavere kostnader og bedre tilbud til pasientene. Departementet peker i meldingen også på at en forutsetning for at regjeringen skal gå videre med forslagene, er at de viser seg kostnadseffektive.

I forslaget til ny helse- og omsorgstjenestelov (Prop. 91 L (2010–2011)) er det imidlertid ikke laget noen oppstilling av nytte og kostnader for alle tiltakene i samhandlingsreformen samlet, og heller ikke av de store enkeltelementene i reformen. Departementet påpeker i stortingsmeldingen at kommunale tjenester gjennomgående er billigere enn spesialisthelsetjenester.



Myndighetene ønsket gjennom en forskriftsbestemmelse å redusere byggefeil i våtrom.

Foto: Colourbox.com

I framleggningen av ny bygningslov (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)) er det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av et av elementene i loven som er nytt, nemlig kravet om uavhengig kontroll av våtromsarbeider. Det er gjort forsøk på å tallfeste både nytte- og kostnadsvirkninger, men pga. at det er stor usikkerhet knyttet til beregningene, er analysen gjennomført ved hjelp av pluss- og minustegn. Fordeler og ulemper ved uavhengig kontroll er satt opp systematisk og gir et inntrykk av hvor mye vekt som skal tillegges de ulike virkningene. Både driftskostnader og investeringskostnader inngår.

For prosjektet i forbindelse med rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei er det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med Vegdirektoratets prosedyrer.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan* er prosjektet estimert til å ha en samfunnsøkonomisk nettokostnad på 40 mill. kroner.

For statlige investeringstiltak som overstiger 750 mill. kroner, inngår samfunnsøkonomiske analyser som en obligatorisk del av regimet for ekstern kvalitetssikring. Se faktaboks 2, side 55.

Difis undersøkelse viser at 7 av 194 odelstingsproposisjoner fra perioden 2007–2009 inneholder samfunnsøkonomiske analyser, mens det samme gjelder 4 av 43 NOU-er fra perioden 2008–2009. Samfunnsøkonomiske analyser utgjør 3 prosent av konsekvensvurderingene i proposisjoner fra perioden 2007–2009 (Difi 2012). Ingen av høringsnotatene til forskriftsforslagene fra 2011 og 2012 viser til samfunnsøkonomiske analyser, med unntak av at det i ett tilfelle vises til at en slik analyse er gjennomført av EU.

I Difis spørreundersøkelse fra 2010 fikk et utvalg direktorater spørsmål om hvor ofte det er behov for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med egne

konsekvensvurderinger. 26 prosent av direktoratene svarte at det er nødvendig "i de fleste saker", mens 70 prosent svarte at det er nødvendig "i noen saker" eller "i få saker". 4 prosent visste ikke. (Difi 2012.)

#### **5.3.4 Tallfesting av konsekvenser**

Utredningene som er gjennomført i forbindelse med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er et eksempel på at det kan være krevende å tallfeste konsekvenser av kompliserte tiltak. I forbindelse med arbeidet med disse utredningene ble det gjennomført fem utredninger av totalt fire forskjellige eksterne kompetansemiljøer. Alle utredningene skulle beskrive nytte og kostnader ved lovreguleringer på ulike delområder. Flere av utredningene peker på at deler av utredningsoppdragene var vanskelige å løse. Det gjelder både nytte- og kostnadssiden av tiltakene som ble vurdert (Econ 2007, Møreforsk 2001, NIBR/SINTEF 2007 og NTNU/SNF 2007).

De mest kostbare elementene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er at eksisterende bygningsmasse og strukturer i samferdselssektoren skal tilpasses kravene om universell utforming. I de ulike fasene av utredningen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er kostnadene ved slike tilpasninger utredet av Møreforsk, Econ og til slutt også NIBR / SINTEF og Samferdselsdepartementet.

NIBR/SINTEF peker på at det i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser generelt er enklere å tallfeste kostnader enn nytte, men at det i forbindelse med universell utforming også er vanskelig å gi gode anslag på kostnadssiden. Kostnadsanslagene i tilknytning til lovutredningene er svært usikre, og de ulike anslagene spriker. Å tallfeste nyttesiden vil, ifølge NIBR/SINTEF, være så vanskelig og kostnadskrevende at de ikke finner det tilrådelig med en fullstendig nytte-kostnad-analyse.

Statlige tiltak varierer med hensyn til kompleksitet. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har inntrykk av at samfunnsøkonomiske analyser ofte oppfattes som svært omfattende analyser med tallfesting på et detaljert nivå, og at nettopp det kan være en medvirkende årsak til at slike analyser sjelden gjennomføres, særlig i forbindelse med enklere tiltak. DFØ påpeker imidlertid at samfunnsøkonomisk analyse er en metode som i utgangspunktet kan brukes på en rekke områder, og som kan skaleres til et hensiktsmessig nivå for de fleste typer tiltak (intervju med DFØ 5. februar 2013).

Difi påpeker at det oppleves som spesielt krevende å tallfeste nyttesiden i samfunnsøkonomiske analyser, blant annet fordi nyttevirkningene ofte ligger langt fram i tid (Difi 2012).

## 6 Hvilke forhold påvirker kvaliteten på utredningene?

---

### 6.1 Forvaltningens utredningskompetanse

#### 6.1.1 Veiledninger, reglement og kompetansetiltak

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser er to enheter som er opprettet for å dekke behovet for kompetanse når det gjelder utredninger i departementene og direktoratene. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har i tillegg utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen som skal hjelpe fagdepartementer, fagdirektorater og andre til å tolke og forstå utredningsinstruksen.

#### Veileder til utredningsinstruksen

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet utarbeidet i 2005 en ny veileder til utredningsinstruksen, blant annet for å få en mer samlet framstilling av kravene til utredninger. Formålet med veilederen er å informere om gjeldende regelverk og gi råd og veiledning for å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid, jf. departementets side om veilederen på Internett.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet opplyser at andre departementer ofte tar uformell kontakt med spørsmål om og kommentarer til utredningsinstruksen og hvordan denne skal tolkes i konkrete tilfeller (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet gir uttrykk for at det kan være grunn til å vurdere om regelverket er utformet klart nok. Det gjelder for eksempel at konsekvensanalyser og samfunnsøkonomiske analyser må tilpasses tiltakets omfang og antatte konsekvenser. På bakgrunn av funnene til Difi om mangelfull etterlevelse av utredningsinstruksen, er Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i ferd med å sette i gang et arbeid for å sikre at instruksen følges på en bedre måte. Som en del av dette arbeidet skal det også vurderes hvorvidt det skal gjøres endringer i regelverket for konsekvensutredninger (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

#### Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i samfunnsøkonomiske analyser som skal bidra til at slike analyser inngår som en del av beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak. Formålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av offentlige tiltak og reformer før beslutninger fattes, gjennom å framskaffe systematisk og mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Det skal gi grunnlag for å vurdere om et offentlig tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak.

#### Direktoratet for økonomistyring

DFØ er pådriver for å heve kompetansen til departementer og statlige virksomheter med hensyn til gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser, og direktoratet tilbyr veiledningsmateriell, arrangerer kurs og seminarer, bidrar med metode-rådgivning og koordinerer et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser.



DFØs veiledning og metodebruk tar utgangspunkt i Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* (2005). DFØ har også utarbeidet en håndbok for samfunnsøkonomiske analyser (2010).

I 2012 gjennomførte DFØ fire kurs, to nettverkssamlinger og fjorten rådgivningsoppdrag om samfunnsøkonomisk analyse. Disse aktivitetene har ligget på et stabilt nivå siden 2009. DFØ får tilbakemeldinger fra brukerne sine i forbindelse med kurs og lignende, og gjennomfører i tillegg årlige brukerundersøkelser. Brukerundersøkelsen fra 2009<sup>4</sup> viser at brukerne gjennomgående er fornøyd med DFØs tjenester, og at de i stor grad er enig i at temaene som presenteres på nettverket for samfunnsøkonomisk analyse, er relevante for deres virksomhet (DFØ 2010). Også brukerundersøkelsen fra 2010 viser at brukerne har positive vurderinger<sup>5</sup> av DFØs veiledere, kurs, nettverk og rådgivningsaktiviteter (DFØ 2010b).

DFØ påpeker at etterspørselen etter rådgivning om samfunnsøkonomisk analyse fra departementene ikke er særlig stor. Departementer som allerede har fått bistand fra DFØ, og som har blitt kjent med kompetansen som finnes i direktoratet, etterspør i større grad enn andre slike tjenester (intervju med DFØ 6. februar 2013).

DFØ legger opp til å revidere veilederen om samfunnsøkonomiske analyser som en del av oppfølgingen av NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*. NOU-en er utarbeidet for å oppdatere og forbedre metodikken for samfunnsøkonomiske analyser, særlig når det gjelder samfunnsvirkninger av tiltak som kommer langt fram i tid, og usikkerhet i den forbindelse (NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*). Dette arbeidet skal bidra til at alle samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres etter samme beregningsmetoder, slik at den samfunnsøkonomiske nytten av tiltak skal kunne sammenlignes på tvers av departementsgrenser (intervju med DFØ 6. februar 2013).

DFØ retter stadig mer av sitt veiledningsarbeid mot beslutningstakere, noe de gjør for å bidra til å øke etterspørselen etter samfunnsøkonomiske analyser og for å styrke forståelsen av hvordan metoden kan inngå i de relevante planleggings- og styrings-systemene. Etter DFØs mening er det mange som feilaktig opplever at samfunnsøkonomiske analyser er en altfor omfattende metode i mange tilfeller. DFØ legger opp til at en ny veileder skal tydeliggjøre mulighetene og behovet for å skalere en samfunnsøkonomisk analyse til et nivå som gjør den anvendelig på alle typer tiltak (intervju med DFØ 6. februar 2013).

DFØ har også jevnlig møter med enhet for økonomi og analyse i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for å koordinere arbeidet som skal bidra til å bedre nivået på utredninger (intervju med DFØ 6. februar 2013).

#### **Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser**

Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser ble opprettet i 2005 og 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 som består av personer i departementene og DFØ. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ivaretar en sekretariatsfunksjon, som blant annet utgjør kontaktpunktet mellom departementene og fagpanelet.

4) Brukerundersøkelsen ble sendt til 2104 personer som har benyttet én eller flere av DFØs tjenester og/eller har vært i kontakt med DFØ om regelverk- og konsernsystemer, og dessuten mottakerne av SSØs nyhetsbrev. 514 personer (24 prosent) svarte på undersøkelsen.

5) Det vil si at respondentene er enig i påstander om at de ulike tilbudene "trygt kan anbefales andre". N = 438, svarprosenten er ukjent.

Bakgrunnen for etableringen av fagpanelet er FADs ansvar for utredningsinstruksen. Målet med fagpanelet er å bedre kvaliteten på departementenes beslutningsgrunnlag og kompetansen i departementene når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse.

Opgavene til fagpanelet er blant annet å

- veilede om innretning og struktur i samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser
- gi råd om gjennomføring av konsekvensanalyser
- kommentere gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser
- gjennomføre egne samfunnsøkonomiske analyser
- bistå med råd og veiledning ved utformingen av mandatet for offentlige utvalg
- bistå med råd og veiledning ved utformingen av interne og eksterne utredningsoppdrag
- arrangere fagseminarer

Fagpanelet har siden reetableringen i 2009 gitt råd og bistand i 14 saker. Omfanget av bistanden har variert mellom de ulike tilfellene fra noen få timer til flere ukes- og månedeverk. I 9 av disse sakene ble bistanden gitt i 2009 og 2010. Bistanden i de siste 5 sakene ble gitt i 2011 og 2012. I tillegg til dette har panelet ytt intern bistand til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i saker som det har utredet.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet mener at fagpanelets konstruksjon tilsier at det kun kan ha en understøttende rolle til sektordepartementenes eget arbeid. Fagpanelets kapasitet vil være begrenset, blant annet fordi arbeid i panelet må prioriteres opp mot deltakernes arbeid i egne linjeorganisasjoner (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013 og DFØ 6. februar 2013).

### **Sektorspesifikt reglement**

På ulike områder i forvaltningen finnes det sektorspesifikke regler for utredning av tiltak på området. Plan- og bygningsloven vil for eksempel ha mange krav til utredninger innen samferdselssektoren og andre utbygginger. Samferdselssektoren har i tillegg utarbeidet en rekke prosedyrer og rutiner for utredninger for å ivareta disse og andre krav, blant annet krav om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser ved veiprojekter. Samferdselsdepartementet og andre forvaltningsorganer som har et betydelig antall store investeringer, må i tillegg i mange av sine investeringstiltak forholde seg til ekstern kvalitetskontroll under Finansdepartementets kvalitets- sikringsregime.

#### **6.1.2 Utredningskompetansen varierer mellom de ulike sektorene**

Utredningskompetansen varierer mellom de ulike departementene og sektorene. Sektorer som jevnlig utarbeider konsekvensanalyser etter kravene fra Finansdepartementets kvalitetssikringsregime, har etter DFØ og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets erfaring gjennomgående bedre utredningskompetanse enn andre. Samferdselsdepartementet viser til at det er en omfattende kvalitetssikring også av prosjekter med lavere kostnad enn 750 millioner kroner, særlig i etatene.

Samlet sett har kravene som følger av plan- og bygningsloven og KS-regimet, ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet bidratt til stor utredningskompetanse i blant annet samferdselssektoren (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013). Denne kompetansen kom blant annet til uttrykk under utredningen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, da kostnader knyttet til tilpasning til universell utforming skulle estimeres på ulike sektorområder som i stor grad berøres av loven. Samferdselsdepartementet valgte å gjennomføre kostnadsberegningen selv. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, som

også var berørt av kravet til universell utforming, satte til sammenligning utredningene ut på anbud.

DFØ ser eksempler på at enkelte departementer som ikke har så mange store investeringsprosjekter, og som har mindre tradisjon for kvantitativ analyse, også gjennomfører omfattende utredninger med viktige elementer av samfunnsøkonomisk analyse. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid for å tallfeste nytten av universell utforming av bygg trekkes fram som et eksempel her (intervju med DFØ 5. februar 2013).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ser av og til eksempler på enkelt-saker som tyder på manglende utredningskompetanse, eller at denne typen kompetanse ikke er godt nok benyttet (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet 30. januar 2013). Også Difi trekker fram manglende kompetanse om utredninger i både departementer, utredningsutvalg og underliggende etater som en sannsynlig årsak til at instruksens krav til konsekvensvurderinger ikke etterleves (Difi 2012).

I utredningsprosessene vil det ofte være en arbeidsdeling mellom departementer og underliggende virksomheter som følge av ulik kompetanse. Blant de fem utvalgte tiltakene i undersøkelsen er det flere eksempler på at underliggende etater utarbeider tekniske og detaljerte utredninger med fagdepartementet som oppdragsgiver.

Arbeidsdelingen mellom departement og direktorat styres gjerne av graden av spesialistkunnskap som kreves. Generelt sett mener Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet at det kan være grunn til å anta at oppmerksomheten rundt utredningsinstruksen kunne vært høyere, særlig i direktoratene, og at kunnskapen om den derfor bør økes. Det er imidlertid flere direktorater som har stor utredningskompetanse og strenge krav til utredningene, slik som samferdselsetatene (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet 30. januar 2013).

---

## 6.2 Tid og ressurser

Arbeidet med samhandlingsreformen illustrerer hvordan tid og ressurser kan påvirke utredninger. Samhandlingsreformen ble varslet i august 2008 (i pressemelding fra Helse- og omsorgsdepartementet 22. august 2008). St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* ble fremmet for Stortinget i juni året etter. I meldingen legges det vekt på framdrift i gjennomføring av reformen, og viktige milepæler fastsettes. De nødvendige lovproposisjonene skulle legges fram for Stortinget i 2010. Det samme gjaldt hovedtrekkene i ny finansieringsordning. Ifølge meldingen skulle 2012 være startåret for kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten (St.meld. nr. 47 (2008–2009)).

Det framgår av stortingsmeldingen at en omfattende undersøkelse av pasientforløp bare delvis var avsluttet da meldingen ble lagt fram for Stortinget. 10 av 14 arbeidsgrupper var ennå ikke ferdig med utredningene sine på dette tidspunktet, og enkelte deltakere i arbeidsgruppene var kritiske til tempoet og rammebetingelsene for arbeidet. Ifølge meldingen var dette arbeidet gjennomført med et begrenset antall møter og korte tidsfrister, noe som blant annet begrenset deltakernes mulighet til å drøfte fakta og problemstillinger i deres egne fagmiljøer. Departementet opplyser i intervju at utredningene av pasientforløpene fortsatte etter at meldingen var lagt fram, og at disse utredningene ble lagt til grunn i det videre arbeidet med reformen.

Samlet er det gjennomført en rekke konsekvensutredninger av de foreslåtte tiltakene i reformen, men tidsrammene for framleggelsen av stortingsmeldingen og lovforslaget la noen begrensninger på hva som kunne utredes i ulike faser. Helse- og omsorgsdepartementet framhever at arbeidet med samhandlingsreformen hadde høy prioritet på politisk nivå og ble tilført ressurser og utredningskompetanse slik at prosjektet kunne ha en rask framdrift (intervju med Helse- og omsorgsdepartementet 23. november 2012).

Når det gjelder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er det brukt omfattende tid og ressurser på utredninger. Hvis NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger* regnes som startskuddet for mål- og problemanalysen, gikk det ni år fra dette utvalget ble nedsatt i 1999, til Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) ble lagt fram for Stortinget i 2008. Utredningen bygger også på tre eksterne utredninger fra konsulenter, i tillegg til de to NOU-ene og utredningene som er innhentet av utredningsutvalgene. I tilknytning til universell utforming i transportsektoren innhentet Samferdselsdepartementet også kostnadsanalyser fra underliggende etater.

Prosjektet på rv. 3 Åsta bru med tilstøtende vei er et eksempel på at stramme tidsfrister for et prosjekt kan føre til at tiltak besluttet uten at utredningen blir tilstrekkelig kvalitetssikret. Prosjektet lå ikke inne i transportetatens forslag til *Nasjonal transportplan* i 2008. *Nasjonal transportplan 2010–2019* inneholdt en økning av planrammen på 45 prosent sammenlignet med den vedtatte planrammen for *Nasjonal transportplan 2006–2015*, og det var dermed rom for langt flere prosjekter enn det var tatt høyde for i transportetatens forslag. Rv. 3 Åsta bru-prosjektet ble derfor likevel tatt inn i *Nasjonal transportplan 2010–2019* og statsbudsjettet for 2010 med et kostnadsanslag på 225 mill. kroner. I statsbudsjettet for 2012 er prognosen for sluttkostnaden til prosjektet på 344 mill. kroner, dvs. en økning på 53 prosent i forhold til anslaget i 2010. Når Vegdirektoratet selv anbefaler et prosjekt til *Nasjonal transportplan*, vil direktoratet vanligvis foreta en siste kvalitetssikring av prosjektet, men i dette tilfellet ble det ikke tid til det (intervju med Samferdselsdepartementet 20. juni 2012).



Bygging av ny bru over Åsta elv skal fjerne en flaskehals på riksvei 3.

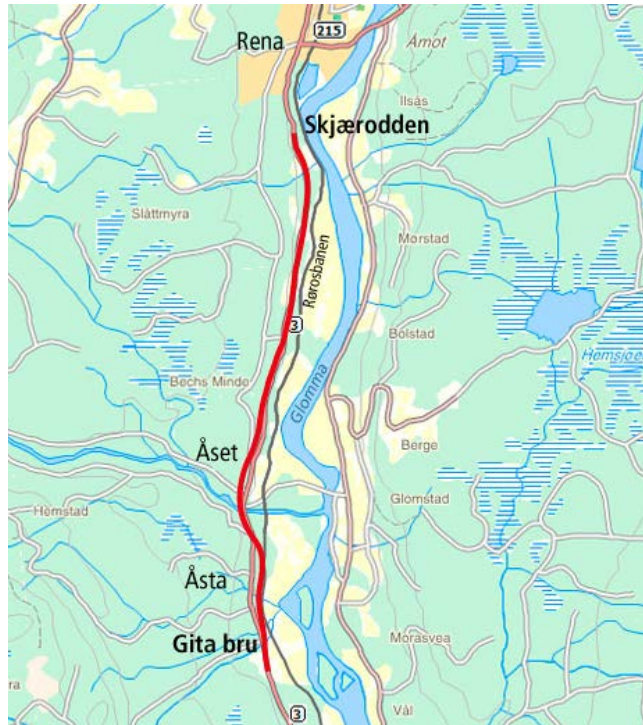
Illustrasjon: Statens vegvesen

Difi konkluderer i sin rapport med at tidspress ofte fører til at konsekvensvurderinger blir et pliktløp til slutt i forberedelsen av et tiltak, og at intensjonen i utredningsinstruksen dermed ikke oppfylles (Difi 2012).

### 6.2.1 Høringsfrister

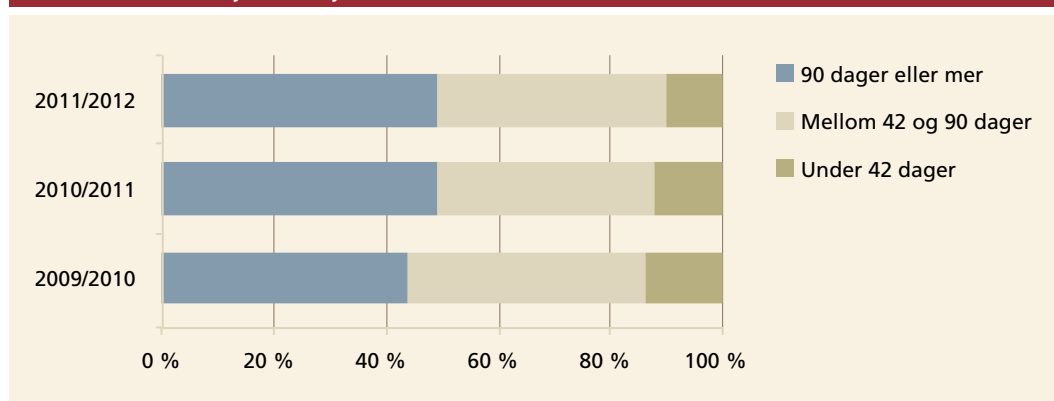
Tid kan også være en begrensende faktor i forbindelse med høringsprosesser. I Difis spørreundersøkelse ble direktoratene spurt om hvorvidt korte høringsfrister er et problem når de utarbeider høringsuttalelser. Svarene tyder på at korte høringsfrister ikke utgjør et særlig stort problem, mens en stor del av respondentene mente at det er et problem "i noen saker" (Difi 2012).

I utvalget på 44 forskrifter fra 2011/2012 ble 33 sendt på alminnelig høring. Høringsfristen var om lag tre måneder eller mer i over halvparten av tilfellene og under seks uker i to tilfeller.



I arbeidet med å utbedre riksvei 3 ved Åsta skal det bygges ny vei på en 6,7 km lang strekning. Illustrasjon: Statens vegvesen

Figur 4 Høringsfrister for saker som ble publisert på regjeringen.no i perioden fra 2009/2010 til 2011/2012 (1. juli til 30. juni)



Kilde: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Figur 4 viser at det har vært en økning i lengden på høringsfristene i saker som publiseres på regjeringen.no. Andelen hørings saker som hadde kortere enn 42 dagers høringsfrist, har falt fra 14 til 10 prosent fra 2009/2010 til 2011/2012.

### 6.3 EØS-regelverket gir andre rammebetingelser

En betydelig andel av lover og forskrifter inneholder EØS-regelverk. Utredningsinstruksen gjelder først når regelverk som er vedtatt i EU, skal gjennomføres i norsk rett. Ifølge Difis undersøkelse fra 2012 er det en utbredt holdning i forvaltningen at det ikke er et poeng å utrede konsekvenser av regelverk som allerede er vedtatt i EU-systemet, fordi konsekvensutredninger først og fremst er interessante som beslutningsgrunnlag (Difi 2012).



Stortinget eller forvaltningen kan, ifølge Europautredningen (NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*), ofte ha en betydelig grad av handlefrihet ved gjennomføring av direktiver. I motsetning til forordninger, som skal gjennomføres ordrett i norsk rett, er det opp til nasjonal lovgiver å finne formen på og virkemidlene for gjennomføringen av direktiver. Enkelte gir eksplisitt nasjonale myndigheter valget mellom flere alternativer. I Europautredningen blir det påpekt at det er viktig at norske myndigheter er oppmerksom på hvilke åpninger og muligheter direktivene gir for norske tilpasninger. Difi mener imidlertid i sin rapport at korte frister og høyt tempo i gjennomføringen kan gi for liten tid til å utrede gode løsninger (Difi 2012).

Europautredningen understreker betydningen av at norske myndigheter skaffer og sprer informasjon om nytt regelverk som utformes i EU. Norges mulighet til å påvirke EU-bestemmelser forutsetter at konsekvenser for Norge blir identifisert på et tidlig nok tidspunkt. EØS-notatene som utformes i ulike faser i utviklingen av nytt EU-regelverk, skal inneholde beskrivelser av juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser.

Gjennomføringen av økodesigndirektivet gjennom økodesignforskriften illustrerer betydningen av at norske myndigheter på et tidlig tidspunkt skaffer seg informasjon om hvilke konsekvenser et nytt EØS-regelverk får for norsk forvaltning. Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) erfarte at arbeidet knyttet til oppfølgingen av nye forordninger med nye produktgrupper på økodesignområdet var mer omfattende enn antatt. Departementets erfaring er at det er vanskeligere å nå fram med synspunkter etter at rettsaktene er vedtatt i EU. Tidlig involvering fra NVE og norske interesseparter i utarbeidingsfasen er dermed viktig for å få oversikt over konsekvenser. Det er også viktig for å kunne gi innspill som kan bidra til at regelverket ikke blir utformet på en slik måte at det gir urimelige konsekvenser for norske forbrukere og produsenter (intervju med Olje- og energidepartementet 20. juni 2012).

#### Faktaboks 1 EØS-regelverk

##### Gjennomføring av rettsakter som er vedtatt i EU

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Om Norges avtaler med EU* (Europautredningen) framgår det at alle deler av norsk forvaltning i større eller mindre grad berøres av EØS-regelverket. Av om lag 600 norske lover som var gjeldende i 2011, inneholdt 174 lover i større eller mindre grad EØS-regelverk. Når det gjelder forskrifter, inneholdt om lag 1000 av totalt 11 000 forskrifter EØS-regelverk.

Når rettsakten er vedtatt av EØS-komiteen, skal den gjennomføres i norsk rett gjennom lov eller forskrift.

##### Oppfølging og koordinering under utarbeidelsen av rettsakter i EU

Regelverksutviklingen på et område i EU overvåkes av det departementet som har fagansvar på området. For å sikre at flest mulig sider ved en EØS-sak blir belyst, er det opprettet en rekke spesialutvalg for EØS-saker med representanter for flere departementer som berøres av politikkområdet. Departementet som har det forvaltningsmessige ansvaret for området, har ledelses- og sekretariatsansvar. Retningslinjene for departementenes EØS-arbeid (Utenriksdepartementet 2012) krever at fagdepartementet så tidlig som mulig utarbeider et EØS-faktanotat for behandling i spesialutvalg så snart det er kjent med at nytt regelverk er under utredning i EU.

Av de 44 utvalgte forskriftene fra 2011/2012 er det 11 som implementerer EØS-regelverk. 5 av disse forskriftene består i hovedsak av en henvisning til EØS-regelverket som implementeres, mens i de øvrige inngår EØS-regelverket som en del av en mer omfattende forskrift. Av de 11 forskriftene er det 4 som ikke har vært på

alminnelig høring. Disse 4 er alle implementert kun ved henvisning. Blant disse er det eksempler på at økonomiske og administrative konsekvenser likevel er vurdert i posisjonsnotater som er laget av norsk forvaltning i forbindelse med utarbeidelsen av det aktuelle regelverket i EU.

## 6.4 Samordning og kontroll

### 6.4.1 Samordning mellom departementene

Utredningsinstruksen inneholder en rekke krav knyttet til utredningsprosessene og samordningen mellom departementene. Difi konkluderer i sin rapport med at disse prosessene i hovedsak fungerer som forutsatt i instruksen. Departementene har god kommunikasjon om nye tiltak som er under utforming, og de holder hverandre oppdatert gjennom lite formaliserte arbeidsgrupper og annen kontakt. Det er derfor sjelden at forslag til tiltak kommer overraskende på berørte miljøer i andre departementer (Difi 2012). Gjennomgangen av de fem utvalgte tiltakene i denne undersøkelsen bekrefter dette bildet.

Ordningen med at tiltak som er under utforming, må forelegges formelt for berørte departementer før utredningsarbeidet starter, jf. utredningsinstruksen punkt 4.2, er i praksis erstattet av forankring i regjeringen gjennom r-notater<sup>6</sup>. Difi mener at r-notatenes korte svarfrister og begrensede omfang svekker muligheten for berørte departementer til å påvirke utredningsformen eller komme med andre innspill i en tidlig fase (Difi 2012). Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet påpeker på sin side at en slik behandling i regjeringen sikrer at alle berørte departementer blir involvert i en tidlig fase, og at sammenhengene mellom politikkområdene kan ivaretas (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

I henhold til utredningsinstruksen skal bestemte saker forelegges bestemte departementer. Se tabell 1. Ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet er disse departementene svært oppmerksomme på konsekvensene for deres område når saker kommer på foreleggelse. Finansdepartementet kan for eksempel ha merknader om at økonomiske eller samfunnsøkonomiske konsekvenser av en sak ikke er tilstrekkelig utredet, og utøver i praksis en portvaktfunksjon i saker som berører statsbudsjettet (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

**Tabell 1 Eksempel på saker som forelegges bestemte departementer i henhold til utredningsinstruksen**

Navn på departement som	blir forelagt saker som kan medføre ...
Finansdepartementet	utvidelse av budsjetttrammene, eventuelt reduksjon av inntekter, vesentlige omfordelinger innenfor budsjetttrammene, vesentlige organisatoriske endringer i statsforvaltningen eller større samfunnsøkonomiske konsekvenser
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	vesentlige administrative og/eller organisatoriske endringer i statsforvaltningen
Kommunal- og regionaldepartementet	vesentlige økonomiske og/eller administrative konsekvenser eller nye rapporteringskrav for fylkeskommunene eller kommunene eller vesentlige distriktmessige konsekvenser
Nærings- og handelsdepartementet	at næringslivet berøres i vesentlig grad

Kilde: Utredningsinstruksen

6) Se forklaring i fotnote på s. 9.

Ifølge Difi fungerer systemet med at saker blir forelagt aktuelle departementer etter at utredningsarbeidet er ferdig, i hovedsak som forutsatt i instruksen (Difi 2012). Mange forskrifter berører kommunal sektor. I Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål* framgår det at fagdirektoratenes store produksjon av forskrifter er en utfordring for Kommunal- og regionaldepartementets samordning av regelverk som berører kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet opplever at forskrifter ikke blir forelagt berørte departementer før de blir sendt på alminnelig høring. Selv om Kommunal- og regionaldepartementet gjerne er høringsinstans ved alminnelig høring, er det vanskelig å ivareta samordningsfunksjonen dersom departementet ikke blir involvert tidlig i prosessen.

Ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har ikke departementet et særskilt ansvar for å vurdere om de enkelte konsekvensvurderingene og utredningene er gode nok i alle saker. Som følge av sektoransvarsprinsippet ligger ansvaret for de enkelte utredningene hos fagdepartementene. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har derimot et overordnet systemansvar for utredningsinstruksene og et ansvar for å skaffe et kunnskapsgrunnlag med hensyn til hvordan instruksene etterleves i forvaltningen (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet opplyser at det har særlig oppmerksomhet rettet mot r-notatene med tanke på om de inneholder en beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser. Retningslinjene for regjeringskonferanser som er gitt av Statsministerens kontor, samsvarer i stor grad med utredningsinstruksene, og alle r-notater skal inneholde et eget punkt om økonomiske og administrative konsekvenser. R-notatene er imidlertid korte, og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil normalt ikke gå inn i de bakenforliggende utredningene som r-notatene bygger på. Departementet vil vanligvis vurdere om r-notatenes omtale av konsekvenser og eventuelle utredninger virker tilstrekkelig, og kan eventuelt komme med merknader til omtalen (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet kan også komme med innspill i tilknytning til konsekvensutredninger når departementet blir forelagt utkast til for eksempel stortingsmeldinger eller proposisjoner. Det varierer imidlertid i hvilken grad Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet går inn i disse vurderingene, noe som blant annet avhenger av hvor viktig sakene er. Departementet vurderer særlig om det er foretatt utredninger av administrative og organisatoriske konsekvenser, og om utredningene er tilstrekkelige (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

#### **6.4.2 Kontroll og sanksjoner**

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet utelukker ikke at varierende kvalitet på utredningene kan skyldes at det ikke er sterke nok incentiver for å følge utredningsinstruksens krav om konsekvensvurderinger. Brudd på instruksene får ikke umiddelbare eller direkte konsekvenser (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. januar 2013).

OECD påpeker i en landgjennomgang av Norge at en sannsynlig årsak til at konsekvensvurderinger i Norge er mangelfulle, er at det ikke er noen som har et klart ansvar for å sikre at utredningsinstruksens krav etterleves, eller å overvåke kvaliteten på konsekvensvurderingene. OECD viser til at ansvaret for mekanismer og tiltak for å sikre kvalitativt gode reguleringer er fragmentert og desentralisert, og at det enkelte



departement har stor frihet i disse prosessene (OECD 2003). Med unntak av Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring, jf. faktaboks 1 på s. 53, finnes det ingen sentral instans som kontrollerer den samlede kvaliteten på utredningene med et tverrgående perspektiv.

Difi konkluderer i sin rapport med at den samordningen som skjer i departementsfellesskapet og regjeringen, i liten grad fungerer som en tverrgående kvalitetssikring av utredninger. De ulike departementene kan påpeke mangler, men i hovedsak innen sine fagområder (Difi 2012).

#### Faktaboks 2 Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer

For statlige investeringsprosjekter som har en forventet kostnad på over 750 mill. kroner, stilles det krav om ekstern kvalitetssikring. Kvalitetsordningen omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess:

KS1 – Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt: Ansvarlig fagdepartement er ansvarlig for å utarbeide en konseptvalgutredning som skal inneholde en behovsanalyse, et strategikapittel, overordnede krav, en mulighetsstudie, en alternativanalyse og føringer for forprosjektfasen. Alternativanalysen skal inneholde analyser av ett nullalternativ og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. Det skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse for alle alternativene.

KS2 – Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før fremleggelse for endelig investeringsbeslutning i Stortinget: Ved oppstart av kvalitetssikringen skal det foreligge et sentralt styringsdokument for prosjektet, et basisestimat for kostnader og inntekter og en ferdig utredning av ulike kontraktstrategier.

Finansdepartementet har inngått en rammeavtale med fem konstellasjoner av konsulentselskap om gjennomføring av kvalitetssikringene. Avtalen spesifiserer kravene til innhold i både KS1 og KS2.

Kilde: Finansdepartementets hjemmesider

I en ny landgjennomgang fra 2012 anbefaler OECD Norge å etablere en egen enhet som skal ha som oppgave å kvalitetssikre kost-nytte-analyser og konsekvensvurderinger fra departementene. OECD viser til at det i mange andre land er enkeltdepartementer eller egne enheter som fører særskilt ettersyn med utredningene som gjennomføres (OECD 2012).

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at det er satt i gang et internt arbeid for å følge opp Difis rapport om hvordan utredningsinstruksen etterleveres. I dette arbeidet vil blant annet organisatoriske tiltak bli vurdert. Departementet påpeker at OECDs anbefaling om et sterkere kontrollregime representerer en annen forvaltningstradisjon som ikke nødvendigvis er en fasit som uten videre kan overføres til norske forhold, hvor sektoransvarsprinsippet og konsensusorientering tradisjonelt står sterkt. Departementet viser videre til at konsensusorienteringen i norsk forvaltning blant annet bidrar til at beslutningene har stor grad av legitimitet, og at tiltak derfor kan gjennomføres forholdsvis raskt etter at de har blitt besluttet (intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 30. januar 2013).

## 7 Vurderinger

---

### 7.1 Konsekvenser utredes i for liten grad

#### 7.1.1 Konsekvenser blir i for liten grad tallfestet og beskrevet

Utredningsinstruksen slår fast at alle vesentlige konsekvenser av tiltak som foreslås, skal utredes og så langt som mulig tallfestes.

Undersøkelsen viser at stortingsproposisjoner som regel inneholder egne kapitler om økonomiske og administrative konsekvenser, men at innholdet ofte er knapt. De budsjettmessige konsekvensene for staten blir tydeligere beskrevet enn andre konsekvenser som sjelden beskrives og tallfestes. Også i NOU-er er det et mønster at budsjettmessige konsekvenser av forslagene tallfestes, mens samfunnsmessige konsekvenser beskrives for et lengre tidsperspektiv og i prosa. Undersøkelsen viser videre at konsekvenser ikke blir beskrevet og tallfestet i underkant av halvparten av høringsnotater med forslag til nye forskrifter.

Proposisjoner som berører næringsvirksomhet, beskriver som regel konsekvenser for næringslivet i prosa og uten at de blir tallfestet. Gjennomgangen av forskrifter viser at i de tilfellene næringslivet berøres av forskriftene, beskrives konsekvenser for næringslivet i litt over halvparten av høringsnotatene. Også kommuner berøres av mange statlige tiltak. Utredningene i forbindelse med søknadsplikt og krav om bruk av ansvarlig foretak for våtrom er et eksempel på at konsekvenser for andre berørte aktører enn staten, i dette tilfellet kommunene, ikke blir tilstrekkelig utredet. Undersøkelsens funn tyder på at konsekvenser av statlige reguleringer for næringsliv og kommuner vies liten oppmerksomhet før vedtak fattes.

Offentlige tiltak er forskjellige med hensyn til omfang, kompleksitet og vesentlighet, og utredningene må tilpasses sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Det vil også ofte måtte gjøres avveininger mellom tidsbruk på utredninger og behov for rask gjennomføring. Undersøkelsen viser at det i flere av de utvalgte tiltakene er brukt betydelige ressurser på utredninger og forsøk på å tallfeste konsekvensene for ulike berørte parter. Det gjelder særlig store og komplekse tiltak som diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og samhandlingsreformen. Samlet sett viser undersøkelsen likevel at konsekvenser beskrives og tallfestes i for liten grad. En følge av dette kan være at beslutningstakere får for dårlig grunnlag til å vurdere nytten og kostnadene ved tiltakene som foreslås. En annen mer langsiktig følge kan være manglende oversikt over og bevissthet om sumeffekter av ulike tiltak over tid, for eksempel når det gjelder belastninger for kommunene eller næringslivet.

#### 7.1.2 Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden

Utredningsinstruksen krever at grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser skal inngå i utredningene i den grad det er nødvendig. Undersøkelsen viser at det sjelden gjøres samfunnsøkonomiske analyser.

Konsekvensen av at det i liten grad gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser, er at utredningene ikke gir systematisk, fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Det kan blant annet føre til at det blir vanskelig å rangere og prioritere mellom ulike virkemidler og tiltak.

Samfunnsøkonomiske analyser forekommer i større grad i sektorer som har mange investeringsprosjekter, og som jevnlig forholder seg til Finansdepartementets regime

for ekstern kvalitetssikring, som samferdselssektoren. Samferdselssektoren har utarbeidet særskilte prosedyrer og rutiner for blant annet å ivareta krav til samfunnsøkonomiske analyser. Undersøkelsen viser eksempler på at også departementer som har færre investeringer, gjennomfører utredninger som inneholder viktige elementer i en samfunnsøkonomisk analyse. I utredningene av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble det gjort flere og tallfestede analyser av kostnadene, og nyttesiden var også beskrevet.

### **7.1.3 Alternative virkemidler blir i liten grad synliggjort i beslutningsdokumenter**

Utredningsinstruksen stiller krav om at utredninger skal inneholde vurderinger av alternative virkemidler, og hovedregelen er at minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk. Undersøkelsen viser at proposisjoner og meldinger til Stortinget i liten grad inneholder vurderinger av alternative virkemidler, og at de færreste av NOU-mandatene ber om at det utredes alternativer basert på uendret ressursbruk. Undersøkelsen viser videre at vurderinger av alternative virkemidler gjerne er gjort i en tidligere fase av utredninger av større tiltak uten at det er omtalt eller gitt særlig plass i beslutningsdokumentene.

Når alternative virkemidler i liten grad framgår av beslutningsdokumenter, kan det føre til at beslutningstakere ikke har et bredt nok grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som er mest egnet til å oppnå målene med tiltaket. Det kan derfor stilles spørsmål om Stortinget og regjeringen får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i viktige saker.

---

## **7.2 Det er behov for mer målrettet støtte og veiledning til fagdepartementenes utredningsarbeid**

Undersøkelsen viser at utredningskompetansen varierer mellom departementer og sektorer. Det gjelder både generell utredningskompetanse og kompetanse til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Sektorer med mange store investeringsprosjekter som er underlagt Finansdepartementets kvalitetssikringsregime eller andre prosesskrav, har gjennomgående bedre utredningskompetanse enn andre.

Veilederen til utredningsinstruksen har som formål å informere om gjeldende regelverk og gi råd og veiledning for å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid. Undersøkelsen viser at det kan være uklart hvordan utredningsinstruksen skal forstås for ulike typer tiltak, noe som kan tyde på at veilederen ikke tydelig nok angir hvordan instruksen skal forstås og etterleves i praksis. Revisjonen konstaterer at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har igangsatt et arbeid med å gjennomgå utredningsinstruksen med veileder.

Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser har som formål å gi anbefalinger om hvordan samfunnsøkonomiske analyser av offentlige tiltak og reformer bør utformes. Veilederen gir imidlertid liten hjelp til å vurdere hvilke tiltak samfunnsøkonomiske analyser bør gjennomføres for. Slike vurderinger er dermed i stor grad overlatt til det enkelte fagdepartement. Undersøkelsen tyder på at samfunnsøkonomiske analyser ofte oppfattes som svært omfattende, og at det ikke er tilstrekkelig forståelse for hvilke muligheter som finnes til å skalere slike analyser til et nivå som gjør dem anvendelige på alle typer tiltak. Det at det er slik, kan være en medvirkende årsak til at samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres i for liten grad.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er ment å være en pådriver for å heve kompetansen på gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. De utgir

veiledningsmateriell, holder kurs og gir metoderådgivning. Etterspørselen etter rådgivning fra DFØ om samfunnsøkonomiske analyser fra departementene er begrenset.

Undersøkelsen tyder på at Fagpanelet for økonomiske konsekvensanalyser ikke har vært en viktig bidragsyter i departementenes arbeid med konsekvensutredninger. Fagpanelet har begrenset kapasitet. Siden reetableringen i 2009 er det gitt bistand i 14 saker. Effekten av kompetansetiltak som DFØ og fagpanelet tilbyr, avhenger av at departementene ser behovet for og faktisk etterspør slik veiledning.

---

### **7.3 Organiseringen av utredningsarbeidet i departementsfellesskapet sikrer ikke tilfredsstillende kvalitet på utredningene**

Undersøkelsen viser at samordningen i departementsfellesskapet i hovedsak fungerer slik det er forutsatt i utredningsinstruksen. Undersøkelsen tyder også på at departementer med særlige samordningsroller er svært oppmerksomme på konsekvenser på deres område av tiltak som foreslås.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har et overordnet systemansvar for utredningsinstruksen. Departementet har ikke et særskilt ansvar for å vurdere om de enkelte konsekvensvurderingene og utredningene er gode nok. Ansvar for de enkelte utredningene ligger i fagdepartementene. Departementet vurderer konsekvensvurderingene i r-notater og går gjennom enkelte utkast til stortingsmeldinger og -proposisjoner med tanke på organisatoriske og administrative konsekvenser. Det kan likevel stilles spørsmål om hvorvidt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør ta en mer aktiv rolle for å bidra til at kravene i utredningsinstruksen følges opp i de enkelte tiltakene, og i større grad bør være en pådriver for at departementene har en tilfredsstillende kvalitetssikring internt.

Det finnes ingen sentral instans som kontrollerer den samlede kvaliteten på utredningene med et tverrgående perspektiv, selv om Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring innebærer elementer av uavhengig kontroll. Det finnes heller ingen sanksjoner dersom utredningsinstruksen ikke følges. OECD har påpekt at ansvaret for mekanismer og tiltak for å sikre kvalitativt gode reguleringer er fragmentert og desentralisert. Undersøkelsen indikerer at fraværet av sanksjoner og tverrgående kontrollinstanser er en medvirkende årsak til at det er svakheter ved utredningen av offentlige tiltak. Det kan stilles spørsmål om departementene har tilstrekkelige incentiver til å vektlegge arbeidet med utredninger, noe som også kan ha betydning for etterspørselen og effekten av veiledningstiltakene på området.

Flere land har etablert uavhengige organer som skal kontrollere konsekvensvurderingene ved blant annet nye reguleringer. Selv om andre lands løsninger ikke nødvendigvis kan overføres til norsk forvaltning, er det positivt at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet også skal se på organisatoriske forhold i sin gjennomgang av utredningsinstruksen.

## 8 Referanseliste

### Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter for følgende departementer og direktorater:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet

### Lover

- *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne* av 20. juni 2008 (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven)
- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* av 24. juni 2011 (helse- og omsorgstjenesteloven)
- *Lov om folkehelsearbeid* av 24. juni 2011 (folkehelseloven)

### Forskrifter

- *Forskrift om byggesak* av 26. mars 2010 (byggesaksforskriften)
- *Forskrift om miljøvennlig utforming av energirelaterte produkter* av 23. februar 2011 (økodesignforskriften)

### Stortingsdokumenter

- Dokument nr. 14 (2002–2003) *Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*
- Innst. S. nr. 210 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*
- Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om plan- og bygningsloven*
- St.meld. nr. 47 (2007–2008) *Samhandlingsreformen*
- Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Statsbudsjettet 2010*, Samferdselsdepartementet
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- Prop. 90 L (2010–2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*
- Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Statsbudsjettet 2012*, Samferdselsdepartementet
- Dokument 3:7 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*

### NOU-er

- NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*
- NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning*
- NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*

- NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*
- NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste*
- NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*
- NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser*

#### **Retningslinjer og rettledere**

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2010): *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Utenriksdepartementet (2009): *Håndbok i EU/EØS-arbeid*
- Statsministerens kontor (2012): *Retningslinjer for r-konferanser*
- Statens vegvesen: *Håndbok 140 – Konsekvensanalyser*
- Utenriksdepartementet (2008): *Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS- og Schengen-saker*
- *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*, revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005

#### **Planer**

- Kommunedelplan Rv 3 Åmot kommune, mars 1995
- Reguleringsplan for Rv 3 Åset Nord – Skjærødden, februar 2004
- Reguleringsplan for Rv 3 Gita bru – Åset Nord, juni 2006
- Reguleringsplan for Rv. 3 Gita bru – Skjærødden, oktober 2011

#### **Rapporter, evalueringer og utredninger**

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2012): Rapport 2012:8 *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*
- Econ-rapport 2007-027: *Aktivitetsplikt mot diskriminering*
- Møreforskning rapport 0102: *Full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede – økonomiske analyser*
- NIBR/SINTEF, rapport 2007: *Kostnader og virkninger ved universell utforming*
- NTNU/SNF (2007): *Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov*
- OECDs landrapport om Norge 2012, *OECD Economic Surveys: Norway 2012*
- OECDs landrapport om Norge 2003, *Regulatory Reform In Norway*

#### **Notater og andre dokumenter**

- EØS-gjennomføringsnotat til EU-direktiv 2005/32 *Eco-design krav til energiforbrukende utstyr*
- EØS-gjennomføringsnotat til EU-direktiv 2009/125/EF *Eco-design krav til energirelaterte produkter*
- Høringsnotat av 15. september 2010 – *Forskrift om miljøvennlig utforming av energirelaterte produkter (økodesignforskriften)*
- Høringsbrev og høringsutkast av 17. juni 2011 – *Endringer i forskrift om byggesak*
- Høringsnotat til Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- Høringsutkast av 23. juni 2009 – *Forskrift om byggesak*
- Internt notat i Helsedirektoratet av 19. februar 2009 *om befolkningsgrunnlaget for stabil og hensiktsmessig drift av enkelte oppgaver og funksjoner i kommunen*

#### **Internettsteder**

- EØS-notatbasen på Europaportalen: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen.html?id=522696>
- Finansdepartementets hjemmeside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin.html?id=216>
- Organisation for Economic Co-operation and Development: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)




4 577 585 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2013



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00  
Telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

