



Innst. 81 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte

Til Stortinget

1. Sammendrag

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 Riksrevisjonens dokumentet.

1.1 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.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Konsekvenser blir i for liten grad beskrevet og tallfestet*

Storingsproposisjoner 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.

1.2.2 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.

1.2.3 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.

1.2.4 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 begren-

set 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.

1.2.5 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 kirkedepartementet har et overordnet systemansvar for utredningsinstruksen. Ansvaret for de enkelte utredningene ligger hos fagdepartementene, men departementet vurderer konsekvensvurderingene i r-notater 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 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. 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.

1.3 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.

1.4 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.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, vil understreke betydningen av at offentlige tiltak belyses på en tilfredsstillende måte. Hvis ikke konsekvenser av både økonomisk og samfunnsmessig art kommer godt nok frem, vil tiltakene som foreslås kunne få urettmessige konsekvenser for innbyggerne, næringslivet, kommunene og dermed enkeltmennesker, uten beslutningstagernes vitende og vilje.

Komiteen er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen har undersøkt om offentlige tiltak faktisk er utredet på en tilfredsstillende måte.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har gjennomført en dybdeundersøkelse av fem offentlige tiltak under ulike fagdepartementer for å få et generelt bilde av hvordan utredninger gjennomføres. Undersøkelsen viser at det er betydelige svakheter i utredningsarbeidet. Særlig vil komiteen trekke frem at konsekvenser for næringsliv og kommuner av ulike tiltak, i liten grad vies oppmerksomhet før vedtak fattes. Komiteen vil derfor i likhet med Riksrevisjonen vise til utredningsinstruksens

krav om at konsekvensutredninger skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Komiteen deler videre Riksrevisjonens bekymring for at manglende konsekvensutredninger kan gi beslutningstagere manglende oversikt og bevissthet om effekten av tiltakene og hvilke belastninger de eventuelt kan medføre for kommunene eller næringslivet.

Mangelen på samfunnsøkonomiske konsekvenser som Riksrevisjonen i sin rapport avdekker, gjør det vanskelig å rangere og prioritere mellom ulike virkemidler og tiltak. På samme måte er fraværet av alternative virkemidler i beslutningsdokumenter med på å gi grunnlag for å stille spørsmål ved om Storting og regjering får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i viktige saker.

Komiteen registrerer at det finnes flere instanser som skal sikre tilstrekkelig utredning. 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. Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser har til formål å gi anbefalinger om hvordan samfunnsøkonomiske analyser av offentlige tiltak og reformer bør utformes. Direktoratet for økonomistyring er ment å være en pådriver for å heve kompetansen på gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser gir støtte og rådgivning i arbeidet med analyser av økonomiske konsekvenser av offentlige reformer, regelendringer, investeringer mv. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ivaretar sekretærfunksjonen for fagpanelet med bakgrunn i at departementet har ansvaret for utredningsinstruksen. Komiteen registrerer at Riksrevisjonens rapport synliggjør at det allikevel ikke utredes godt nok og at kvaliteten er varierende, dels fordi instanser som DFØ og fagpanelet ikke blir brukt og dels fordi utredningsinstruks og veiledere ikke er klare og entydige nok. Etter komiteens syn er dette alvorlig tatt i betraktning betydningen av at beslutninger ikke skal være avhengige av enkeltdepartementers forståelse av utredningsinstruksen og hvordan den skal brukes.

Komiteen konstaterer at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har informert Riksrevisjonen om at Riksrevisjonens avdekking av mangler er tatt alvorlig og at departementet har satt i gang et arbeid for å rette opp disse manglene. Komiteen merker seg spesielt at arbeidet med hvordan konsekvensutredninger skal organiseres er igangsatt, og at arbeidet for å styrke kontrollen med utredninger for å sikre tilstrekkelig kvalitet vil bli fulgt opp som en del av dette.

For øvrig viser komiteen til undersøkelsen og regner med at Riksrevisjonens rapport leses nøye og følges opp av Kommunal- og moderniseringsdepar-

tementet, som med virkning fra 1. januar 2014 skal overta som ansvarlig departement.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:10 (2012–2013) – Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. desember 2013

Martin Kolberg

leder og ordfører

