

# TILFREDSSTILLER STATLIGE UTREDNINGER UTREDNINGENSINSTRUKSENS KRAV?

EN NULLPUNKTSMÅLING VED IVERKSETTELSE AV NY  
INSTRUKS I 2016

Rapport 1/2017

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Februar 2017

## Sammendrag

Et solid beslutningsgrunnlag er viktig for å sikre gode offentlige beslutninger. Utredninger som får fram alternativer og konsekvenser av disse legger grunnlaget for bevisste valg, mer effektiv ressursutnyttelse og bedre gjennomføring av offentlig politikk.

I denne rapporten måler vi kvaliteten på statlige utredninger i 2015, før den nye utredningsinstruksen ble iverksatt i 2016. Vi finner at det er behov for til dels betydelige forbedringer i det statlige utredningsarbeidet for at den nye utredningsinstruksen skal følges etter hensikten. Det å få utredet ulike alternative tiltak som kan gjennomføres, samt å beskrive virkningene av dem, er den største utfordringen. Vi har også avdekket betydelige variasjoner i hvordan utredningsarbeidet organiseres, og hvordan høringsordningen fungerer.

## Minimumskravene

Den nye utredningsinstruksen setter opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål. Det er et klart forbedringsbehov når det gjelder å følge opp disse minimumskravene. Departementene tilfredsstillers i størst grad kravene til problembeskrivelser, til å gi klare anbefalinger av tiltak, og til å redegjøre for relevante forutsetninger for vellykket gjennomføring. Departementene tilfredsstillers i mindre grad kravene knyttet til å beskrive positive og negative virkninger av tiltaket, og til å formulere klare mål for det aktuelle tiltaket.

Den klart største utfordringen knytter seg til å utrede flere *alternative* tiltak. Å identifisere og utrede reelt alternative tiltak er nødvendig for å kunne vurdere hvor effektivt et tiltak er. Dette aspektet av en utredning har fått større plass i den nye utredningsinstruksen. I over syv av ti utredninger vi har gjennomgått, har departementene bundet seg til ett tiltak.

Å identifisere og beskrive virkninger er fremhevet av departementene og virksomhetene som det mest utfordrende aspektet ved en utredning. Vi ser at utredningene generelt har mangelfulle virkningsvurderinger. Det er i mange tilfeller kun de positive virkningene av tiltakene som fremheves, mens det kan synes som om negative virkninger i stor grad er fraværende. Det blir i liten grad gjort overordnede nytte- og kostnadsvurderinger av tiltakene som analyseres i utredningene. Samlet sett betyr det at man har et sviktende grunnlag for å gjøre systematiske vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike alternativer. Dette fører til mer ensidige vurderinger av tiltak enn hva utredningsinstruksen krever.

## Større analyseformer – forenklet og samfunnsøkonomisk analyse

Den nye utredningsinstruksen legger opp til at tiltak med store virkninger skal utredes enten ved bruk av forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse. Analyser med større prinsipielle spørsmål vil på samme måte trenge en grundigere prinsipiell drøfting. Det er positivt at tiltak med store virkninger utredes mer av departementene enn tiltak med små virkninger, men ut i fra kravene i ny utredningsinstruks bør de større sakene utredes mer grundig. Status er at mindre enn 1 av 10 av utredningene sendt på høring er forenklete eller samfunnsøkonomiske analyser. Vår vurdering er at utredningene som er sendt på høring i fire av ti tilfeller ut fra kravene i ny utredningsinstruks burde

blitt utredet ved bruk av forenklet eller samfunnsøkonomisk analyse. Kvaliteten på de faktiske forenklede og samfunnsøkonomiske analysene er god.

Statsforvaltningen bestiller i større grad enn før samfunnsøkonomiske analyser. I tillegg inngås det rammeavtaler med konsulenter for å få bistand til samfunnsøkonomiske analyser. Dette kan tyde på at statsforvaltningen ser et økt behov for større analyser, og løser dette på kort sikt med å anskaffe kompetanse fra det private markedet.

## Innholdsfortegnelse

1.0 Gode beslutninger trenger gode beslutningsgrunnlag .....	4
1.1 Status for statlige utredninger .....	4
1.2 Oppbygging av rapporten .....	5
2.0 Metodisk tilnærming .....	5
2.1 Høringsnotater fra departementene som grunnlag for dokumentstudier .....	5
2.2 Utvalg av dokumenter og gjennomgangen av disse .....	6
2.3 Kriterier for å vurdere utredningskvalitet .....	6
2.4 Hva kan dokumentstudien fortelle om kvalitet på statlige utredninger? .....	8
2.5 Spørreundersøkelse .....	9
3.0 Hva har vi funnet? .....	9
3.1 Hovedresultater .....	10
3.2 De grunnleggende krav til utredninger - kjernekriteriene .....	11
3.2.1 Gis det gode problembeskrivelser? .....	11
3.2.2 Finner vi gode målformuleringer? .....	13
3.2.3 Blir det vurdert alternative tiltak? .....	14
3.2.4 Hvor gode er virkningsbeskrivelsene? .....	16
3.2.5 Gis det gode anbefalinger av tiltak? .....	17
3.2.6 Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet? .....	19
3.3 Hvor mye drøftes prinsipielle spørsmål? .....	20
3.4 Hvor grundige er utredningene, og hvor grundige burde de ha vært? .....	22
3.5 Hvordan varierer utredningskvalitet etter virkemiddelbruk, sakstype og høringsfrister? .....	23
3.5.1 Kvalitet på utredningene delt inn etter virkemiddeltype .....	23
3.5.2 Kvaliteten på NOU-er og EU/EØS-saker .....	24
3.5.4 Høringsfrister og utredningskvalitet .....	26
3.6 Hvordan håndteres og vurderes utredninger i departementer og virksomheter? .....	27
3.6.1 Hva oppleves som mest utfordrende? .....	27
3.6.2 Blir departementer og underliggende virksomheter i tilstrekkelig grad tidlig involvert i prosessen? .....	30
3.6.3 Hvordan oppfattes kvaliteten på utredninger? .....	31
3.7 Utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser .....	31
3.7.1 Blir samfunnsøkonomiske analyser brukt i høringer? .....	31
3.7.2 Hva sier departementer og virksomheter om bruken av samfunnsøkonomiske analyser? .....	32
3.7.3 Hvor utbredt er det å bestille samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere? .....	33
3.8 Sammenfattende vurderinger og sammenligning med tidligere undersøkelser .....	35

## 1.0 Gode beslutninger trenger gode beslutningsgrunnlag

Et solid beslutningsgrunnlag er viktig for å sikre gode offentlige beslutninger. Utredninger som får fram alternativer og konsekvenser av disse legger grunnlaget for bevisste valg, mer effektiv ressursutnyttelse og bedre gjennomføring av offentlig politikk. Dårlig utredete tiltak kan føre til lite hensiktsmessig bruk av offentlige midler og til utilsiktede virkninger. Derfor er gode beslutningsgrunnlag avgjørende for en velfungerende forvaltning.

I staten er det utredningsinstruksen som regulerer blant annet krav til innholdet i utredninger. Flere kartlegginger har pekt på mangelfull etterlevelse av den tidligere utredningsinstruksen som trådte i kraft i år 2000. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) mente i en rapport fra 2012 at konsekvensutredningene i mange tilfeller var mangelfulle, at alternative tiltak i liten grad ble utredet, og at bruken av samfunnsøkonomiske analyser i forvaltningen var beskjeden. I 2013 konkluderte Riksrevisjonen med mye av det samme. Konsekvenser av offentlige tiltak ble i for liten utstrekning beskrevet og tallfestet. Riksrevisjonen mente også at alternative virkemidler i liten grad ble vurdert. DFØs rapport fra 2015 konkluderte med for liten bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Utfordringene med mangelfulle utredninger er et viktig bakteppe for at det ble fastsatt en ny utredningsinstruks fra 1. mars 2016. Formålet med den nye instruksen er å frembringe gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Den nye utredningsinstruksen stiller enklere, tydeligere og mer konkrete krav til utredningene. Det er flere skal-krav enn før, og det er oppstilt noen ufravikelige minimumskrav til innhold for enhver utredning som er omfattet av instruksen. I tillegg er det tydeligere krav til hvor stor utredningen bør være. Det betyr at kravene til kvalitet og omfang på utredningen øker med de antatte virkningene av forslaget.

Formålet med denne rapporten er å frembringe kunnskap om omfang og kvalitet på utredninger i statsforvaltningen, herunder også vurderinger av involvering og høringsprosess. Det er Finansdepartementet som forvalter utredningsinstruksen. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har det operative forvaltningsansvaret på vegne av Finansdepartementet. Kunnskap om kvalitetstilstanden på beslutningsgrunnlag er viktig for at DFØ skal kunne ivareta rollen som forvalter og pådriver.

### 1.1 Status for statlige utredninger

En nullpunktsmåling er en måling som skal gi et bilde av situasjonen i dag, for å gi et sammenlikningsgrunnlag for en tilsvarende undersøkelse på et senere tidspunkt. Det skaper et grunnlag for en evaluering på et senere tidspunkt.

I rapporten beskriver vi kvaliteten på utredningsarbeid i staten i 2015, med utgangspunkt i kravene i den nye utredningsinstruksen som da ikke var fastsatt. Det gjør vi ved å se på et utvalg gjennomførte utredninger i 2015. Vi vurderer dermed ikke i hvilken grad departementene fulgte gjeldende instruks, men vi vurderer utredningskvaliteten sett opp mot den nye instruksens krav. Det gir oss et grunnlag for å vurdere hvor mye og på hvilke områder utredninger i statsforvaltningen må endres for å kunne tilfredsstille den nye utredningsinstruksens krav. Rapporten bygger også på en spørreundersøkelse vi har gjennomført blant departementer og underliggende virksomheter. Undersøkelsen belyser hvordan forvaltningen selv vurderer utfordringer knyttet til utredninger. Sammen gir dette verdifull

kunnskap om hva slags utgangspunkt statsforvaltningen har i det den nye utredningsinstruksen trådte i kraft.

Undersøkelsen vil dermed gi oss et grunnlag for å kunne sammenlikne endringer i kvaliteten på utredningene før og etter ikrafttredelse av den nye utredningsinstruksen. Ved å undersøke status på nytt på et senere tidspunkt – etter at utredningsinstruksen har virket en stund og blitt allment kjent – kan vi måle og vurdere hvilken effekt den nye instruksen har hatt på de statlige utredningene. Avhengig av om ettermålingen viser en positiv, negativ eller nøytral effekt på kvaliteten på utredningene, kan statsforvaltningen da vurdere hvorvidt det er behov for å iverksette nye tiltak for å bedre egne beslutningsgrunnlag. Vi planlegger å gjennomføre en ny tilstandsmåling for å måle endring og effekt sammenlignet med denne undersøkelsen om to til tre år.

## 1.2 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 i rapporten gjennomgår hvordan vi har gjennomført vurderingen av status for utredninger i staten. En beskrivelse av dette er viktig også for å kunne forstå betydningen av de funn som er gjort. I vedlegg 1 gis det en nærmere gjennomgang av metodebruk i rapporten.

I kapittel 3 viser vi hovedresultater fra gjennomgangen, med hovedvekt på i hvor stor grad beslutningsgrunnlag i staten ville ha oppfylt minimumskravene til utredninger i den nye utredningsinstruksen, mens vedlegg 2 gir mer detaljerte resultater fra gjennomgangen av utredninger og ytterligere funn fra spørreundersøkelsen.

## 2.0 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen er lagt opp for å kunne vurdere omfanget og kvaliteten på statsforvaltningens utredningsarbeid. For å styrke analysen og påfølgende konklusjoner har vi gjennomgått forskjellige typer materiale og benyttet oss av ulike metoder. Rapporten baserer seg både på dokumentbaserte undersøkelser, gjennomgang av DOFFIN-basen for offentlige innkjøp, og en spørreundersøkelse til departementer og virksomheter.

### 2.1 Høringsnotater fra departementene som grunnlag for dokumentstudier

Rapporten bygger i store trekk på grundige dokumentstudier av saker som er sendt på høring fra departementene. Dette er et utvalg av det totale antallet utredninger som gjøres i forvaltningen. Mange utredninger og vurderinger som faller innenfor utredningsinstruksens virkeområde, vil ikke bli sendt på offentlig høring, men kunne dukke opp i f.eks. interne beslutningsnotater eller i andre dokumenter som sendes til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag. Vi vurderer imidlertid at hørings saker er en indikator for utredningers kvalitet generelt. Dessuten er slike hørings saker viktige i seg selv. Å sende en sak på høring vil si at en forvaltningsinstans ønsker innspill fra interessenter som innbyggere, organisasjoner, næringslivet eller andre offentlige aktører, om saker som forvaltningen arbeider med. Offentlige utredninger, forslag til lover og forskrifter og forslag til tiltak med vesentlige virkninger, skal normalt legges ut på offentlig høring og være åpne for

innspill fra alle. Gjennom slike høringer kan aktører og innbyggere få si sin mening. Samtidig gis statsforvaltningen en verdifull mulighet til å innhente ytterligere kunnskap fra eksterne parter. For at aktørene som ønsker å uttale seg skal kunne ta stilling til og avgi et informert svar eller en uttalelse, må saken som er sendt på høring være opplyst på en tilfredsstillende måte. Utredningsinstruksen stiller krav til den ansvarlige forvaltningsinstansen om at den aktuelle saken utredes tilstrekkelig. Høringsnotater som etterlever utredningsinstruksens krav og anmodninger, vil gjøre det enklere for berørte parter eller andre interessenter å sette seg inn i og vurdere sakene og dermed kunne gi gode innspill.

## 2.2 Utvalg av dokumenter og gjennomgangen av disse

Vi har gjennomført dokumentstudier av utredninger som er sendt på høring fra departementene første halvår 2015, altså i perioden 1.1.2015-30.6.2015. Høringer med flere, separate saker i samme høring, er delt opp slik at hver utredningssak vurderes for seg. Vi har foretatt strukturerte vurderinger av kvalitet på utredningene ut fra visse kriterier. Totalt har vi lest og analysert 163 statlige utredninger fra første halvår 2015. Av disse utredningene er 157 omfattet av utredningsinstruksen, og 19 av disse er EU/EØS-saker som er vurdert separat. I hovedanalysen har vi derfor vurdert 138 utredninger. Det er vår vurdering at antallet dokumenter som er gjennomgått og utvalget av disse gir et godt uttrykk for kvaliteten på saker på høring før ny utredningsinstruks ble iverksatt.

Høringene er hentet ut fra oversiktssiden for høringer på regjeringen.no<sup>1</sup>. Vi har i utgangspunktet sett på alle typer saker som er sendt. Det innebærer at både lov- og forskriftssaker, andre juridiske saker, NOU-er, rapporter, reformer og EU/EØS-saker er representert i utvalget.

To personer har arbeidet parallelt med det samme datamaterialet, og kommet frem til én felles vurdering.

## 2.3 Kriterier for å vurdere utredningskvalitet

Samtlige av de 138 høringssakene er vurdert med et sett av fastsatte kvalitetskriterier. Den nye utredningsinstruksen inneholder seks minimumskrav til utredninger. Dette er krav som alltid skal oppfylles ved utredning av statlige tiltak, og som er formulert som spørsmål. Vi har vurdert om utredningene inneholder tilfredsstillende svar på disse kravene ved å formulere det vi kaller kjernekrav.<sup>2</sup> Det første minimumskravet i utredningsinstruksen inneholder to spørsmål (om

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/id1763/>

<sup>2</sup> Spørsmål nummer fem om virkninger, er en kortform av kravet om å besvare hva som er virkninger, hvor varige de er og hvem som blir berørt. I vurderingene av kvalitet, er vurderinger av virkninger for berørte vektlagt, jf. metodevedlegg. Svært få utredninger beskriver varighet, og vi har heller ikke vektlagt dette ved kvalitetsvurderinger.

problem og mål) som er reelt forskjellige spørsmål<sup>3</sup>, og vi har valgt å dele dette kravet i to kjernekriterier. Vi får dermed til sammen sju kjernekriterier. De er som følger:

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

Vi har utviklet et skåringsverktøy for de syv kjernekriteriene, der samtlige høringssaker vurderes på hvert enkelt kjernekriterium som enten ikke besvart, delvis besvart, besvart i stor grad eller besvart etter beste praksis. For hvert kjernekriterium er det konkretisert hva verdiene innebærer, jf. nærmere beskrivelse i vedlegg 1.

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

Utredningsinstruksen beskriver hvordan man kan finne ut hvor stor en utredning bør være. I veileder til utredningsinstruksen vises det hvordan utredningens omfang og grundighet er avhengig av tiltakets størrelse. Det skilles mellom de seks spørsmålene som danner minimumskravene, der spørsmålene kan besvares enkelt og kortfattet, og større utredninger som forenklet analyse og samfunnsøkonomiske analyser. Vi har vurdert hvilken av de tre utredningsformene hver enkelt utredning reelt sett er. I tillegg vurderer vi også hvilken utredningsform den burde ha, i henhold til prinsippene i utredningsinstruksen. Det er gjort ved særlig å vurdere omfanget av tiltakets virkninger. Metoden for disse vurderingene er nærmere redegjort for i vedlegg 1.

---

<sup>3</sup> Det andre spørsmålet om mål er ikke bare en videreutvikling av et grunnspørsmål, men et genuint nytt spørsmål. I DFØs veileder om utredningsinstruksen er de to spørsmålene adskilt med egne overskrifter. I spørsmålet om virkninger er varighet mv. en videreutvikling av virkningsspørsmålet.



## 2.4 Hva kan dokumentstudien fortelle om kvalitet på statlige utredninger?

Det finnes en dokumentstudie i rapporten til Difi (*Graves det dypt nok?*, 2012). Her er vurderingene i hovedsak av kvalitativ art, selv om de generelle vurderingene underbygges med en del tall.<sup>4</sup> Det metodiske opplegget i denne rapporten tar sikte på å beskrive kvalitet med kvantitative mål. Vi vil f.eks. kunne si at x prosent av en gruppe utredninger ikke oppfyller kravet om en problembeskrivelse. Talldokumentasjonen suppleres og illustreres med kvalitative vurderinger.

I dokumentstudien vil vi understreke følgende:

- Hver utredning vurderes ut fra de enkelte kjernekriterier. Helhetsinntrykket er ikke vektlagt. En og samme utredning kan for eksempel utmerke seg på to av kriteriene, og samtidig bedømmes til å være helt utilstrekkelig på de resterende kriteriene. Ettersom alle kjernekriteriene i skåringsverktøyet er likevektige, vil en slik utredning ha lavere gjennomsnittsskår relativt til en utredning som skårer akkurat tilstrekkelig på tvers av alle de syv kjernekriteriene.
- Vi tilstreber at inndelingen av vurderingskrav knyttet til de enkelte kriteriene er likeverdige for de ulike spørsmålene. Det vil f.eks. si at det skal være like krevende eller like lite krevende å få vurderingen "delvis besvart" på de ulike kjernekriteriene. Dette er en forutsetning for å kunne belyse hvor utfordringene er størst.
- Vi har vurdert hvor omfattende beskrivelsen av f.eks. problemer eller virkninger er. Vi har ikke vurdert om beskrivelsen er faktisk korrekt eller treffende. Det ville krevd en detaljert fagkompetanse på alle områdene for utredningene.
- Utredningsinstruksen legger til grunn at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig ut fra et tiltaks størrelse. Det betyr at en del utredninger med tiltak som har små virkninger, kan besvare minimumskravene på en kortfattet måte. De trenger da ikke legge seg f.eks. på det grundighetskrav som svarer til «beste praksis» ved vurdering av minimumskravene. Av denne grunn vil de kunne gis liten vekt i skåringen. I lys av dette vil det være spesielt viktig å vurdere om utredningene i det hele tatt svarer på minimumskravene, ikke nødvendigvis hvor omfattende svarene er.

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

---

<sup>4</sup> Også Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte (Dokument 3:10 2012-2013) er i stor grad av kvalitativ art ved at det er gjennomført en dybdeundersøkelse av fem offentlige tiltak.

## 2.5 Spørreundersøkelse

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse til departementer og underliggende virksomheter. Hensikten er å få frem deres arbeid med, og vurderinger av, utredninger som de selv har ansvar for, eller utredninger fra andre som de ble eller burde være involvert i. Konteksten for utredninger i departement og underliggende virksomheter er forskjellig. Mens utredninger i en underliggende virksomhet kan ha overordnet departement som mottaker, vil ofte Stortinget være mottaker av en departementsutredning. Spørsmålenes antall og innretning er derfor i noen grad utformet ulikt til departementene og til de underliggende virksomhetene.

I undersøkelsen ble utredninger definert som *«beslutningsunderlaget for saker som har blitt utredet og som har resultert i forslag i offentlige dokumenter i 2015. Selve utredningen kan ha skjedd før dette året. Med offentlige dokumenter mener vi her saker sendt på offentlige høringer, saker sendt til Stortinget med lovforslag og saker som er sendt til Stortinget som budsjettforslag.»*

Spørsmålene ble sendt til departementenes og virksomhetenes postmottak. Ideelt sett innebærer det at enheten har fått inn tall og vurderinger fra de ulike enhetene i organisasjonen, noe som i realiteten kan ha vært krevende å samordne.<sup>5</sup> Også spørsmål om antall utredninger o.l. kan være krevende å besvare, og det ble i invitasjonen til spørreundersøkelsen presisert at vi var ute etter gode anslag. Det var viktigere at de ble forsøkt besvart enn at de ble besvart nøyaktig.

15 departementer ble spurt om å delta (samtlige departementer, unntatt Statsministerens kontor). Vi fikk inn svar fra 10 departementer. 123 virksomheter ble bedt om å svare, og vi fikk inn svar fra 51 av disse.

## 3.0 Hva har vi funnet?

I dette kapitlet beskrives innledningsvis resultatene fra dokumentstudien av hørings sakene fra første halvår 2015. Dernest presenteres sentrale funn fra spørreundersøkelsen til departement og underliggende virksomheter. Til sist viser vi noen funn fra søk på Doffin-databasen for offentlige anskaffelser. Avslutningsvis blir funnene sett i sammenheng, og vi gir en helhetlig vurdering av kvaliteten på statsforvaltningens utredningsarbeid.

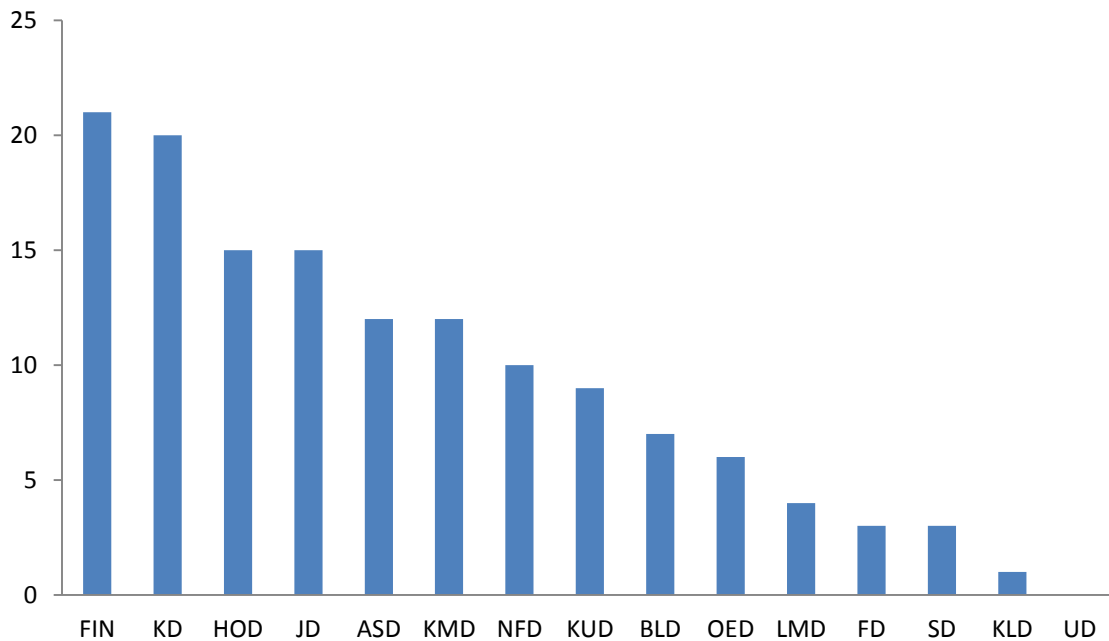
---

<sup>5</sup> Vi har mottatt enkelte kommentarer og forbehold om hvor godt samordnet svarene er blitt.

### 3.1 Hovedresultater

Resultatene fra dokumentstudien baserer seg på analyse av utredningene i 138 hørings saker. Hørings sakene kommer fra samtlige departementer, bortsett fra Utenriksdepartementet, som ikke la ut noen utredninger på høring første halvår 2015. Det er stor forskjell i antall hørings saker mellom departementene. Finansdepartementet har flest saker i utvalget med 21 hørings saker, tett fulgt av Kunnskapsdepartementet med 20. Færrest saker har Klima- og miljødepartementet med én, og Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet med tre saker hver.

Figur 1: Antall hørings saker fra de ulike departementer



Her vurderer vi hvordan kvaliteten på statens utredninger var før innføringen av den nye utredningsinstruksen. Vurderingene i dette avsnittet gjelder seks av de sju kjerne kriteriene som vi presenterte i kapittel 2.3. Vi har ikke tatt skåringen på prinsipielle spørsmål med i en vurdering av samlet skåring av kvaliteten på utredningene. Prinsipielle spørsmål presenteres i avsnitt 3.3.

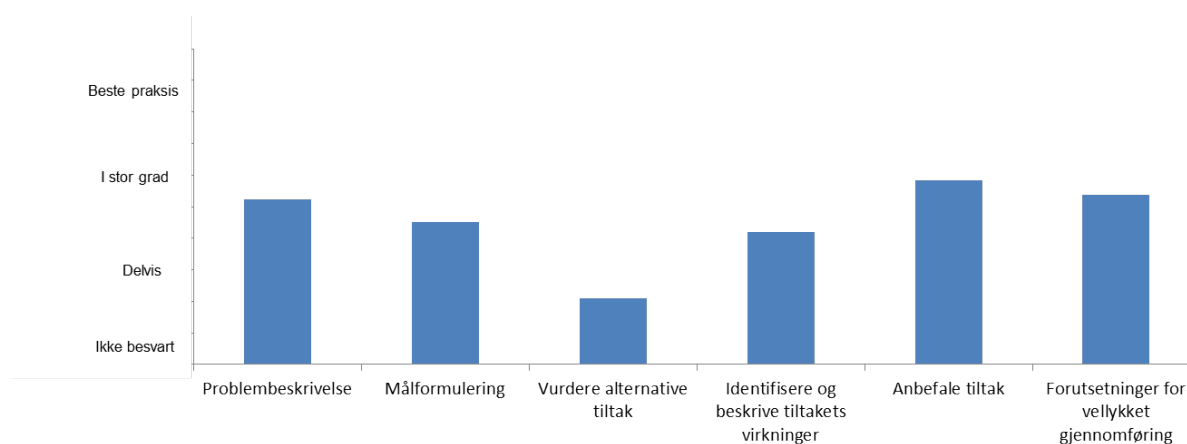
Utredningene i hørings sakene er vurdert som ikke-besvart, delvis besvart, i stor grad besvart, og besvart etter beste praksis ut fra de enkelte spørsmålene, jf. over. Alle spørsmålene teller likt og vurderes på samme måte mellom 0 og 1 for hvert spørsmål.

Hver enkelt utredning gis en samlet poengsum. Den går fra 0 til 6, der utredningen kan få alt fra 0 dersom den får ikke-besvart på samtlige kjerne kriterier, og opp til 6 dersom alle seks kjerne kriterier er besvart etter beste praksis. For nærmere beskrivelse, se vedlegg 1 om metode. Poengsummen tolkes som et uttrykk for hvor godt utredningen tilfredstiller minimumskravene til utredninger i statsforvaltningen.

Hvilken utredningskvalitet ut fra kravene i ny utredningsinstruks er det overordnet sett på departementenes hørings saker før innføring av ny utredningsinstruks? Poengsummen nedenfor er snittet av samtlige 138 hørings saker. Utredningene plasserer seg i gjennomsnitt på poengsummen 2,73 av 6 mulige på kjerne kriteriene. Dette gir et inntrykk av den overordnede utredningskvaliteten.

Et viktig spørsmål er hvor krevende det er å besvare de ulike kjerne kriteriene. Skåringen på hvert kriterie gir et bilde av hvilke minimumskrav som ser ut til å kreve størst og minst endringer for å kunne etterleves for departementene ut fra ny utredningsinstruks. Dess høyere skår, dess bedre tilfreds stilles kriteriet i departementenes utredninger som var på høring i 2015, før ny utredningsinstruks trådte i kraft.

Figur 2: Skåring på de ulike kjerne kriteriene



Det kan synes som at departementene i sine utredninger gjør det bedre når det gjelder å formulere problembeskrivelser, gi klare anbefalinger av tiltak, og å redegjøre for forutsetningene for vellykket gjennomføring. Departementene ser samtidig ut til å gjøre det svakere når det gjelder å beskrive virkninger av tiltakene. Svakhetene knytter seg også til å utrede flere tiltak – departementene utreder i stor grad bare ett tiltak. Utredningene ser også ut til å være noe svakere på målformuleringer.

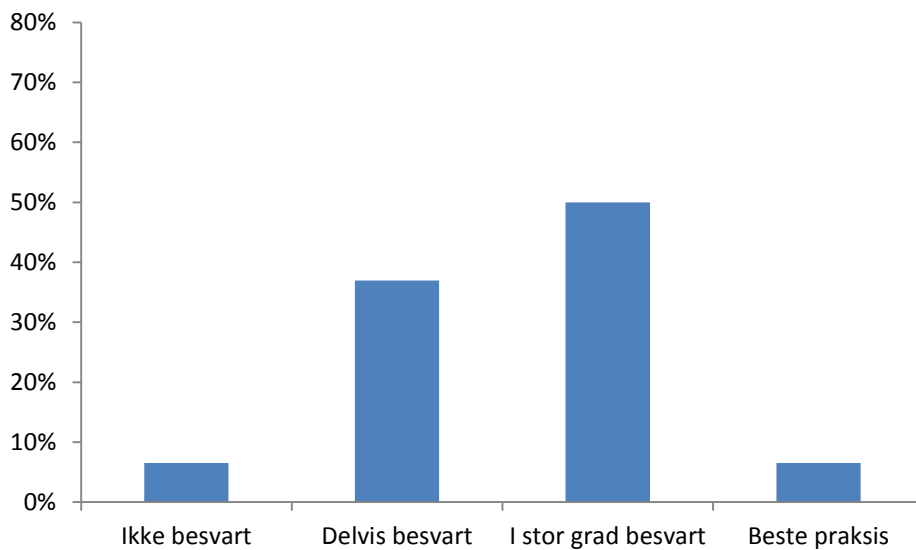
Nedenfor beskriver og vurderer vi mer detaljert de enkelte kjerne kriteriene.

## 3.2 De grunnleggende krav til utredninger - kjerne kriteriene

### 3.2.1 Gis det gode problembeskrivelser?

En utredning skal definere hvilket uløst problem som tilsier at det offentlige bør sette i verk tiltak. En god redegjørelse beskriver problemets omfang og alvorlighetsgrad, samt hvilke aktører som påvirkes av det. En slik beskrivelse er nødvendig for at utredningen skal utgjøre et godt beslutningsgrunnlag. Uten en klar beskrivelse av hvilket problem tiltaket skal løse, har utredningen en vesentlig svakhet.

Figur 3: Fordeling av skåring på problembeskrivelser



Kun seks prosent av utredningene definerer ikke hvilket problem som skal løses. Det er samlet sett positivt at såpass få høringsaker mangler en problembeskrivelse.

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

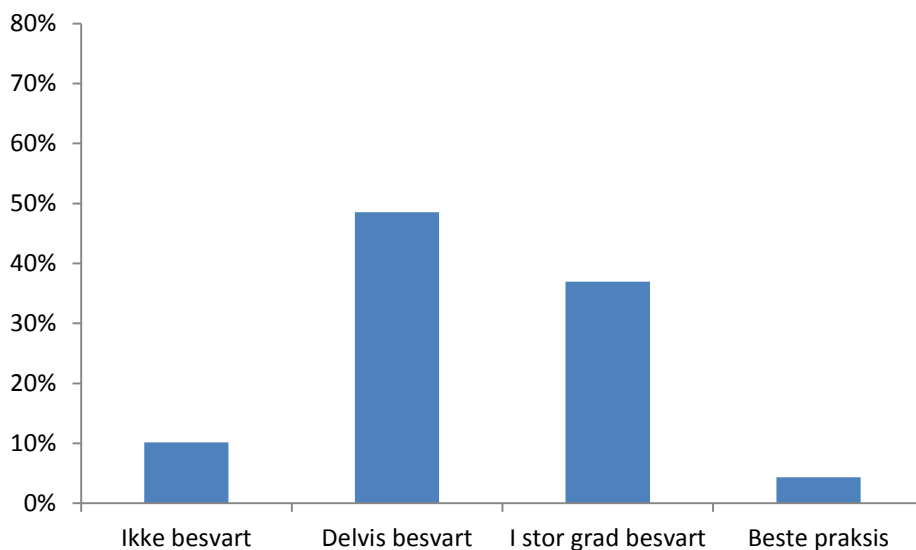
Videre ser vi at halvparten av utredningene i stor grad tilfredsstiller kriteriet gjennom å ha eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser. Et eksempel på det er Nærings- og fiskeridepartementet, som 2. juni 2015 foreslo at skip registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) skulle gis adgang til å frakte passasjerer og last mellom Svalbard og fastlandet. Departementet redegjør for bakgrunnen for forslaget, og for eksisterende skipsvirksomhet på Svalbard. I utredningen skrives det at *“Hvis departementet ikke endrer [lovbestemmelsen] vil NIS-registrerte skip være de eneste skipene som ikke får seile på Svalbard. Dette innebærer en stor konkurransemessig ulempe for denne delen av den norskregistrerte flåten.”* De beskrevne innspillene fra næringen går i dybden på hva ulempene er, og innholdet fremstår totalt sett dekkende. Vi har derfor vurdert saken som et eksempel på en tydelig og eksplisitt problembeskrivelse.

Samlet sett definerer 87 prosent av utredningene delvis eller i stor grad hvilket uløst problem tiltaket skal løse. Hovedbildet er med andre ord positivt, og dette kriteriet vil sannsynligvis være relativt enkelt for statsforvaltningen å oppfylle ved ny utredningsinstruks. Samtidig er det kun seks prosent av utredningene der vi har vurdert problembeskrivelser til å være etter beste praksis. Årsaken er gjerne at problemenes omfang og alvorlighetsgrad i liten grad nevnes. Problemene beskrives gjerne kvalitativt på en informativ måte, men uten at problempåstandene underbygges av statistikk og eksterne henvisninger i nevneverdig grad. Dermed dekker problembeskrivelsene som regel ikke alt det utredningsinstruksens veileder nevner som viktig i slike beskrivelser, og som vi har vurdert som nødvendig for at en problembeskrivelse er etter beste praksis.

### 3.2.2 Finner vi gode målformuleringer?

Når en utredning skal gjennomføres, er det viktig å vite hva vi skal oppnå med tiltaket. Et mål skal definere ønsket fremtidig tilstand, og det skal utgjøre en løsning på det identifiserte problemet. Utredningsinstruksens veileder sier at utredningen både bør formulere mål for samfunnet og for berørte målgrupper.

Figur 4: Fordeling av skåring på målformuleringer



Én av ti utredninger vurderer vi til ikke å besvare kravet om å formulere mål i den nye utredningsinstruksen. I disse utredningene er det ikke mulig å lese seg frem til hva som skal oppnås med tiltaket. Samtidig tilfredsstillt halvparten av utredningene bare delvis kriteriet om målformuleringer. Dette er utredninger med implisitte målformuleringer, eller eksplisitte mål som har svak sammenheng med tiltakets virkninger. Vårt hovedinntrykk er imidlertid at departementene utformer mål som har en ganske klar sammenheng med tiltakets virkninger. Det er ikke her utfordringen ligger. Utfordringen knytter seg snarere til at målformuleringene er implisitte, og at målene også i mange tilfeller er utformet slik at de ikke sier noe om en ønsket fremtidig tilstand.

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

37 prosent tilfredsstillt kravet om målformuleringer i stor grad. Utredningene er vurdert på dette nivået dersom de har gode, implisitte målformuleringer, eller eksplisitte målformuleringer med noen

mangler. Et eksempel på en eksplisitt og god målformulering med noen mangler kan være Kunnskapsdepartementet som 16. mars 2015 foreslo å videreutvikle et register for utestengte studenter, kalt RUST. I utredningen skriver departementet at "Formålet med RUST er å hindre at en kandidat eller søker som har mistet rettigheter, får slike rettigheter ved en annen institusjon." Målet er tydelig og klart, samtidig som det kunne vært mer uttømmende. En ofte forekommende mangel vi har sett er at mål ikke er utformet for både berørte brukergrupper og på samfunnsnivå. Dette er RUST-saken et eksempel på. Departementet har et mål som i stor grad er utformet på brukernivå, ved at det omhandler de søkerne som er utestengt. Det er likevel ikke beskrevet hva målet med tiltaket er for samfunnet som helhet.

Det er kun fire prosent av utredningene som besvarer kriteriet etter beste praksis. Disse vil ha eksplisitte og tydelige målformuleringer som sier noe om ønsket fremtidig tilstand på både bruker- og samfunnsnivå.

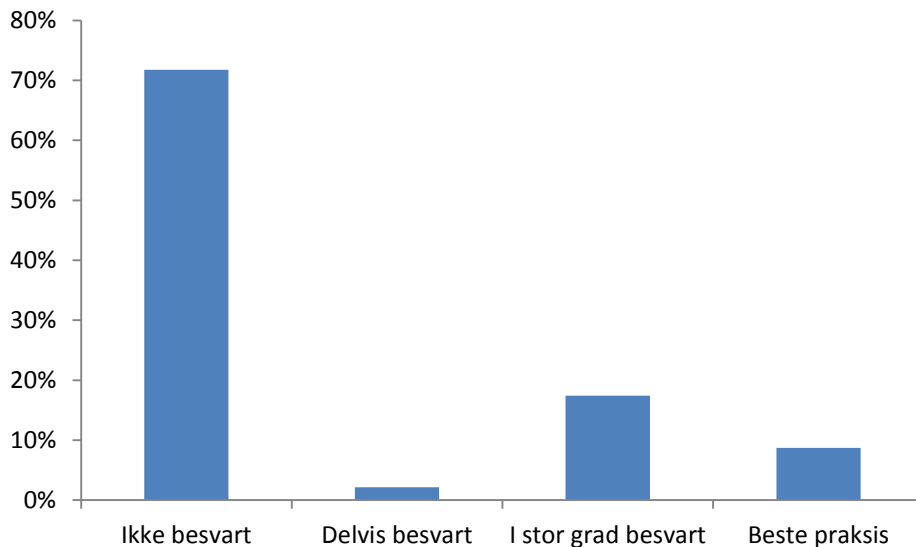
Når det gjelder målformuleringer, er utredningene svakere enn problembeskrivelser. Mens hovedvekten av utredninger har skåret «i stor grad besvart» på problembeskrivelser, har flertallet skåret «delvis besvart» på målformuleringer. Det ser dermed ut til at departementene vil ha større utfordringer med å utforme tydelige og gode mål i henhold til ny utredningsinstruks, enn de vil ha med å definere hvilket uløst problem som skal løses.

### **3.2.3 Blir det vurdert alternative tiltak?**

Ofte er det slik at departementet på forhånd har tenkt ut at et bestemt tiltak er best egnet til å løse problemene som skal løses, men ny utredningsinstruks er helt tydelig på at det skal utredes alternative tiltak som kunne løst det samme problemet.

I vurderingen av utredningene som er utarbeidet før ny utredningsinstruks trådte i kraft, har vi undersøkt om det identifiseres mer enn ett tiltak, og hvorvidt disse tiltakene er alternative og/eller konkurrerende. Med alternative og konkurrerende tiltak menes det at tiltakene reelt sett kan erstatte hverandre. Det skal altså kunne være mulig å velge mellom tiltakene som utredes.

Figur 5: Fordeling av skåring på vurdering av alternative tiltak



Kjernekriteriet om å ha flere alternative tiltak, er det enkeltkriteriet som ivaretas i minst grad. Slik det fremgår av figuren, er hele 71 prosent av alle utredningene i utvalget vurdert som «ikke besvarte» i forbindelse med dette kriteriet. Det vil si at majoriteten av utredningene ikke vurderer alternative tiltak for å løse gitte problem. Bakgrunnen for at et så stort antall hørings saker ikke tilfredsstill kriteriet, skyldes først og fremst at disse sakene ikke identifiserer og beskriver *alternative og konkurrerende* tiltak. De aller fleste av sakene vi har sett på i studien inneholder enten kun ett tiltak eller flere ikke-konkurrerende tiltak i en såkalt tiltakspakke. Det siste viser til utredninger hvor flere tiltak virker sammen og utfyller hverandre. Disse er ikke reelle alternativer. I slike saker går det altså ikke an å velge mellom tiltakene som skisseres, da alle må være til stede for å bøte på problemet.

Litt over ¼ av utredningene har imidlertid omtalt ulike alternative tiltak i en eller annen grad. Vi har vurdert at 17 prosent av sakene i utvalget oppfyller kravet til flere tiltak i stor grad. Dette er utredninger hvor flere alternative tiltak skisseres og forklares, men hvor tiltakene er noe mangelfullt behandlet. Et eksempel på en mangelfull behandling kan være at ett av tiltakene i utredningen drøftes langt mer utførlig enn de andre alternative tiltakene.

En av ti utredninger i utvalget vurderer alternative tiltak etter hva vi mener er beste praksis. Utredningene som får toppverdien kjennetegnes av at de har to eller flere utførlig drøftede alternative tiltak. Denne typen utredninger skisserer konkurrerende og likeverdige tiltak som gir høringsinstansene anledning til å vurdere hvilket tiltak som vil være mest hensiktsmessig for å løse det identifiserte problemet. En utredning som er vurdert til å oppfylle kriteriets krav etter beste praksis, er Justis- og beredskapsdepartementets hørings sak fra 19. juni 2015 om omorganiseringen av kriminalomsorgen. I denne saken har Kriminalomsorgsdirektoratet på oppdrag fra departementet blant annet utredet to mulige modeller for organisering på lokalt nivå. Disse modellene eller tiltakene er vurdert til å være reelle alternativer til hverandre. Videre er de begge beskrevet på en strukturert, likeverdig og tilfredsstillende måte.



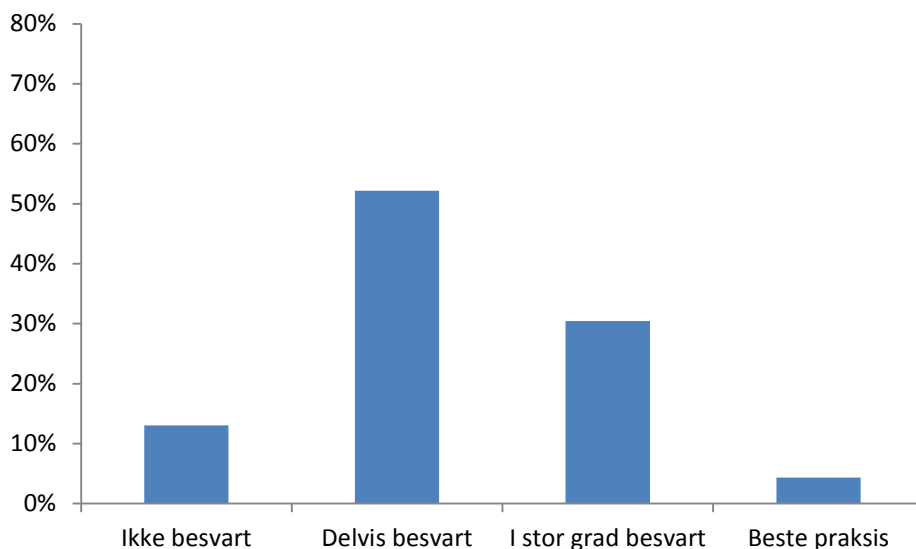
Vi kan samlet si at under 30 prosent ville oppfylt den nye utredningsinstruksens krav på dette området. Forbedringspotensialet er med andre ord betydelig. De høringssakene som derimot inneholder alternative tiltak, synes å beskrive disse relativt godt.

### 3.2.4 Hvor gode er virkningsbeskrivelsene?

Utredningsinstruksen stiller krav om at ulike virkninger av tiltak skal utredes, at berørte parter skal identifiseres og at varigheten av virkningene skal beskrives. I veilederen til instruksen påpekes det at dette blant annet omfatter positive og negative virkninger for små og store grupper, næringslivet, ulike forvaltningsnivå, samt for andre offentlige virksomheter. Positive virkninger viser til virkninger som de berørte vil oppleve som en fordel, mens negative virkninger er virkninger som de berørte opplever som en ulempe. Uten en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan tiltaket berører samfunnet og hva det medfører for ulike grupper, kan det være vanskelig å ta stilling til om tiltaket som foreslås er ønskelig eller ikke. Det er derfor viktig at *alle* relevante virkninger av tiltaket utredes tilstrekkelig.

I vurderingene av høringssakene for dette kriteriet har vi i stor grad vurdert hvor grundig beskrivelsene av virkningene er. Samtidig har et element av telling vært med i disse vurderingene. Det betyr at vi både har sett på antallet relevante grupper og-/eller organisasjoner utredningene hevder vil bli berørt av tiltaket, antallet virkninger som er identifisert, og hvor godt og utfyllende disse virkningene er beskrevet. «Virkninger» er her vidt definert, slik at det omfatter bredere effekter og konsekvenser av tiltakene som foreslås. Skåringen etter dette kriteriet inneholder et større innslag av skjønnsvurderinger enn skåring gjort i forbindelse med enkelte av de andre kjernekrteriene. Dette kommer av behovet for mer kvalitative vurderinger av hvor godt virkningene beskrives.

Figur 6: Fordeling av skåring på identifisering og beskrivelse av tiltakets virkninger



Utredningene synes generelt å være noe virkningsfattige. Utredningene i utvalget identifiserer få virkninger, og de virkningene som identifiseres drøftes sjeldent på en utførlig og systematisk måte.

13 prosent av utredningene tilfredsstill ikke kravet om å beskrive virkninger. Utredningene som ikke ivaretar kriteriet inneholder kun ett tiltak, og har enten ikke identifisert virkningene eller nevnt en virkning uten å beskrive denne nærmere.

Vi har vurdert at over halvparten av utvalget delvis oppfyller kriteriet ved at de beskriver én eller noen flere virkninger tilstrekkelig, men med klare mangler. Det mest påfallende med disse utredningene er at de ofte (kun) identifiserer positive virkninger. Dette er gjerne positive virkninger for målgruppen tiltaket skal treffe. De aller fleste av utredningene som er vurdert til denne verdien, skisserer hverken negative virkninger, tidsperspektivet for virkningene eller virkninger for andre (relevante) berørte grupper enn tiltakets målgruppe. Utredningene har samtidig i varierende grad mangler i hvor utførlig virkningene er beskrevet. Terskelen for å vurderes til «delvis besvart» på dette kriteriet har altså vært lav.

Vi har vurdert at 30 prosent av utredningene tilfredsstill kriteriet i stor grad. Dette er utredninger som inneholder ett eller flere tiltak, med gode beskrivelser av mange eller en del av virkningene som identifiseres. Justis- og beredskapsdepartementets høringssak fra 12. januar 2015 om endringer i våpeninstruksen for politiet er et eksempel på en utredning som i stor grad tilfredsstill kriteriet om å identifisere og beskrive relevante virkninger. I rapporten fra Politihøgskolen, som fulgte med høringsnotatet, beskrives og refereres det blant annet til mulige negative virkninger som økt frykt i befolkningen, og økt skaderisiko som følge av tiltaket som foreslås – i tillegg til mulige positive virkninger.

Vi har kun klassifisert fire prosent av utredningene som utredninger som tilfredsstill kriteriet etter beste praksis. Dette er utredninger hvor det utredes flere (alternative) tiltak, hvor det identifiseres ulike virkninger for tiltakene, og hvor beskrivelsene av virkningene er svært grundige.

Etter vår vurdering vil altså departementene måtte gjøre store endringer for å få på plass gode beskrivelser av virkninger i sine utredninger dersom de skal tilfredsstill minimumskravene i den nye utredningsinstruksen.

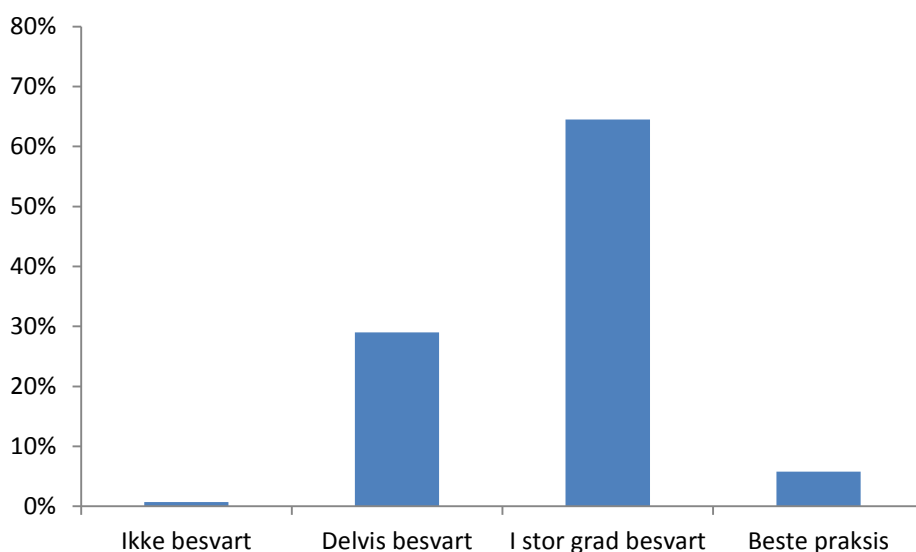
### 3.2.5 Gis det gode anbefalinger av tiltak?

I henhold til den nye utredningsinstruksen skal en utredning kunne ut i en begrunnet anbefaling. Også i de tilfellene en anbefaler at tiltak ikke bør iverksettes, bør det ligge en begrunnelse til grunn. I utredningsinstruksens veileder påpekes det at en som hovedregel bør anbefale det tiltaket som er vurdert til å gi størst samlet nytte sett opp mot samlet kostnad for samfunnet. Dette forutsetter dermed at utredningen har vurdert flere tiltaks nyttevirksomheter og kostnadsvirkninger, inkludert andre relevante forhold, før anbefalingen gis. Anbefalingen skal også synliggjøre hvilke avveininger som er gjort, og hvilke forutsetninger utredningen og konklusjonen bygger på.

I skåringen av utredningene etter dette kjernekravet har vi lagt vekt på hvor eksplisitt anbefalingen av et aktuelt tiltak er, og hvorvidt anbefalingen er begrunnet. I vurderingen av hvor eksplisitte anbefalingene er, har vi sett på hvor klart og tydelig utredningene anbefaler eller fraråder det utredede tiltaket. Når det kommer til begrunnelsene for anbefalingene som uttrykkes, har vi sett på

hvor godt anbefalingene er underbygget, eksempelvis ved at det henvises eller refereres til relevante deler av utredningen, og hvorvidt anbefalingen innebærer en avveining mellom alternative tiltak.

Figur 7: Fordeling av skåring på anbefaling av tiltak



Kriteriet om anbefaling av tiltak er det kjernekrateriet som tilsynelatende ivaretas i størst grad. Nesten 65 prosent besvarer kravet i stor grad. Vi har imidlertid satt lave terskler for kvalitet på dette kriteriet. Eksempelvis har det, for å vurderes til «i stor grad besvart», holdt at en utredning er lagt ut på høring og har en eksplisitt anbefaling. Med den lave terskelen ønsket vi å se om utredningene svikter på kriteriet, selv med lave krav. Det er nesten ingen som er vurdert til den laveste verdien, men 29 prosent av utvalget har imidlertid så passive anbefalinger at de kun delvis imøtekommer kjernekrateriet. Disse utredningene mangler en klar begrunnelse på hvorfor akkurat det aktuelle tiltaket anbefales.

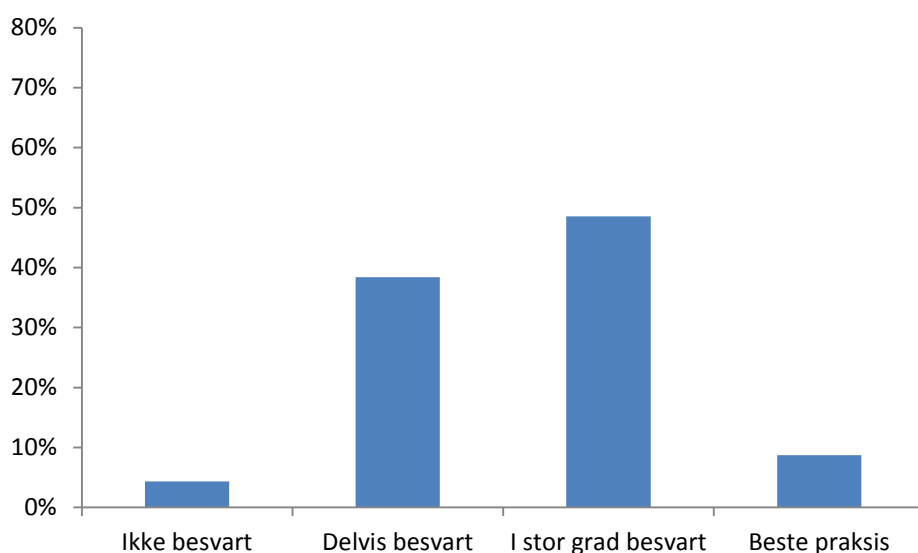
Også de utredningene som er vurdert til å ivareta kriteriet i stor grad, har mangler tilknyttet begrunnelser. Disse har mer eksplisitte anbefalinger, men siden de aller fleste utredningene i utvalget vårt kun utreder ett tiltak, eller flere ikke-konkurrerende tiltak, er det nesten umulig å finne velfunderte begrunnelser på hvorfor det utredede tiltaket foretrekkes fremfor et annet. Rangering av tiltak er altså sjeldent forekommende. For å kunne gjøre en rangering må en ha flere konkurrerende tiltak. Utredningene som er vurdert til å imøtekomme kriteriet etter beste praksis, synliggjør hva som legges til grunn for den eksplisitte anbefalingen ved å rangere og avveie de utredede alternative tiltakene opp mot hverandre. Et godt eksempel på en slik utredning er Helse- og omsorgsdepartementets høringssak fra 25. juni 2015 om lov om endring av juridisk kjønn. I denne saken ble flere alternative tiltak diskutert, og departementet uttrykte begrunnede anbefalinger for å gå inn for flere av tiltakene den nedsatte ekspertgruppen skisserte.

### 3.2.6 Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet?

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

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

Figur 8: Fordeling av skåring på forutsetninger for vellykket gjennomføring



Kriteriet knyttet til forutsetninger for vellykket gjennomføring er i stor grad besvart i de utredningene vi har vurdert. Det er få utredninger der kriteriet ikke ivaretas i det hele tatt, ved at verken juridiske, administrative eller andre forutsetninger er drøftet, eller at drøftingen er svært mangelfull. Knappt 40 prosent av utredningene tilfredsstillers kriteriet «delvis besvart», mens knapt halvparten av utredningene i stor grad redegjør for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket.

Vi vurderer at juridiske forhold er dekket i størst grad. Mange av høringene gjelder lov- og forskriftssaker, og utredningene redegjør delvis for forutsetninger for vellykket gjennomføring kun gjennom sine juridiske vurderinger.

For at utredningen skal tilsvare en god besvarelse, må også de administrative forutsetningene beskrives tilstrekkelig. En god del utredninger har vippet mellom «delvis besvart» og «i stor grad besvart», blant annet fordi flere av dem har ikke har vurdert de administrative forutsetningene godt nok. I en del tilfeller støtter vi for eksempel på setninger som "forslaget vil ikke medføre vesentlige administrative konsekvenser" eller "eventuelle kostnadsøkninger tas innen eksisterende budsjettammer." I en del utredninger mener vi tiltaket som vurderes er såpass omfattende at slike setninger ikke er vurdert som tilstrekkelig.

Et eksempel på en utredning der både juridiske og administrative forutsetninger for vellykket gjennomføring er vurdert til å være tilstrekkelig, er Helse- og omsorgsdepartementets sak om fritt rehabiliteringsvalg, datert 26. juni 2015. I utredningen drøftes juridiske forutsetninger, som forholdet til pasient- og brukerrettighetsloven. Samtidig ivaretas administrative forutsetninger gjennom at ansvar fordeles og at budsjettkonsekvenser drøftes. Samlet sett er dette en utredning som i stor grad ivaretar forutsetningene for vellykket gjennomføring.

Bare ni prosent redegjør etter beste praksis for hvordan gjennomføringen skal lykkes. Det er flere grunner til det, men et hovedinntrykk er at manglene blant annet gjelder *andre* forutsetninger for gjennomføringen. Det er sjelden egne drøftinger om kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for at gjennomføringen skal bli vellykket. Elementer som gevinstrealiseringsplaner, kompetansetiltak, informasjon og IKT-behov er i beskjeden grad drøftet i utredningene.

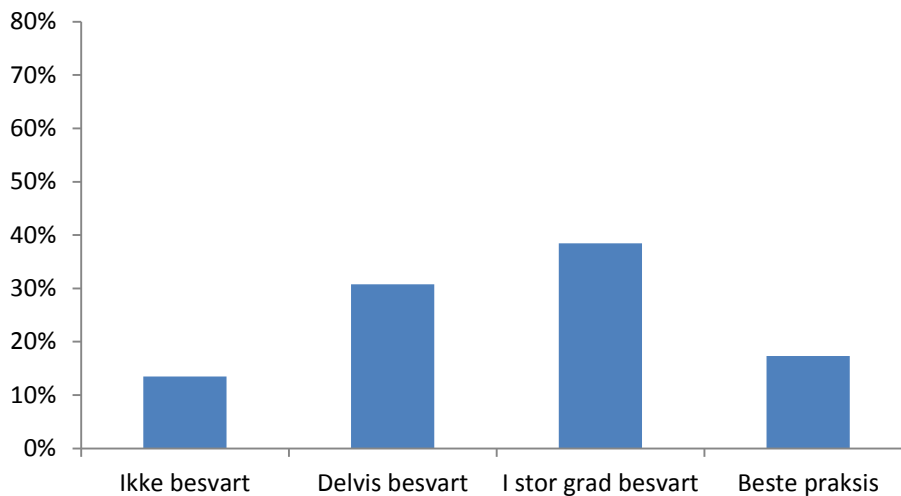
Utredninger der forutsetningene for vellykket gjennomføring er ivaretatt etter beste praksis, har ofte drøftet *andre* forutsetninger på en mer utførlig måte enn resten.

### 3.3 Hvor mye drøftes prinsipielle spørsmål?

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

I vurderingen av utredningene for dette kriteriet benytter vi en trinnsvis tilnærming. Først har vi vurdert om en hørings sak er innenfor et av de overnevnte områdene skissert i utredningsinstruksens veileder. Dersom den ikke er det, er den ikke vurdert ut fra prinsippkriteriet. Er derimot hørings saken vurdert til å være innenfor et prinsipielt område, er den vurdert etter hvor utførlig og omfattende det prinsipielle spørsmålet er behandlet. Vi har imidlertid ikke vurdert om utredningene har behov for ytterligere drøfting av prinsipielle spørsmål, utover der dette er åpenbart. Vår tilnærming gir et grovt estimat på behovet for prinsipielle vurderinger i hørings saker, og omfanget av slike utredninger. Vi har vurdert at 52 av de 138 utredningene departementene sendte på høring første halvår 2015, er saker innenfor et område som tilsier at utredningen kan ha behov for en prinsipiell vurdering. Det betyr at det er 86 utredninger som ikke er vurdert ut fra prinsippkriteriet.

Figur 9: Fordeling av skåring på prinsipielle vurderinger for utredninger med behov for en slik vurdering



45 av de 52 hørings sakene vi mener bør inneholde en prinsipiell vurdering, gjør det. Det betyr at majoriteten av de utplukkede hørings sakene inneholder prinsipielle vurderinger.

En del av utredningene vurderer det prinsipielle spørsmålet på en mangelfull måte. Utredningene har gjerne en svært kort vurdering av om tiltaket kan komme i konflikt med internasjonale forpliktelser og avtaler. Vi ser imidlertid at en reell drøfting av disse, og eventuelt andre forhold, uteblir. Disse utredningene, som utgjør 31 prosent av utredningene innenfor et prinsipielt område, tilfredsstiller derfor kun delvis kravene til kriteriet.

Flere av sakene vi har sett på har svært omfattende og gode prinsipielle vurderinger. Det betyr at det er en høyere andel av utredningene som er vurdert til de to høyeste verdiene på dette kriteriet, sammenliknet med de øvrige kjerne kriteriene. 38 prosent av hørings sakene som er innenfor et prinsipielt område, ivaretar behovet for prinsipielle vurderinger i stor grad, mens 17 prosent av hørings sakene som er innenfor et prinsipielt område, har gjennomført prinsipielle vurderinger etter beste praksis.<sup>6</sup> Utredningene som tilfredsstiller kriteriet i stor grad, har ofte en drøfting av det prinsipielle spørsmålet som reises av tiltaket, men mangelen på en helhetlig analyse av spørsmålet og tilgrensede problemområder hindrer disse utredningene fra å vurderes til beste praksis. Utredningene vi har vurdert til beste praksis inneholder en fullstendig prinsipiell analyse med konkrete henvisninger til relevante rettsavgjørelser og grundige vurderinger av eventuelle konflikter.

---

<sup>6</sup> Det er i veilederen til den nye utredningsinstruksen gitt en kortfattet veiledning om vurdering av prinsipielle spørsmål. Det finnes ikke mer omfattende vurderinger og veiledningsmateriell om hvordan prinsipielle spørsmål bør utredes. Det tilsier at det kan være noe mer usikkerhet knyttet til skåringen av denne type spørsmål enn på områder der det finnes mer omfattende veiledningsmateriell.

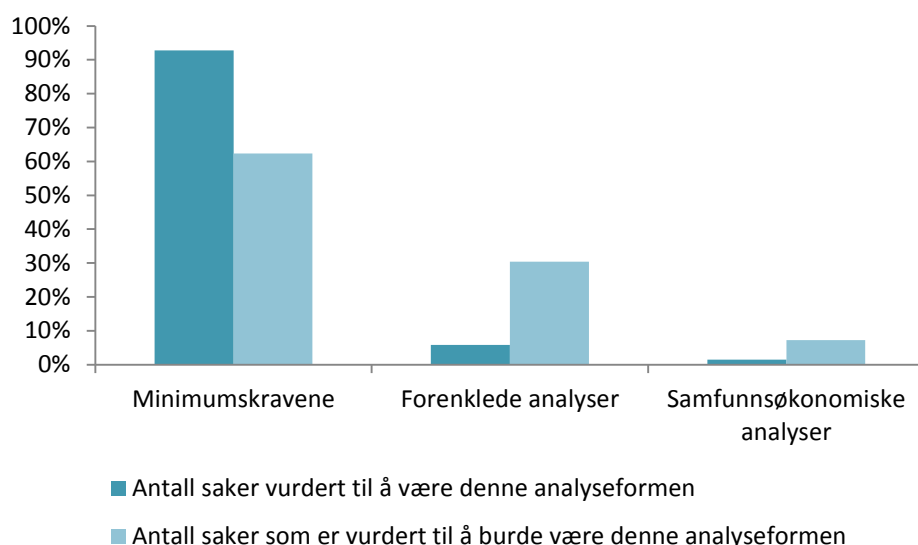
Barne- og likestillingsdepartementets hørings sak fra 1. oktober 2015 om endringer i barneloven for å fremme likestilt foreldreskap, er et godt eksempel på en sak som innehar en slik prinsipiell analyse med henvisninger til internasjonale konvensjoner, relevante diskusjoner i NOU-er og tidligere behandling av det prinsipielle spørsmålet.

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

Den nye utredningsinstruksen krever at utredninger skal gjennomføres enten som en minimumsutredning, en forenklet analyse, eller en samfunnsøkonomisk analyse, avhengig i hovedsak av størrelsen på effektene av tiltaket. Vi har vurdert om de ulike utredningene *faktisk* er en minimumsutredning, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har i tillegg vurdert om hver enkelt utredning *burde* være en minimumsutredning, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse, ut fra kravene i den nye utredningsinstruksen.

Grafen under sammenlikner antall saker som enten er vurdert som en minimumsutredning, forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse, med antall saker som burde være på de tre ulike utredningsnivåene.

Figur 10: Fordeling av skåring på analyseform



Ut fra vår vurdering må departementene legge inn mer innsats for å øke kvaliteten på utredningene, i tråd med kravene i den nye utredningsinstruksen, enn det som er tilfelle i vårt utvalg. Ni av ti utredninger er på et minimumsnivå. I henhold til våre vurderinger burde imidlertid antallet høringsaker som ble utredet ut fra minimumskravene være begrenset til drøyt 60 prosent. Om lag seks prosent av høringsaker er forenklete analyser, men i henhold til våre vurderinger burde antallet egentlig være om lag 30 prosent.

Blant de 138 hørings sakene vurderer vi to (dvs. 1,5 prosent) til å være samfunnsøkonomiske analyser. Etter våre vurderinger burde om lag 7 prosent av hørings sakene utredes i tråd med kravene til en samfunnsøkonomisk analyse. Samlet sett burde dermed om lag 40 prosent av utredningene blitt gjennomført som forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse.

I DFØs «Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013» angir vi at 65 prosent av høringene da hadde behov for en forenklet eller samfunnsøkonomisk analyse. Disse funnene er ikke direkte sammenliknbare med funnene nå. Det foreligger nå klare krav til minimumsbesvarelser i den nye utredningsinstruksen, som gir et reelt beslutningsgrunnlag for mange saker. Vår vurdering tilsier at en god del saker kan utredes på dette nivået. Det innebærer at vi vurderer våre funn nå som et bedre anslag på hvor stor andel av utredninger som bør være forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse.

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

Det er mange forskjellige typer saker med utredninger som sendes på høring. Vi har sortert utredningenes kvalitet etter virkemiddelbruk (3.5.1) og ut fra om det er nasjonale saker eller EU/EØS-saker. Det er 138 nasjonale saker, herunder 9 NOU-er, og i tillegg er det 19 EU/EØS-saker.

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

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

Tabell 1: Kategorisering av virkemidler i 138 nasjonale hørings saker, inkludert NOU-er

Virkemidler	Antall	Gjennomsnittlig skåringsresultat (ekskl. prinsipielle spørsmål)	Andel av utredningene som vi mener at det er tilstrekkelig at de følger minimumskravene
1) Juridiske virkemidler	86	2,44	72 %
2) Andre virkemidler (ekskl. juridisk)	17	2,82	53 %
3) Juridiske + andre virkemidler	35	3,39	43 %

Vår vurdering er at det er et betydelig forbedringspotensial for alle typer utredninger.



Utredningene som utelukkende består av juridiske virkemidler, utgjør tilnærmet 62 prosent av utvalget. Denne gruppen har en høyere andel av kjernekriterier som er ikke besvart eller delvis besvart enn de andre gruppene, noe som reflekteres i gjennomsnittsskåren. Noe av forklaringen på dette er trolig at en stor mengde av disse sakene har mindre vesentlige virkninger. Ut fra utredningsinstruksens krav om at omfang og grundighet i utredninger vil avhenge av vesentlighet, kan disse sakene utredes ved å svare på minimumskravene. Svarene på minimumskravene kan også være kortfattede, noe som kan gi utslag i gjennomsnittsskåringen. Det er likevel tydelig at disse sakene burde vært utredet på en mer grundig måte, hvis man skulle fulgt kravene i den nye utredningsinstruksen. Utredningene med tiltak innenfor andre virkemidler enn juridiske virkemidler besvarer kjernekriteriene bedre enn de rent juridiske sakene. Vi ser at det også blant disse sakene er et ganske stort innslag av saker som bør utredes mer grundig enn det som følger av minimumskravene.

Sakene som er løst av en kombinasjon av juridiske og andre virkemidler besvarer i større grad kjernekriteriene, jf. klart høyere gjennomsnittsskår i tabellen over. At mer omfattende saker er løst med flere virkemidler og i større grad besvarer kjernekriteriene er bra, men ut fra de nye kravene til grundighet i utredningsinstruksen er det sånn det også skal være.

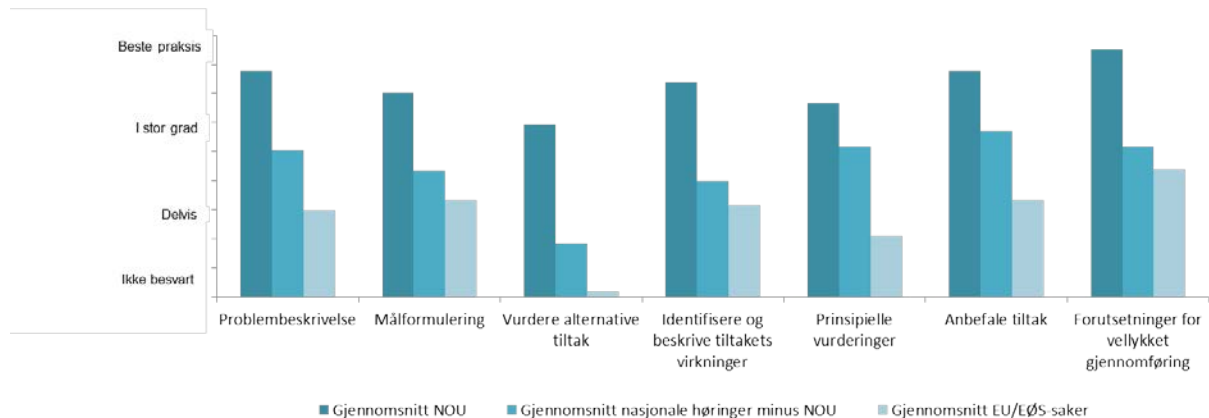
Vi kan på denne bakgrunn ikke konkludere med at det er noen undergruppe av saker inndelt etter virkemiddelbruk som har spesielt svake eller gode utredninger. Det er for alle utredningstyper betydelig forbedringspotensial.

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

I vårt utvalg av saker på høring er 9 av de 138 utredningene NOU-er (Norges offentlige utredninger). Disse utredningene er generelt større og mer komplekse enn vanlige utredninger. Utredningskvaliteten reflekterer i stor grad dette.

EU/EØS-saker er i den nye utredningsinstruksen innlemmet i utredningsinstruksen. I utvalget var det 19 EU/EØS-saker som ble vurdert etter kjernekriteriene. EU/EØS-saker er noe mer utfordrende å gradere enn nasjonale utredninger, og er ikke tatt inn i vurderingene av kvalitet ut fra kriteriene som drøftes i denne rapporten, jf punkt 3.2 over. Vi vurderer imidlertid kvaliteten på EU/EØS-sakene sammenliknet med vanlige nasjonale saker i det følgende.

Figur 11: Gjennomsnittlig skåring av kjernekrteriene for NOU-er, vanlige, nasjonale saker på høring uten NOU-er og EU/EØS-saker



Vi ser at NOU-ene generelt tilfredsstillir minimumskravene i utredningsinstruksen på en veldig god måte. De fleste kjernekrteriene har en score over 0,66, noe som betyr at de fleste utredningene har fått enten «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». Også i NOU-ene er det litt større utfordringer med å vurdere alternative tiltak enn de andre kriteriene. Ved ny utredningsinstruks vil sannsynligvis NOU-er på høring jevnt over være bedre tilpasset de nye kravene enn andre høringssaker.

Vi ser at utredningene som følger EU/EØS-saker besvarer kjernekrteriene i mindre grad enn de nasjonale sakene. Alternative tiltak er ikke besvart i 18 av 19 utredninger, og både problembeskrivelsene og anbefalingene besvares i merkbart mindre grad enn de nasjonale tiltakene. For de andre kjernekrteriene er det mindre forskjeller.

Med tanke på at EU/EØS-saker var unntatt den gjeldende utredningsinstruksen i 2015, er det ikke overraskende at disse utredningene besvarer kjernekrteriene i mindre grad enn de nasjonale høringene. Det vil kreve en betydelig endring i utredningspraksis for å få disse sakene til å følge utredningsinstruksens innholds krav.

### 3.5.4 Høringsfrister og utredningskvalitet

Når en sak legges ut på høring, angir den ansvarlige virksomhet en høringsfrist. Denne fristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder<sup>7</sup>, og ikke mindre enn seks uker. Med dette som utgangspunkt har vi sett på høringsfristene, kvaliteten på utredningen som tilhører saken og vår vurdering av hvor omfattende analyseform utredningene bør ha.

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

Høringsfrist	Antall <sup>8</sup>	Gjennomsnittlig skåringsresultat (ekskl. prinsipp)	Andel av utredningene som det er tilstrekkelig å følge minimumskravene	Andel av utredningene som bør utredes ved samfunnsøkonomisk analyse
Mindre enn seks uker	17	2,79	71 %	0 %
Tre uker eller mer men mindre enn tre måneder	51	2,58	61 %	5 %
Tre måneder eller mer	67	2,95	61 %	12 %

17 av sakene som er sendt på høring har en høringsfrist som er kortere enn seks uker. Dette er ikke i henhold til utredningsinstruksens bestemmelser. Vi ser at det ikke er betydelige forskjeller i utredningenes kvalitet ut fra hvor lang høringsfristen er. Det er derimot en økning i antall utredninger som burde vært samfunnsøkonomiske analyser jo lenger høringsfristen er. På samme måte mener vi at 71 prosent av de høringene som har en høringsfrist på mindre enn seks uker kan besvares med minimumskravene, mens for de øvrige høringene gjelder dette kun 61 prosent. Dette kan tilsa at sakene med kort frist i snitt kan være noe enklere.

---

<sup>7</sup> En måned har vi operasjonalisert til å være 30 dager.

<sup>8</sup> Tre saker er tatt ut av utvalgets hovedmengde på 138 fordi høringsfristen er satt til en dato som er før saken er sendt på høring.

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

I det følgende beskriver vi resultater fra spørreundersøkelsen til departementer og virksomheter.

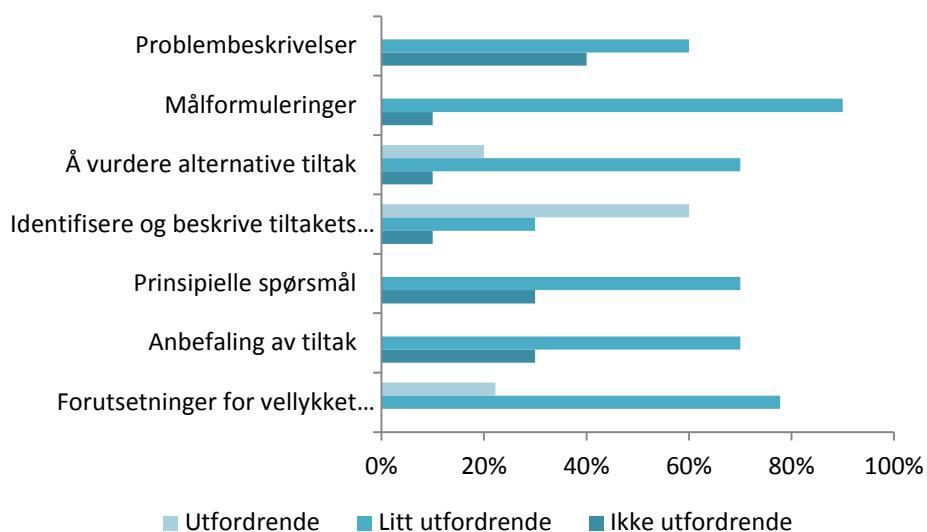
### 3.6.1 Hva oppleves som mest utfordrende?

I spørreundersøkelsen ble departementene og virksomhetene spurt om hvilke elementer i en utredning de mente var mest utfordrende å gjennomføre på en god måte. Elementene ble hentet fra den nye utredningsinstruksens seks minimumskrav, der det første kravet ble delt opp i to. Alle disse seks minimumskravene var ikke spesifikt uttrykt som krav i den gamle utredningsinstruksen, men de representerer likevel et godt utgangspunkt for en nullpunktsmåling av problemoppfatning ved iverksettelsestidspunktet for ny instruks. Respondentene ble bedt om å plassere følgende elementer i en utredning på en skala fra «ikke utfordrende», «litt utfordrende» og «utfordrende»:

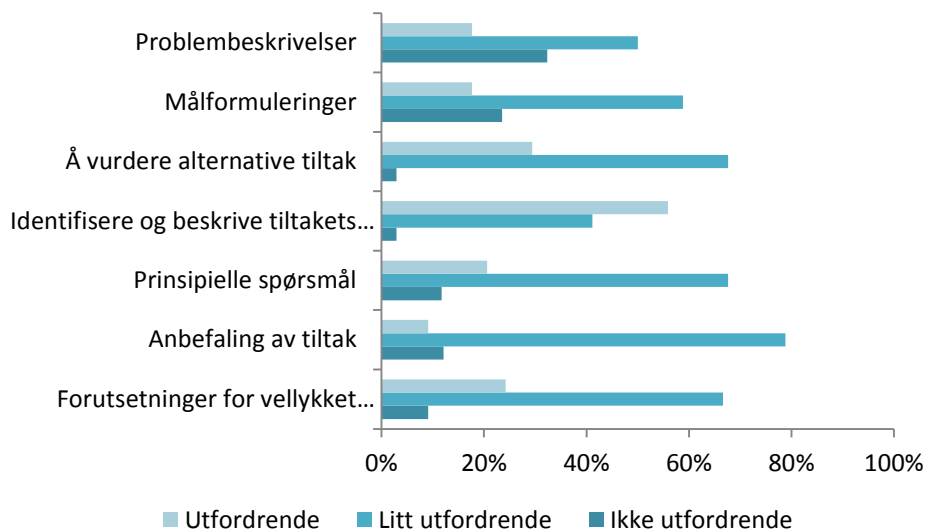
problembeskrivelse, målformuleringer, å vurdere alternative tiltak, identifisere og beskrive tiltakets virkninger, prinsipielle spørsmål, anbefaling av tiltak og forutsetninger for vellykket gjennomføring.

Følgende figurer viser de ulike problemfeltene i et stolpediagram, først for departementene, og deretter for virksomhetene:

Figur 12: Kriterier departementene synes er utfordrende



Figur 13: Utfordrende kriterier for virksomhetene



Departementer og virksomheter har noenlunde samme syn på hvilke utfordringer som ligger i minimumskravene, men virksomhetene ser i gjennomsnitt noe større utfordringer enn departementene.

Både departementene og virksomhetene oppfatter det å identifisere og beskrive virkninger som det mest utfordrende. Over halvparten beskriver virkningsbeskrivelser som utfordrende. Dette grunnkravet til utredninger var sentralt i den gamle utredningsinstruksen, og det er sentralt i den nye instruksen.

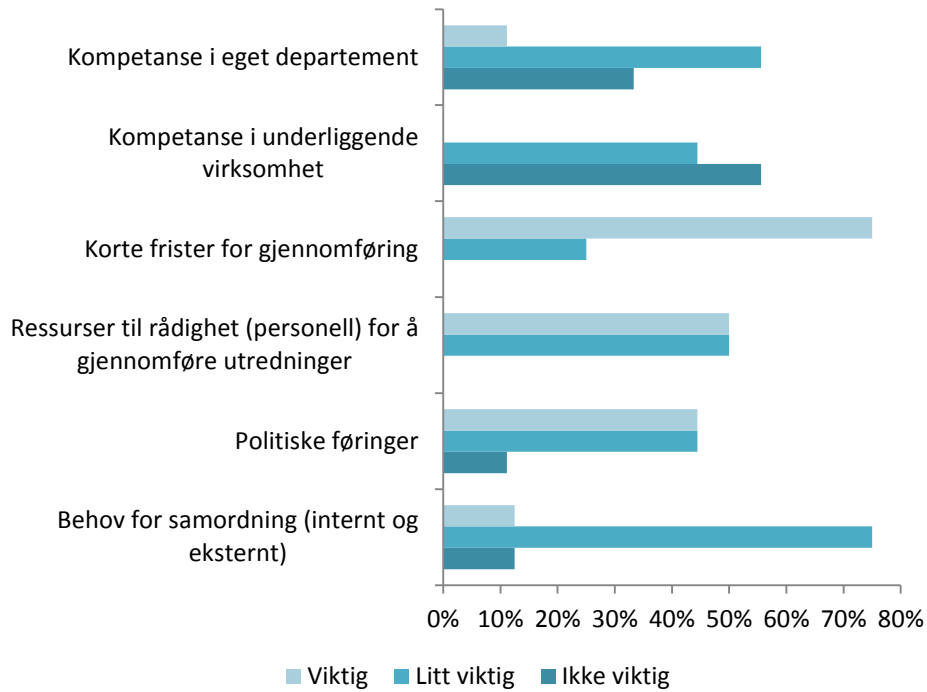
Kravet om å vurdere alternative tiltak og forutsetninger for vellykket gjennomføring er tydeliggjort i ny instruks. For de underliggende virksomhetene er det å vurdere alternative tiltak rangert som det nest mest utfordrende med en utredning. Også departementene mener det å vurdere alternative tiltak er utfordrende. Både departement og andre statlige virksomheter opplever det som utfordrende å gi gode beskrivelser av forutsetninger for vellykket gjennomføring. Blant annet for å få en vellykket gevinstrealisering er det viktig å ha tydelige forutsetninger for vellykket gjennomføring på plass i utredninger.

Å gi en vurdering av prinsipielle spørsmål er et tydelig nytt krav i den nye utredningsinstruksen. Departementene oppfatter ikke kravet om vurdering av prinsipielle spørsmål som særlig utfordrende. Virksomhetene derimot oppfatter prinsipielle spørsmål som mer krevende.

Både departementer og virksomheter mener det er en mindre utfordring å gi problembeskrivelser enn å utforme målformuleringer.

Vi har stilt spørsmål til departementer og virksomheter om hvilke årsaker de vil trekke fram som de viktigste årsakene til at utredninger ikke er tilfredsstillende.

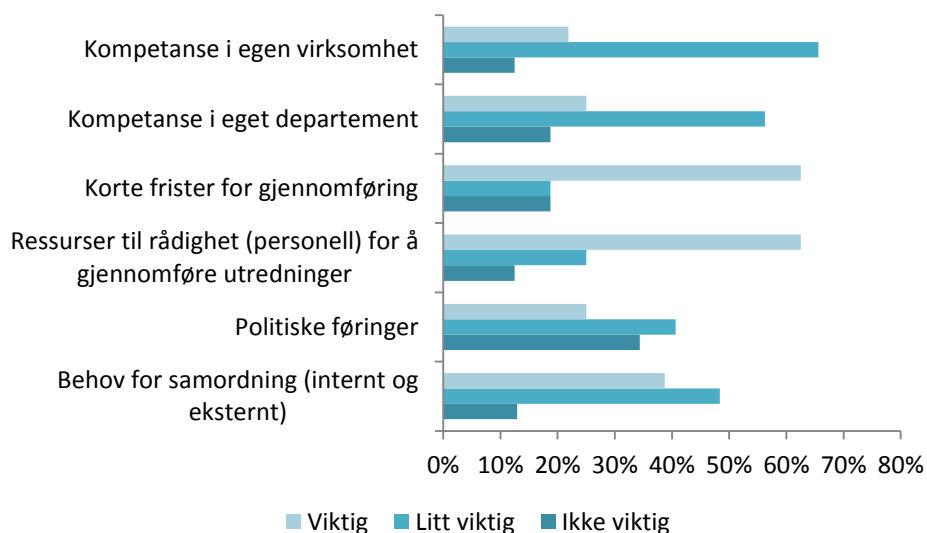
Figur 14: Departementenes oppfatning om årsaker til at utredninger ikke er tilfredsstillende <sup>9</sup>



---

<sup>9</sup> For mer nøyaktig gjengivelse av spørsmål og svaralternativer, se vedlegg 1 punkt 2.3.

Figur 15: Virksomhetenes oppfatning av årsaker til at utredningene ikke er tilfredsstillende



For departementene er det korte frister for gjennomføring som oppfattes som viktig. Hele seks av de åtte departementene som besvarte spørsmålet, mente dette var viktig. Blant virksomhetene var korte frister den nest viktigste årsaken.

Av de underliggende virksomhetene ble ressurser til rådighet (personell) vurdert som viktigere årsak til ikke-tilfredsstillende utredninger enn de korte fristene. For departementene var ressurser til rådighet også en viktig årsak. Fire av åtte svarte at dette var «viktig», og de øvrige fire svarte at dette var «litt viktig».

En interessant forskjell mellom svarene fra departementer og virksomheter ligger i synet på politiske føringer. Dette oppfattes som den tredje viktigste årsaken for at utredninger ikke blir tilfredsstillende blant departementene, mens virksomhetene mener dette er den minst viktige årsaken av de oppgitte mulighetene. Spredningen blant virksomhetene er meget stor i dette spørsmålet – omtrent en tredjedel har svart henholdsvis «ikke viktig», «litt viktig» og «viktig». Den mest nærliggende forståelsen av dette er at departementene er nærmere den politiske prosessen, og derfor oppfatter politiske føringer oftere som en utfordring i utredningsprosessen. For virksomhetene kan det tyde på at det er forskjell i hvor stor grad de blir påvirket av politiske signaler fra overordnet departement.

For virksomhetene er behovet for samordning (internt og eksternt) den tredje viktigste årsaken til utilfredsstillende utredninger.

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

Departementene ble spurt om de vurderte at de i høringsaker i tilstrekkelig grad var blitt tidlig involvert i saker fra andre departementer. Svarene kan tyde på at det på visse områder kan være et forbedringspotensial når det gjelder tidlig involvering. Mens ett departement svarte at de så å si aldri

(0-10 prosent) ble tilstrekkelig tidlig involvert, svarte bare tre av ti departement at de så å si alltid ble tilstrekkelig involvert. To departementer svarte «vet ikke» på dette spørsmålet. Vi har fått inn tilsvarende svar fra virksomhetene på om de oppfattet at de i tilstrekkelig grad ble involvert i høringsaker fra eget eller annet departement i saker som angikk deres ansvarsfelt. Svarene her var at knapt 10 prosent svarte så å si aldri (0-10 prosent), knapt 20 prosent så å si alltid (90-100 prosent) og vel 30 prosent visste ikke.

Departementene fikk spørsmål om involvering i form av foreleggelse før høringsnotat sendes ut. Fire av ti departementer svarte at de så å si alltid ble tilstrekkelig involvert, mens fire av ti svarte i over halvparten av tilfellene (50 -90 prosent) og to departementer svarte at de ikke visste.

### **3.6.3 Hvordan oppfattes kvaliteten på utredninger?**

Departementene fikk spørsmål om de oppfattet at vesentlige konsekvenser på eget ansvarsområde er tilstrekkelig grundig utredet i de saker som andre departementer sender på høring. Kvaliteten vurderes ikke som gjennomgående negativ, men de mener likevel at det er et forbedringspotensial. To av ti svarte at de så å si alltid (90-100 prosent) oppfattet at vesentlige konsekvenser på eget ansvarsområde var utredet, mens sju av ti svarte at det var tilfelle i over halvparten av sakene (50-90 prosent), og ett departement svarte at det samme gjaldt under halvparten (10-50 prosent).

## **3.7 Utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser**

Det er viktig at store statlige tiltak er utredet tilstrekkelig. Samfunnsøkonomiske analyser kan gi et godt grunnlag for å vurdere ulike alternativer opp mot hverandre, samt en vurdering av tallfestede og verdsatte virkninger som følger av ulike tiltak. Det gir mulighet for å vurdere om fordelene overstiger ulempene med et aktuelt tiltak. Et sentralt spørsmål i denne rapporten er hvor omfattende bruken av samfunnsøkonomiske analyser er i sentralforvaltningen.

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

Fra dokumentstudien har vi vurdert to av 138 utredninger på høring første halvår 2015 til å være samfunnsøkonomiske analyser. I kartleggingen for 2013 fant vi at fire av 263 utredninger på høring var samfunnsøkonomiske analyser, men da kartla vi høringer fra hele året. I 2013 inngikk heller ikke NOU-ene i vurderingsgrunnlaget, mens det gjør de denne gangen. Det kan derfor knytte seg enkelte problemer med å sammenlikne de to årene med hverandre. Med forbehold om sammenlikningen ser vi uansett at nivået på antall samfunnsøkonomiske analyser i utredninger sendt på høring er tilnærmet uendret fra 2013 til 2015.



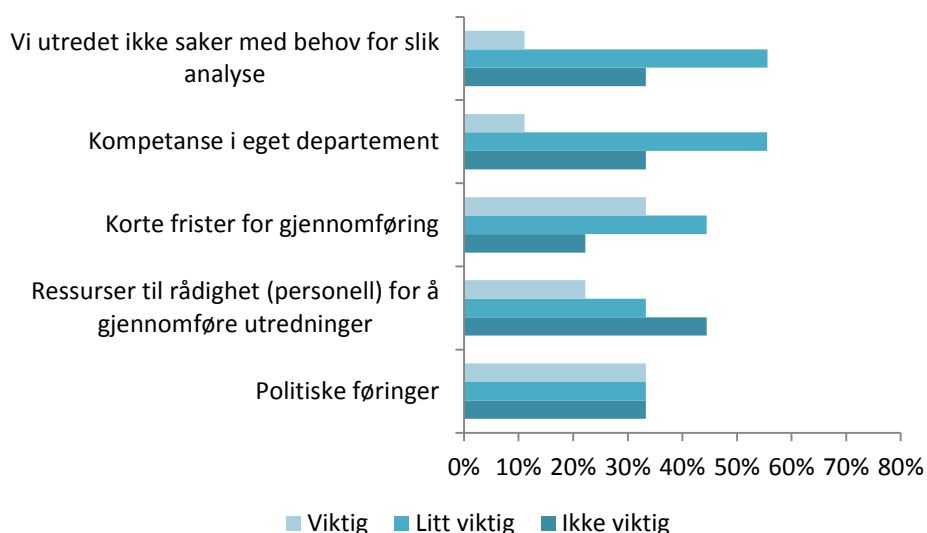
### 3.7.2 Hva sier departementer og virksomheter om bruken av samfunnsøkonomiske analyser?

I spørreundersøkelsen er det spurt om bruken av samfunnsøkonomiske analyser i forvaltningen i høringer, lovforslag og budsjettforslag. Funnene tyder på relativt liten bruk av slike analyser, også ut over hørings saker, men det er store variasjoner.

To av ti departementer svarte at samfunnsøkonomiske analyser ikke var brukt i offentlige dokumenter i 2015. Ett departement svarte «vet ikke», mens tre departement svarte at de hadde brukt samfunnsøkonomiske analyser en til to ganger, to departement svarte mellom 3-5 ganger, ett departement mellom 6-10 ganger og ett departement flere enn 10. Tilsvarende tall for de underliggende virksomhetene var at vel 60 prosent ikke hadde brukt samfunnsøkonomiske analyser i 2015. I overkant av 10 prosent svarte «vet ikke» på spørsmålet. Knappt 10 prosent svarte at de hadde brukt samfunnsøkonomiske analyser en til to ganger i 2015, mens 10 prosent svarte mellom 3-5 ganger og vel 5 prosent svarte mellom 6-10 ganger. Én virksomhet svarte over 20 ganger.<sup>10</sup>

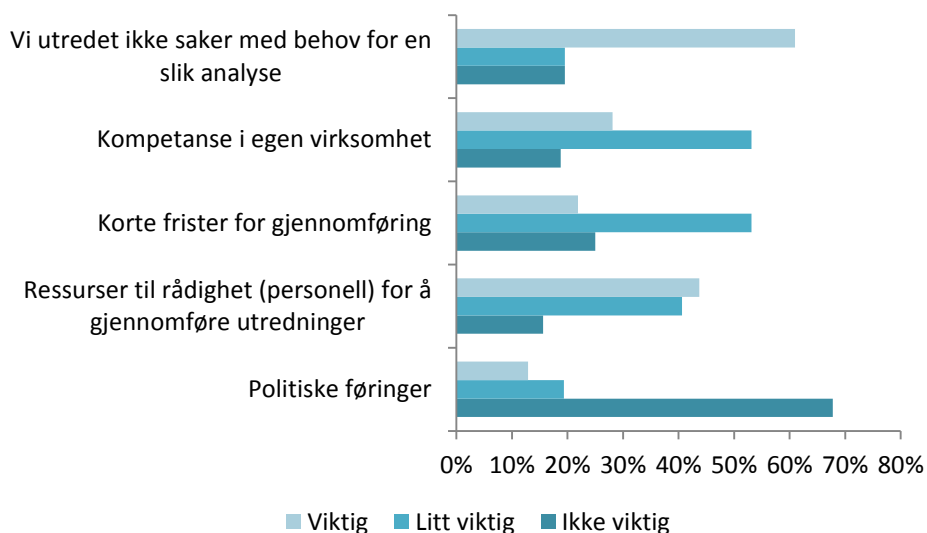
På spørsmål om hvorfor ikke departement og underliggende virksomheter brukte samfunnsøkonomiske analyser i større omfang ble det gitt mulighet for å nevne flere årsaker med ulik viktighetsgrad.

Figur 16: Departementenes oppgitte årsaker til at ikke samfunnsøkonomiske analyser utføres



<sup>10</sup> Spørsmålet gjaldt antall ganger så det vil være mulig at en samfunnsøkonomisk analyse har blitt brukt en gang i en høring, og en gang til i en sak til Stortinget.

Figur 17: Virksomhetenes oppgitte årsaker til at ikke samfunnsøkonomiske analyser utføres



Departementene har en ganske jevn fordeling på ulike årsaker til at samfunnsøkonomiske analyser ikke ble brukt i større omfang. Korte frister for gjennomføring nevnes mest hyppig, fulgt av politiske føringer.

For virksomhetene er det større variasjon. Den klart viktigste årsaken som nevnes av virksomhetene er at de mener at de ikke utredet saker med behov for slik analyse. Deretter nevnes ressurser til rådighet og kompetanse i egen virksomhet. Politiske føringer nevnes i liten grad hos virksomhetene som en viktig årsak til at det ikke gjøres samfunnsøkonomiske analyser.<sup>11</sup>

### 3.7.3 Hvor utbredt er det å bestille samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere?

Doffin er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner ut konkurranser på oppdrag de skal ha gjennomført, som for eksempel en samfunnsøkonomisk analyse. Over tid har det blitt en økning av samfunnsøkonomiske analyser.

---

<sup>11</sup> En større virksomhet sier imidlertid som en åpen kommentar til bruk av samfunnsøkonomiske analyser at «i en del utredningsarbeid fra departementet er det klare politiske føringer som gjør at [virksomheten] ikke i alle saker utreder alternativer.»

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

	Antall samfunnsøkonomiske analyser	Antall rammeavtaler
<b>2010</b>	6	0
<b>2011</b>	6	1
<b>2012</b>	2	2
<b>2013</b>	9	4
<b>2014</b>	4	1
<b>2015</b>	16	6
<b>I alt</b>	<b>43</b>	<b>14</b>

Antallet bestilte samfunnsøkonomiske analyser varierer fra år til år. Enkelte år, slik som 2012 og 2014, inneholder få bestillinger, mens årene 2013 og 2015 inneholder klart flere. Antallet er høyest i andre halvdel av tidsserien. Vi har registrert 16 bestillinger i 2015, og det er nesten dobbelt så høyt som i 2013, som er året med nest flest bestillinger. Selv om det er variasjon fra år til år, ser det ut til å være en økende tendens i antall bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser fra statlige virksomheter.

I 2015 ble det lyst ut seks rammeavtaler for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. I disse tilfellene knytter statlige virksomheter til seg ekstern kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser over lengre tid. Dette har vært forholdsvis lite utbredt i de fleste av de andre årene. Vi vet ikke omfanget av utlyste rammeavtaler fra før 2010, og DFØ har heller ikke oversikt over den samlede mengden utlyste rammeavtaler. Med dette forbeholdet tilsier vår tidsserie en økning i antall utlyste rammeavtaler på Doffin for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser.

I rapporten "Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013" konkluderte DFØ med at det årlig så ut til å bli lyst ut få store oppdrag for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. I 2015 ser dette ut til å ha endret seg noe. Vi ser en økning i både bestilte samfunnsøkonomiske analyser og i antall rammeavtaler for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. Det kan dermed se ut til at det er en økende trend at departementer og statlige virksomheter får ekstern bistand til å gjennomføre samfunnsøkonomisk analysearbeid. Det er imidlertid ikke sikkert at disse analysene raskt vil slå ut i et større omfang av samfunnsøkonomiske analyser i utredninger sendt på høring, jf. at det ikke er registrert en økning så langt. Det er mulig slike analyser vil bli brukt i andre typer utredninger enn dem som sendes på høring, for eksempel budsjettsaker.

## 3.8 Sammenfattende vurderinger og sammenligning med tidligere undersøkelser

Gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelser til departementer og virksomheter og analyse av offentlige bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser, har vi kartlagt status for utredninger i statsforvaltningen før den nye utredningsinstruksen ble iverksatt. Bildet er entydig: Det er gjennomgående betydelige utfordringer og forbedringspotensial. Det er også spesifikke utfordringer knyttet til deler av utredningsinstruksens krav.

Gjennomgangen bekrefter det bildet som er tegnet i Difi-rapporten *Graves det dypt nok?*, Riksrevisjonens undersøkelse og DFØs gjennomgang fra 2015.

Den klart største utfordringen knytter seg til å utrede flere *alternative* tiltak. Å identifisere og utrede reelt alternative tiltak er nødvendig for å kunne vurdere hvor effektivt et tiltak er, og denne delen av en utredning har fått betydelig større plass i den nye utredningsinstruksen. I over sju av ti tilfeller har utredningene vi har gjennomgått bundet seg til ett tiltak fra begynnelsen. Funnet samsvarer med Difi sin konklusjon fra 2012, om at det er svært sjeldent at det utredes alternative løsninger.

Vi ser videre at hørings sakene generelt har mangelfulle virkningsvurderinger. Vår vurdering er at det i stor grad kun er positive virkninger av tiltakene som vurderes. Negative virkninger er i stor grad fraværende i utredningene. Difis rapport trekker også frem manglende konsekvensvurderinger i utredninger.

Det blir i liten grad gjort overordnede nytte- og kostnadsvurderinger av tiltakene som analyseres. Samlet sett betyr det at man har et sviktende grunnlag for å gjøre systematiske vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike alternativer. Dette fører til mer ensidige vurderinger av tiltaket enn hva utredningsinstruksen krever, og gir et svakt grunnlag for å fatte gode beslutninger.

Spørreundersøkelsen til departementer og virksomheter trekker frem hva disse oppfatter som de største utfordringene. Hovedbildet er at problemforståelsen sammenfaller med de vurderinger vi har gjort ut fra dokumentstudien.

Å identifisere og beskrive virkninger er fremhevet av departementene og virksomhetene som det mest utfordrende aspektet ved en utredning. Dette bør også være den største utfordringen i en hver utredning. Kunnskapsgrunnlaget om virkninger av ulike tiltak er til dels usikkert, noe som bare eventuelt kan avhjelpest ved dokumentasjon av virkninger av tiltak og forskning. Denne utfordringen vil bestå uavhengig av opplæring i utredningsinstruksen og samfunnsøkonomisk analysemetode. Samtidig vil en bedre etterlevelse av de nye minimumskravene i betydelig grad kunne forbedre beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, uten at tids- og ressursbruk nødvendigvis vil øke vesentlig av den grunn.

Det er imidlertid visse avvik i problemforståelsen. Dokumentstudien viser mangel på utredning av alternative tiltak. Men det å få frem alternative tiltak oppfattes ikke som den aller største utfordringen av departementer og virksomheter. Kravet om å utrede flere alternative tiltak var ikke like tydelig vektlagt i den tidligere utredningsinstruksen. Det kan være med på å forklare hvorfor vi

ser at det er lite ivaretatt i utredningene. På en annen side er de to andre nye minimumskravene, prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring, klart bedre ivaretatt enn kravet om å utrede flere alternative tiltak. Det synes derfor ikke å være den samme kvalitetsutfordringen for alle nye krav i utredningsinstruksen.

Sammenfallet av hva departementer og virksomheter oppfatter som utfordringer i spørreundersøkelsen, og de delene av utredningsinstruksen som dokumentstudien faktisk viser har de største svakheter, viser en selvinnsikt som er et godt utgangspunkt for forbedring. Det kan imidlertid nevnes at ett departement, som i sine svar peker på små utfordringer på de fleste områder, faktisk skårer gjennomgående under gjennomsnittet på kriteriene i dokumentstudien.

Ved å se på søkerresultatene fra Doffin ser vi at statsforvaltningen i større grad enn før bestiller samfunnsøkonomiske analyser og inngår rammeavtaler med konsulenter for å få bistand til samfunnsøkonomiske analyser. Dette kan tyde på at statsforvaltningen opplever et økende behov for større analyser, og løser dette på kort sikt med å anskaffe kompetanse i det private markedet.

# Vedlegg

## Innholdsfortegnelse

Vedlegg 1: Utdypende metodevurderinger .....	39
Innledning.....	39
1 Dokument-studien.....	39
1.1 Utvalg av dokumenter:.....	39
1.2 Skåringsverktøyet og arbeidet med dette.....	40
1.3 Skåring og vurdering av kjernekriteriene .....	41
1.4 Skåring og vurdering av tilleggskriterier:.....	45
1.5 Metode for vurdering av forenklede analyser .....	45
1.6 Riktig analyseform, og vurdering opp mot forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse .....	46
1.7 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser og Doffin-søk.....	48
1.8 Metode for kategorisering etter virkemiddeltype .....	50
2 Spørreundersøkelsen .....	51
2.1 Metode for utvikling av spørsmål.....	51
2.2 Om antall svar og representativitet.....	51
2.3 Forståelsen av spørsmålene .....	52
Vedlegg 2: Ytterligere resultater fra dokumentstudien, spørreundersøkelsene mv. ....	53
1. Dokumentstudien.....	53
1.1 Nullalternativ, tilstrekkelige detaljer, budsjettvirkninger og kost-nytte-vurderinger.....	53
1.2 Resultater fra skåring av forenklede analyser .....	54
1.3 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser.....	55
2. Vurderinger av NOU-mandater i 2015 .....	57
3 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	58
3.1 Om antall utredninger .....	58
3.2 Om organisering av arbeidet.....	59
3.3 Om høringer .....	59
3.4 Om lovteknisk gjennomgang .....	60
4 Oversikt over bestillinger av samfunnsøkonomisk analyse hentet fra Doffin .....	60

# Vedlegg 1: Utdypende metodevurderinger

## Innledning

I dette vedlegget gis det en nærmere drøfting av metodespørsmål i dokumentgjennomgangen og spørreundersøkelsene.

Denne rapporten bygger på samme tematikk som tidligere undersøkelser av det statlige utredningsarbeidet. Det gjelder Difis rapport fra 2012 «*Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene*», Riksrevisjonens undersøkelse fra 2013 om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte<sup>1</sup> og på DFØs statusrapport (2015) for 2013 «*Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013*». Sistnevnte rapport var tenkt som en nullpunktsmåling for ny veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Selv om denne undersøkelsen delvis har samme tema som de overnevnte rapportene, er den lagt opp med en annen metodisk tilnærming. Den er basert på kvalitetskravene som følger av den nye utredningsinstruksen, og den er kvantitativt lagt opp. Tidligere rapporter har ikke vært kvantitative, eller så har de ikke vurdert utredningskvalitet ut fra kravene i den nye utredningsinstruksen. Det medfører at de analytiske funnene i denne undersøkelsen ikke er helt sammenliknbare med tidligere rapporter, og dermed ikke fullt ut kan sees på som en ettermåling til tidligere rapporter.

## 1 Dokument-studien

I det følgende gis det en metodisk gjennomgang av dokument-studien.

### 1.1 Utvalg av dokumenter:

Rapporten bygger i store trekk på dokumentstudiene av saker som er sendt på høring fra departementene. Dette er et utvalg av de utredninger som gjøres i forvaltningen, og som er underlagt utredningsinstruksen. Mange utredninger og vurderinger vil ikke sendes på offentlig høring, men kunne dukke opp i dokumenter til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag, eller forbli interne beslutningsunderlag. Vi mener imidlertid at høringssaker er en indikator for utredningers kvalitet generelt. Dessuten er høringssaker viktige i seg selv.

Starttidspunktet for gjennomgangen var begynnelsen av 2015. Sluttidspunktet 30.6.2015, ble valgt ut fra en avveining av hva vi anser som et tilstrekkelig antall utredninger og den ressursinnsatsen som trengtes for å gjennomgå utredningene på en tilstrekkelig grundig måte.

---

<sup>1</sup> Dokument 3:10 (2012-2013)



For at en sak eller utredning skal bli med i utvalget i analysen, må hørings-saken inneholde et forslag til tiltak. Vi skiller ikke mellom forslag til tiltak fra departementet selv, eller om forslaget ligger i dokumenter utarbeidet av eksterne, som et konsulentfirma, en arbeidsgruppe eller et utvalg. Det avgjørende er at høringsdokumentet reelt sett inneholder en beskrivelse av ett eller flere forslag til tiltak. Første halvår 2015 finner vi syv hørings-saker uten forslag til tiltak, deriblant fem EØS-saker som handler om innspill til norske forhandlingsposisjoner og to nasjonale saker hvor det kun bes om rene innspill fra høringsinstansene. Disse utredningene er tatt ut av analysen.

Hvis en høring i realiteten har omhandlet flere adskilte saker som skal løse ulike problemer, har vi i utgangspunktet splittet den opp i flere enkeltutredninger. Unntaket er de offentlige utredningene (NOU-ene), som er behandlet som én enhet selv om de kan inneholde svært varierte forslag og enkelttema.

## 1.2 Skåringsverktøyet og arbeidet med dette

Skåringsverktøyet som er benyttet i dokumentstudien, ble utviklet gjennom flere faser. Vi har tre typer kriterier:

- Kjerne-kriterier som er utledet fra minimumskravene i utredningsinstruksen. Disse anvendes for alle analyser.
- Tilleggs-kriterier som er utledet fra skal- eller mål-krav i utredningsinstruksens veileder. Disse anvendes for alle analyser.
- Kriterier for forenklete analyser. Disse er utledet fra DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Kriteriene anvendes for analyser som oppfyller kjerne-kriteriene og tilleggs-kriteriene i så stor grad at de blir vurdert som forenklete eller samfunnsøkonomiske analyser.

I vår første versjon av skåringsverktøyet hadde alle kriteriene kun verdiene 0 og 1. Vi gjennomførte to tester med dette verktøyet, og fant betydelig forskjell i hvordan de som vurderte dokumentene, analytikerne, vurderte kriteriene. Kjerne-kriteriene ble deretter omarbeidet til en gradert skala med fire verdier: ikke besvart, delvis besvart, besvart i stor grad og besvart etter beste praksis. Denne graderingen innførte vi for samtlige kjerne-kriterier. En tredje og siste test med det graderte skåringsverktøyet viste en tilnærmet lik vurdering av de utvalgte høringsdokumentene det ble testet på. Samlet sett er vår oppfatning at verktøyet ble klart forbedret gjennom prosessen, og at graderingen av kjerne-kriteriene har vært hensiktsmessig.

I arbeidet med dokumentstudien har to analytikere arbeidet parallelt med det samme datamaterialet. De har imidlertid kommet frem til én felles vurdering, en felles skåring. Det vil si at de har vurdert de samme høringsdokumentene selvstendig med samme skåringsverktøy, for så å

sammenlikne og diskutere resultatene seg imellom, og avslutningsvis komme frem til en omforent vurdering av høringsaken. I tvilstilfeller har sakene blitt diskutert på prosjektmøter med videre deltakelse. På den måten har vi prøvd å få en enhetlig vurdering av utredningene.

### 1.3 Skåring og vurdering av kjernekriteriene

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

Noen av hørings sakene er NOU-er. Dette er omfangsrike dokumenter, og vi har ikke kunnet lese NOU-ene like nøye som øvrige høringer. Det betyr at det kan være noe mer usikkerhet knyttet til vurderingene av slike utredninger. Vi mener likevel vi har fått tilstrekkelig oversikt over innholdet gjennom å lese de antatt viktigste delene. Vi har benyttet samme skåringsystem på NOU-ene som for andre dokumenter. Som nevnt kan NOU-ene inneholde mange og svært varierte elementer. Alle skåringer av den enkelte NOU er derfor uttrykk for en helhetsvurdering på tvers av NOU-ens kapitler, enkelttemaer og innhold. Det ble ikke vurdert som tilstrekkelig om ett av flere problemområder var godt beskrevet, dersom øvrige problembeskrivelser ikke holdt den samme standarden. Det var den generelle, helhetlige kvaliteten på det enkelte kriterie vi vurderte standarden ut ifra. Vi mener samlet sett at fremgangsmåten vår har bidratt til en hensiktsmessig vurdering av kvaliteten på NOU-ene fra første halvår 2015.

Skåring av kjernekriterium 1 (Problembeskrivelse): I skåringen av høringsdokumentene har vi som nevnt over satt følgende verdier; «ikke besvart», «delvis besvart», «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». «Ikke besvart» gis til høringsdokumenter som ikke definerer hvilket problem som skal løses. «Delvis besvart» gis til utredninger som har implisitte og vage problembeskrivelser. I slike tilfeller formidles det hva problemet er, men ofte på en indirekte og uklare måte. Utredninger med eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser skåres med verdien «besvart i stor grad». Dette er gode beskrivelser, som har noen mangler ved seg. Manglene kan være fravær av henvisninger til dokumentasjon, uklart faktagrunnlag, eller at alvorlighetsgrad, omfang og berørte aktører ikke er nevnt. Utredninger med problembeskrivelser som er gode og tydelige, og som

beskriver nevnte elementer som faktagrunnlag, alvorlighetsgrad og omfang, gis verdien «besvart etter beste praksis». Slike problembeskrivelser inneholder gjerne statistikk og eksterne henvisninger for å definere problemet helt presist og tydelig.

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

Skåring av kjernekrterium 3 (Alternative tiltak): Verdien «ikke besvart» på dette kriteriet viser til analyser med kun ett beskrevet og synlig tiltak i utredningene, og til analyser med flere, men ikke-alternative/ikke-konkurrerende, tiltak. Tiltak i en tiltakspakke som supplerer hverandre, blir altså ikke vurdert som alternative tiltak. Verdien «delvis besvart» gis til utredninger med kun ett tiltak beskrevet i ansvarlig enhets vurdering (selve høringsnotatet), og hvor de resterende tiltakene er nevnt i vedlegg uten at disse brukes tydelig i selve høringsnotatet. Denne verdien gis også til utredninger hvor de alternative og konkurrerende tiltakene er særskilt dårlig beskrevet. Verdien «besvart i stor grad» refererer til analyser med flere alternative tiltak i ansvarlig enhets vurdering, men hvor tiltakene er noe mangelfullt behandlet. Eksempelvis kan ett av tiltakene i utredningen drøftes langt mer utførlig enn de andre alternative tiltakene. Avslutningsvis viser «besvart etter beste praksis» til analyser med flere identifiserte alternative/konkurrerende tiltak, og hvor beskrivelsen av disse er tilfredsstillende. I slike tilfeller skisseres konkurrerende tiltak på en like tilfredsstillende måte, og dette gir høringsinstansene anledning til å forstå hva de ulike tiltakene består av.

Skåring av kjernekrterium 4 (Virkninger): For dette kjernekrteriet viser «ikke besvart» til utredninger med en meget mangelfull beskrivelse av virkningene. Det vil si at en utredning som kun nevner en virkning uten at denne beskrives tilstrekkelig, får ikke besvart på dette kriteriet. «Delvis besvart» gis til utredninger med kun ett tiltak og en tilstrekkelig beskrivelse av minst én virkning av tiltaket.

Terskelen for å vurderes til «delvis besvart» på dette kriteriet har vært lav. «Besvart i stor grad» gis til utredninger med ett tiltak og gode beskrivelser av virkningene, hvor det tydelig fremkommer hvem som berøres av disse. Verdien gis også til utredninger med flere tiltak og hvor det er en god beskrivelse for noen av virkningene. Det som skiller midtverdiene fra hverandre for sakene med kun ett tiltak, er hvor godt beskrevet virkningene er, og antallet virkninger som beskrives. Avslutningsvis viser «besvart etter beste praksis» til utredninger med flere tiltak og grundige beskrivelser av virkningene som følger av det aktuelle tiltaket. Det som skiller «i stor grad besvart» og «besvart etter beste praksis» fra hverandre for sakene med flere tiltak, er igjen grundigheten i beskrivelsene av virkningene som identifiseres.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.4 Skåring og vurdering av tilleggskriterier:

I tillegg til de syv kjerne-kriteriene, har vi definert fire tilleggskriterier. Disse er utledet fra skal- og børkrav i utredningsinstruksens veileder. Tilleggskriteriene er anvendt for alle utredningene vi har vurdert. Vi mener kriteriene er sentrale for å utdype vurderingen av hvilken kvalitet hørings sakene har. De fire tilleggskriteriene er:

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

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

#### 1.5 Metode for vurdering av forenklete analyser

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

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

Kriteriene for forenklet analyse anvendes for alle utredninger som har besvart kjerne-kriteriene og tilleggskriteriene på en tilstrekkelig god måte. Både forenklete analyser og samfunnsøkonomiske

---

<sup>2</sup> Et nullalternativ beskriver problemet slik det er i dag og forventet fremtidige utvikling dersom det ikke iverksettes tiltak.

analyser blir dermed vurdert med kriteriene for forenklede analyser. Vi gir kriteriene for forenklet analyse enten «besvart» eller «ikke besvart». Avsnitt 1.7 beskriver en nærmere vurdering av samfunnsøkonomiske analyser.

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

Den nye utredningsinstruksen sier at utredninger kan gjennomføres enten som minimumsutredninger, som forenklede analyser eller som samfunnsøkonomiske analyser. Vi har vurdert hvilken utredningsform vi mener utredningen er, og vi har vurdert hvilken utredningsform den burde være, ut ifra prinsippene i den nye utredningsinstruksen.

Disse vurderingene har vært gjennomført i to steg.

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

For at utredningen skal bli vurdert som en forenklet analyse må den bestå to tester:

- Ha bedre enn «ikke besvart» på alle kjernekriteriene (med unntak av prinsipielle spørsmål.<sup>4</sup>)
- Ha en totalskår lik minst 2/3 av total mulig poengskår.

Utredningene som består denne testen, blir så vurdert opp mot kriteriene for forenklede analyser. Det er 9 kriterier for forenklede analyser, og disse gis 0 for «ikke besvart» og 0,5 for «besvart». Den høyest mulige oppnådde skåren blir da 13,5. Utredninger som får mer enn 2/3 av denne scoren blir vurdert kvalitativt som samfunnsøkonomiske analyser.<sup>5</sup> De resterende utredningene blir definert som forenklede analyser.

---

<sup>3</sup> Vi har valgt her å gi tilleggsverdi til prinsipielle vurderinger som en del av en samlet avveining av faktisk kvalitet på utredningen målt opp mot krav til forenklet analyse.

<sup>4</sup> En utredning som ikke har besvart kjernekriteriet om prinsipielle spørsmål, kan fortsatt bli vurdert som en høyere analyseform.

<sup>5</sup> De aktuelle utredningene tilfredstilte i tillegg kravet til samfunnsøkonomiske analyser om at de vesentligste kostnadsvirkningene ble verdsatt.

Når vi har gitt kjernekriteriene en mulig skår lik 1 og de andre kriteriene en mulig skår lik 0,5, er dette gjort ut fra en vurdering av hvor krevende det er å besvare det aktuelle kriteriet. Tilleggskriteriene vil generelt kreve mindre for å få «besvart» enn et kjernespørsmål vil kreve for å få «besvart etter beste praksis» eller «besvart i stor grad». Det vil derimot kreve mer å besvare et tilleggskriterie enn å besvare et kjernespørsmål «delvis besvart». Vi mener slik sett at skåringen gir et godt bilde av hvor grundig utredningen er. Når vi har vurdert hvilke analyser som skal vurderes som høyere analyseformer, har vi satt et minimumsnivå på 2/3 av total mulig poengskår ut fra en vurdering av hvor mange av kriteriene som bør besvares for at utredningen faktisk kan sies å være en forenklet analyse.

I den andre delen av vurderingen ser vi på hvilken analyseform utredningen bør ha.

Utredningsinstruksens veileder beskriver hvordan man kan finne et forholdsmessig nivå på utredningen. De tre hovedkriteriene for skalering er:

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

Vi har ikke brukt hovedkriteriet om prinsipielle spørsmål for å anslå om en utredning bør være basert på analyseformene minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. En forenklet eller samfunnsøkonomisk analyse trenger ikke inneholde en grundig prinsipiell drøfting. En utredning som ikke har besvart kjernekriteriene om prinsipielle spørsmål, kan fortsatt bli vurdert som en høyere analyseform.

Størrelsen på virkningene er det viktigste vi har vurdert når det gjelder hvilken analyseform høringsaken burde ha. Det er vurdert ut fra matrisen på side 29 i den nye utredningsinstruksens veileder. Spørsmålet her er om få eller mange påvirkes, og om de påvirkes i stor eller liten grad. Dersom *få* påvirkes i *liten* grad, vil det som hovedregel være tilstrekkelig med en utredning som tilfredsstillende minimumskravene. Dersom *mange* påvirkes i *liten* grad, eller dersom *få* påvirkes i *stor* grad, har vi lagt til grunn at utredningen bør være en forenklet analyse.<sup>6</sup> Til sist er samfunnsøkonomisk analyse vurdert som riktig i de tilfellene hvor *mange* påvirkes i *stor* grad.

Når det gjelder spørsmålet om antallet som påvirkes av forslaget, har vi kun vurdert de som antas å bli *direkte berørt*. Her har vi satt en terskelverdi på minst 5000 mennesker som må direkte berøres for at vi kan si at mange påvirkes. Stor grad av påvirkning er skjønsmessig vurdert som for eksempel

---

<sup>6</sup> Det er i veilederen til utredningsinstruksen (s 30) åpnet for at også slike tilfeller kan kreve en samfunnsøkonomisk analyse, men det sies også at det alternativt kan gjennomføres en forenklet analyse.



endringer i pensjoner, vesentlige økninger i utgifter, påvirkning på personvern eller større endringer i offentlige tjenester eller organisatoriske rammer. Liten grad av påvirkning er skjønnsmessig vurdert som for eksempel forskriftsjusteringer, endring av eksisterende tilskuddsordninger, rutineendringer og avgiftsjusteringer.

Til å vurdere analyseform har vi hatt rimelig klare kriterier. Vurderingene er likevel gjort med et innslag av skjønn. Størrelsen på virkningene av et forslag kan være krevende å anslå. I noen tilfeller tilsier kriteriene i utgangspunktet samfunnsøkonomisk analyseform fordi mange påvirkes i stor grad av forslaget, samtidig som vi skjønnsmessig har vurdert at en forenklet analyse er mer rimelig. I andre tilfeller tilsier kriteriene i utgangspunktet en forenklet analyse, samtidig som vi skjønnsmessig har vurdert at minimumskravene er mer passende for den aktuelle høringen. I tvilstilfeller mellom ulike analyseformer har vi altså vurdert en utredning til den laveste analyseformen ved vurdering av hvor grundig den burde være.

Utredningsinstruksens veileder tilsier for øvrig at stramme eksterne tidsrammer kan gjøre det nødvendig med mindre grundig utredning. I forbindelse med alle høringer har vi vurdert om noe tilsier at tiltaket må gjennomføres særlig raskt. I sakene hvor tid var en begrensende faktor, har vi konkludert med at minimumskravene er en tilstrekkelig analyseform. Dette gjelder svært få høringer i vår analyseperiode.

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

I enkelte tilfeller vil en utredning kunne omhandle såpass vesentlige konsekvenser at utredningen bør gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse. Antall utredninger som er vurdert på nivå med samfunnsøkonomiske analyser har vist seg å være svært lavt. Vi har gjennomført kvalitative studier av de utredningene som ble skåret på dette utredningsnivået, for å vurdere kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene.

Vurderingen av samfunnsøkonomiske analyser er også utvidet noe fra selve dokumentstudien, ettersom vi ønsker å få en enda bedre oversikt over utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser i statsforvaltningen. Derfor har vi kartlagt antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser i en bestemt tidsperiode på Doffin, som er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger offentlig forvaltning ut konkurranser på oppdrag de skal ha gjennomført, som for eksempel en samfunnsøkonomisk analyse. Oppdrag med verdi under 500.000 kr er frivillig å publisere, mens oppdrag med verdi over 500.000 kr er obligatorisk å publisere<sup>[1]</sup>.

---

<sup>[1]</sup> <https://www.anskaffelser.no/prosess/elektronisk-handel/bruk-av-digitale-verktoy/avklare-behov-og-forberede-anskaffelse/doffin>

Vi benytter den samme fremgangsmåten som i rapporten "Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag - status 2013". Det var DFØs forrige kartlegging av utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser, og da ble årene 2010-2013 kartlagt. På Doffin søkte vi på ordet "samfunnsøkonomisk". Andre søkeord som, i likhet med forrige måling, ble forsøkt brukt var "forhåndsevaluering", "kost-nytte", "konsekvensutredning", "konsekvensanalyse" og "appraisal".

Vi valgte avgrensningen "tilbudsfrist" og "inkluder utgåtte konkurranser." for å avgrense søket. Vi har sett bort fra ikke-statlige virksomheter, som kommuner og fylkeskommuner. I tillegg er treffene som gjaldt konsekvensutredninger av bestemte vegprosjekter og vegkorridorer hos Statens vegvesen, og treff som gjaldt konseptvalgutredninger (KVU), tatt bort. Dette gir det samme utgangspunktet som ved forrige rapport.

Vi benytter tallmaterialet som ble utarbeidet for perioden 2010-2013 fra den forrige rapporten, men vi har kvalitetssikret disse tallene gjennom å søke på nytt på bestilte analyser fra de valgte årene. I tillegg har vi fått nye tall for 2014 og 2015. Det betyr at det er gjennomført søk i Doffin for seks ulike år. Hvert enkelt søketreff ble vurdert inngående, og spørsmålet var om dette var en bestilling av en samfunnsøkonomisk analyse fra en statlig virksomhet eller ikke. I utgangspunktet har kriteriet vært helt tydelig: det skal gå tydelig frem av tittel eller beskrivelsen av oppdraget at dette gjelder en samfunnsøkonomisk analyse.

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

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

Med det som utgangspunkt har vi utformet en tidsserie som viser utviklingen i antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser for perioden 2010-2015. I den samme serien vurderer vi også utviklingen i antallet rammeavtaler for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser.

Samlet sett bidrar både Doffin-søk og dokumentstudiene etter vårt syn til å gi en indikasjon på hvor omfattende bruken av samfunnsøkonomiske analyser var i statlige beslutninger i 2015, og hvordan tilstanden har utviklet seg i senere år.

### 1.8 Metode for kategorisering etter virkemiddeltype

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

- Juridiske virkemidler
- Organisatoriske virkemidler
- Økonomiske virkemidler
- Pedagogiske virkemidler
- Andre virkemidler

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

Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Det er ikke uvanlig at det foreslås flere virkemidler i en og samme hørings sak. Eksempelvis kan en utredning foreslå en omorganisering (organisatoriske virkemidler), samtidig som det foreslås en tilpasning til forslaget i en tilknyttet forskrift (juridiske virkemidler). På samme måte kan det i en utredning foreslås en endring i en forskrift eller lov for å regulere en atferd, og samtidig foreslås å gi en eksisterende myndighet adgang til å utstede et gebyr for å korrigere atferden. En slik sak ville dermed blitt kategorisert til å ha både juridiske og økonomiske virkemidler. I analysen som er gjengitt i rapporten har vi forenklet kategoriene og skilt mellom juridiske og andre virkemidler.

## 2 Spørreundersøkelsen

I det følgende gis en metodisk gjennomgang av spørreundersøkelsen.

### 2.1 Metode for utvikling av spørsmål

Nullpunktsmålingen er ment å måle etterlevelsen av utredningsinstruksen. Det er ikke mulig å få et godt bilde av hvordan utredningsinstruksen fungerer med kun dokumentstudier. Vi har derfor også utformet en spørreundersøkelse som skal delvis komplementere og delvis underbygge dokumentstudien. Ut fra et ønske om å utarbeide en nullpunktsmåling ble spørsmålene utviklet fra en større liste av spørsmål som vi ønsket å få svar på. Personer med erfaring fra spørreundersøkelser og utredningsarbeid ble konsultert, og også enkeltpersoner i departement og virksomheter fikk anledning til å kommentere spørsmålsopplegget. En del klargjøringer ble gjort og forenklinger foretatt før undersøkelsene ble sendt ut.

### 2.2 Om antall svar og representativitet

Det er kommet inn 51 svar fra virksomhetene og 10 fra departementene. Respondentene svarer imidlertid ikke på alle spørsmålene. Særlig gjelder dette for virksomhetene, der det er flere "vet ikke"-svar og manglende svar. Dette er ikke overraskende, gitt at for enkelte virksomheter vil bare deler av spørsmålene oppfattes som relevante. Virksomhetene som ble invitert til å delta, ble valgt ut fra den oversikt som departementene hadde om sine underliggende virksomheter på sine hjemmesider. Hensikten var å velge ut virksomheter som kom inn under utredningsinstruksens virkeområde, som innebærer at forvaltningsorganet må ha ansvar for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Statlige selskap ble dermed ikke inkludert, og heller ikke enheter som først og fremst driver med forskning og en del enheter av domstolskarakter. Vi tok heller ikke med enheter under Statsministerens kontor. Utvalget ble gjort skjønnsmessig blant annet fordi det ikke var et enhetlig oppsett på nettsiden under de ulike departementene for inndeling av underliggende virksomheter.

Vi stilte spørsmål om hva virksomhetens hovedoppgave var. Av 50 svar på dette spørsmålet, svarte 38 prosent direktorat (med myndighetsoppgaver), åtte prosent tilsyn, 16 prosent kompetanseorgan og 38 prosent annet. Gruppen annet er variert, og inkluderer blant annet forskningsenheter og nemnder. Det har kommet svar fra virksomheter under alle departementer unntatt ett, varierende fra en til elleve enheter. Størrelsen på virksomhetene varierer fra tre enheter mellom null og ti årsverk og sju enheter over 500 årsverk. Det var flest enheter (19) mellom 51 og 200 årsverk.

Det er ikke noe i denne gjennomgangen som tilsier at virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen ikke er typiske eller representative for virksomheter underlagt departementer som i utgangspunktet er omfattet av utredningsinstruksen.

10 av 15 departementer har svart på undersøkelsen. Alle departementene som er ansvarlige for velferdstjenester til befolkningen har besvart undersøkelsen, mens det er lavere svarprosent fra departementer som er rettet mot næringslivet eller som er sektorovergripende.

### 2.3 Forståelsen av spørsmålene

Det var i oversendelsen vist til at virksomhetene og departementene kunne kontakte prosjektleder i tilfelle spørsmål om undersøkelsen. Det forekom enkeltstående henvendelser, og det ble gitt muntlig og skriftlig veiledning. Det er i spørreundersøkelsen gitt til dels lange forklaringer til spørsmålene. Det innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at svarene er gitt ut fra en felles forståelse av hva spørsmålene innebærer. Både når det gjelder hvordan saker telles,<sup>7</sup> og forståelsen av viktige begreper, som for eksempel hva en samfunnsøkonomisk analyse eller prinsipielle spørsmål er, kan det være forskjeller i hvordan respondentene har besvart spørsmålene. Resultatene må derfor leses med nødvendig forbehold, slik at det ved tolkningen er de overordnede trekkene som vektlegges.

Virksomhetene har fått noen flere spørsmål enn departementene og spørsmålene er i noen grad tilpasset til virksomhetenes og departementenes forskjellige roller i utredninger. Det har imidlertid ved ferdigstillingen av spørreundersøkelsene til departementene og virksomhetene også blitt enkelte mindre forskjeller i formulering av spørsmål og beskrivelse av svaralternativer i de to spørsmålssettene som ikke følger av forskjell i roller. Departementene ble i de enkelttilfeller hvor utredninger ikke er tilfredsstillende, spurt om hvilke årsaker de ville trekke fram som de viktigste, og det ble gitt tre responsmuligheter: utfordrende, litt utfordrende og ikke utfordrende. I spørsmålene til virksomhetene har vi brukt begrepene "tilfeller" og ikke "enkeltilfeller." Det ble gitt følgende tre responsmuligheter: viktig, litt viktig og ikke viktig. Vi oppfatter at disse formuleringforskjellene ikke påvirker hovedforståelsen av spørsmålet som er gitt på området, jf. at både departementer og virksomheter ble spurt om de viktigste årsakene. Vi har ikke gjort skille mellom disse i rapporten.

---

<sup>7</sup> I spørreundersøkelsen til departementene ble det understreket at hvis et offentlig dokument inneholdt flere saker, ble det bedt om at hver enkelt sak ble telt for seg. Den samme presiseringen ble ikke gjort i spørreundersøkelsen til virksomhetene.

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

I det følgende gis det ytterligere funn fra dokumentstudiene og spørreundersøkelsene. Det beskrives enkelte mindre funn som utdyper hovedfunnene som er beskrevet i rapporten.

### 1. Dokumentstudien

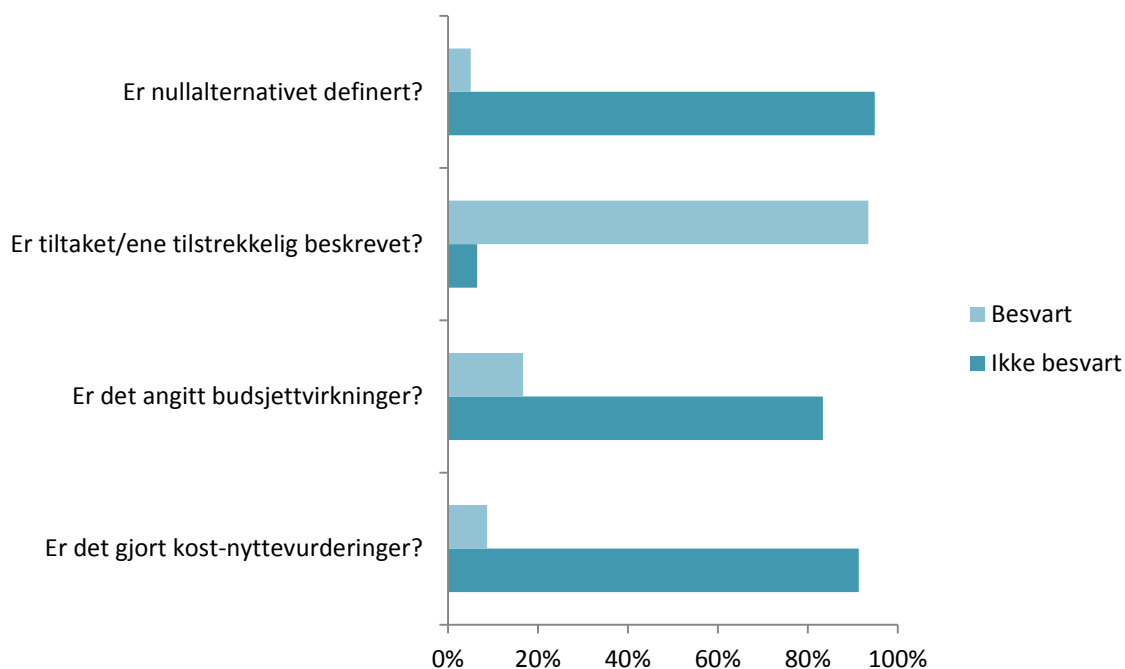
I det følgende beskrives ytterligere funn fra dokumentstudiene av hva slags vurderinger som gjøres og ikke gjøres i utredninger.

#### 1.1 Nullalternativ, tilstrekkelige detaljer, budsjettvirkninger og kost-nytte-vurderinger

I tillegg til de syv kjernekriteriene, vurderer vi, som nevnt i punkt 1.4 i vedlegg 1, samtlige utredninger etter fire tilleggskriterier.

Det første tilleggskriteriet gjelder spørsmålet om nullalternativ, her definert som beskrivelse av dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Dette er lite utbredt i hørings sakene fra 2015. Hele 95 prosent av dem mangler et nullalternativ slik det er definert, se figur 1.

Figur 1: Fordeling av skåring på tilleggskriterier



Bildet er helt motsatt når det gjelder det andre tilleggskriteriet, som handler om tilstrekkelig detaljerte beskrivelser til at virkningene kan identifiseres og beskrives. I 93 prosent av hørings sakene har departementene beskrevet tiltaket godt og presist nok til at kriteriet anses innfridd. I de øvrige

høringssakene er tiltaket beskrevet såpass uklart at det er vanskelig for leseren å si noe om hva tiltaket kan tenkes å føre til.

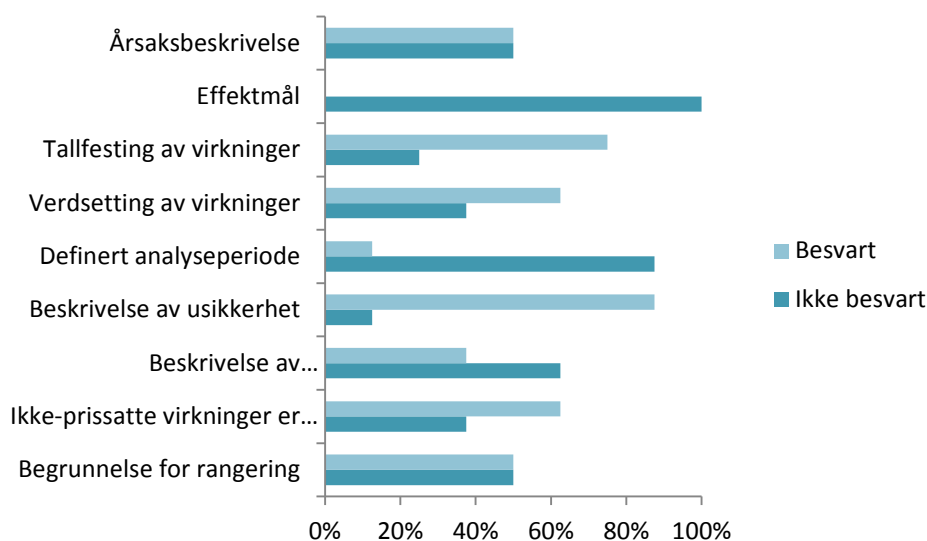
Det tredje tilleggskriteriet knytter seg til anslag av tiltakets budsjettvirkninger. I 83 prosent av høringssakene anslås det ikke budsjettvirkninger. Umiddelbart fremstår dette som en liten andel. Samtidig er det ikke beregnet hvor mange av sakene som *vil* medføre budsjettvirkninger, og som dermed *skal* inneholde beregninger. Det er derfor ikke mulig å gi et presist anslag på hvor stort avviket fra utredningsinstruksens veileder er. Med forbehold om denne usikkerheten ser vi uansett at departementene i disse utredningene i liten grad beregner budsjettvirkninger.

Det fjerde tilleggskriteriet knytter seg til overordnede vurderinger av tiltakets fordeler og ulemper. Tallene viser at 91 prosent av høringssakene mangler overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved tiltaket. Samtidig vet vi at departementene i stor grad bare foreslår ett tiltak, og ikke vurderer flere konkurrerende tiltak opp mot hverandre, slik den nye utredningsinstruksen forutsetter. Vi har også sett at departementene i stor grad avgrenser seg til å vurdere positive virkninger av forslagene, og ikke de potensielt negative. Nytte- og kostnadsvurderinger er dermed lite utbredt i utredninger av statlige tiltak som er sendt på høring.

## 1.2 Resultater fra skåring av forenklete analyser

I det følgende gis det skåringer av de forenklete analysene vi har identifisert. Disse analysene har blitt vurdert etter kriteriene for forenklete analyser, i tillegg til de kriteriene som alle andre utredninger er vurdert etter. Åtte av utredningene i vårt utvalg skåret tilstrekkelig godt nok på kjernespørsmålene og tilleggsspørsmålene til å vurderes for kriteriene tilknyttet forenklet analyse. Under er skåringsresultat og fordeling av utredningene gjengitt for de ni kriteriene utviklet for forenklet analyse.

Figur 2: Skåring på kriterier for forenklede analyser.



Kriteriene for forenklet analyse er vurdert som enten «besvart» eller «ikke besvart». Den første blå kolonnen viser til antallet utredninger som inneholder en beskrivelse av årsakene til problemet. Halvparten av de åtte utredningene som er vurdert etter kriteriene for forenklet analyse, inneholder en årsaksbeskrivelse av problemet. Videre er det ingen utredninger som definerer et effekt mål for tiltaket som utredes.

Seks av utredningene som er vurdert for forenklet analyse, tallfester minst én identifisert virkning. Fem utredninger verdsetter minst én identifisert virkning av tiltaket.

Kun en utredning beskriver det aktuelle tiltakets virkninger for en definert analyseperiode. Sju av utredningene som er vurdert som forenklede analyser uttrykker og beskriver en usikkerhet knyttet til noen av de identifiserte virkningene. Et flertall av utredningene mangler en beskrivelse av fordelingsvirkningene for berørte grupper. Kun tre utredninger innehar en slik beskrivelse. Videre har fem høringsaker gitt plass til ikke-prissatte virkninger i rangeringen av tiltakene i utredningen. Fire utredninger har også en begrunnelse av hvorfor tiltaket som anbefales er rangert høyere enn de alternative tiltakene som er utredet.

### 1.3 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser

Vi har vurdert de to samfunnsøkonomiske analysene vi fant i høringsutvalget kvalitativt. Metoden er en videreføring av den kvalitative vurderingen i «Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013».



Tabell 1: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill».

Ansvarlig virksomhet	Kunnskapsdepartementet
Høringsdato/høringsfrist	08.01.2015-09.02.2015
Produsent	Ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet
Berørte grupper	Universitets- og høyskolesektoren, staten, studenter og stipendiater, næringslivet.
<p><b>Beskrivelse:</b></p> <p>Samfunnsøkonomisk analyse av ett tiltak med variasjoner innenfor tiltaket.</p> <p>Samfunnsproblemet er beskrevet grundig.</p> <p>Nullalternativet er implisitt beskrevet som en statisk videreføring av dagens situasjon. Det er ikke angitt en analyseperiode og virkningene vurderes i et ettårsperspektiv.</p> <p>Samfunnsmålet er beskrevet og forankret.</p> <p>De økonomiske virkningene for universitets- og høyskolesektoren er tallfestet og prissatt.</p> <p>Virkningene er beskrevet i et ettårsperspektiv, og inneholder ikke anslag på fremtidig utvikling.</p> <p>Ikke-tallfestede virkninger er beskrevet verbalt.</p> <p>Fordelingsvirkningene mellom de ulike institusjonene er drøftet.</p> <p>Det gis ikke en vurdering av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Tiltaket er utformet i tråd med mandatets føring om at forslaget skal kunne håndteres innenfor uendret budsjetttramme som ikke i seg selv krever bevilgningsendringer.</p> <p>Skattekostnad er ikke angitt.</p> <p>Tiltakets virkninger, og forutsetningene de bygger på, er vurdert opp mot antatte risikoelementer. Forutsetningene for vurderingen er tydeliggjort. Det er ikke vurdert noen risikoreduserende aktiviteter.</p>	

Tabell 2: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen «NOU 2014:13 – Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi».

Ansvarlig virksomhet	Finansdepartementet
Høringsdato/høringsfrist	05.01.2015-07.04.2015
Produsent	NOU 2014:13
Berørte grupper	Hele nasjonen
<p><b>Beskrivelse:</b>            Samfunnsøkonomisk analyse av to forskjellige tiltak. Flere variasjoner innenfor tiltakene er også vurdert.            Samfunnsproblemet er grundig beskrevet.            Nullalternativet er grundig beskrevet som en statisk videreføring av dagens situasjon. Det er ikke angitt en analyseperiode og virkningene vurderes i et ettårsperspektiv. I tillegg analyseres mer langsiktige, dynamiske virkninger av tiltakene.            Samfunns målet er angitt i mandatet. Det fremgår også implisitt gjennom problembeskrivelsen.            De økonomiske virkningene er tallfestet og verdsatt.            Fordelingsvirkningene er tallfestet og verdsatt.            Det gis ikke en vurdering av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det ene tiltaket er utformet i tråd med mandatets føring om at forslaget skal kunne håndteres innenfor uendret budsjetttramme som ikke i seg selv krever bevilgningsendringer. Skattekostnad (som definert i Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser) er ikke beregnet.            Det er ikke vurdert risikoreduerende tiltak.            Forutsetningene for vurderingene er tydeliggjort.</p>	

## 2. Vurderinger av NOU-mandater i 2015

Norges offentlige utredninger (NOU-er) er en serie med utredninger som publiseres på regjeringen.no. Regjeringen, eller det enkelte departement, kan nedsette et utvalg med fagpersoner og parter på et område for å utrede problemer og mulige tiltak. I den nye utredningsinstruksen sies det under punkt 1-3 at det forvaltningsorganet som har ansvaret for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. I den utredningsinstruksen som gjaldt i 2015 (sist gang revidert i 2005), var det fastslått at utredningsmandat skulle inneholde krav om at utvalget måtte utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene i samsvar med kapittel 2 i den daværende instruksen. I dette kapitlet var det blant annet listet opp at det var aktuelt å vurdere flere typer konsekvenser, herunder for eksempel miljømessige konsekvenser, konsekvenser for næringslivet, konsekvenser for likestilling og forholdet til menneskerettighetene. Det var i utredningsinstruksen spesifikt pålagt at offentlige utredninger som hovedregel skulle ha minst ett forslag som ble basert på uendret ressursbruk innen vedkommende område. Pålegget skulle tas inn i utredningsmandatet. Dette siste kravet er ikke tatt med i ny utredningsinstruks.

Vi har gjennomgått mandatene for de offentlige utredningene som ble nedsatt av regjeringen første halvår 2015. Tolv offentlige utredninger ble satt ned, herunder tre fra Justis- og beredskapsdepartementet, tre fra Finansdepartementet, to fra Kunnskapsdepartementet, en fra Arbeids- og sosialdepartementet, en fra Nærings- og fiskeridepartementet, en fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og en fra Forsvarsdepartementet.

Av disse tolv utredningene er det to som ikke har noen henvisning til utredningsinstruksens krav om å utrede konsekvenser, verken ved å vise til utredningsinstruksens krav eller ved å be om en vurdering av økonomiske eller administrative konsekvenser. De øvrige utredningene inneholder slike krav, vanligvis bare i form av en direkte henvisning til utredningsinstruksen. Blant de ti mandatene som ber om en vurdering av konsekvenser av forslag, er det tre mandater som oppfyller kravet i den gamle utredningsinstruksen om å utrede forslag med uendret ressursbruk. Ett av disse mandatene har som forutsetning at forslagene samlet skal være innenfor uendret ressursbruk.

Samlet sett kan det se ut som de spesifikke kravene til offentlige utredninger i liten grad er tydeliggjort i utredningsmandatene, men at de fleste mandatene gir en generell henvisning til utredningsinstruksens krav.

### 3 Resultater fra spørreundersøkelsen

I det følgende gis det utdypende funn fra spørreundersøkelsen om antall utredninger og arbeidet med utredninger.

#### 3.1 Om antall utredninger

Antall saker som ble sendt på høring, varierte betydelig mellom departementer og virksomheter. Fire av de ti departementene som svarte hadde mer enn 20 saker på høring, mens ett departement hadde ingen saker på høring. Tilsvarende var det 68 prosent av virksomhetene som hadde ingen saker på egen høringsportal, mens seks prosent hadde elleve eller flere saker på egen høringsportal. En del flere saker ble oversendt fra virksomhetene til overordnet departement og brukt i høringer på regjeringen.no, men også her var det stor variasjon - fra at 35 prosent av virksomhetene hadde ingen slike saker, til at tolv prosent hadde elleve eller flere saker.

Tilsvarende var det en betydelig forskjell på antall lovforslag som ble oversendt Stortinget. Fem departementer hadde flere enn elleve saker, mens to departementer hadde ingen lovsaker til Stortinget. Det var også store forskjeller når det gjaldt utredninger som i 2015 medførte forslag om betydelig budsjettendringer i 2015 (forslag fremmet gjennom hele året og definert som minst 15 mill. kroner). Mens to departement hadde ingen slike budsjettforslag, hadde tre departementer minst elleve slike forslag.

### 3.2 Om organisering av arbeidet

Departementer og virksomheter ble spurt om det fantes egne enheter som bidro med kvalitetssikring av utredninger på tvers innad i organisasjonen. De fleste av både departementer og virksomheter svarte nei på dette spørsmålet, henholdsvis 70 og 63 prosent. 30 prosent av departementene svarte at det var budsjettenheter som kvalitetssikret utredningene. Ca. 20 prosent av virksomhetene hadde metode-, analyse- eller utredningsenheter som tjente en slik funksjon, mens seks prosent oppgav budsjettenehet og tolv prosent visste ikke.

Det er et gjennomgående trekk i departementenes svar at de ulike utredningene i stor grad ble utredet av departementet selv. Dette gjelder både de som endte som høringssaker, som lovforslag til Stortinget og som budsjettforslag.

To departementer svarte at så å si alle høringssaker ble utredet av departementet selv, mens seks departementer svarte at over halvparten ble utredet av departementet. I tillegg var det ett departement som ikke hadde saker på høring. Dette bildet er enda tydeligere når det gjelder lovforslag til Stortinget. Fire departementer svarte at så å si alle forslag ble utredet internt. Her var det som nevnt to av ti departementer som ikke fremmet lovforslag til Stortinget i 2015 og som svarte så å si ingen. På spørsmål om budsjettforslag svarte fem av ti departement (det var ett vet ikke-svar) at mer enn halvparten var utredet i departementet selv, og ett departement svarte at slike forslag så å si alltid ble utredet av departementet selv. Her var det tre departementer som svarte null eller vet ikke på spørsmål om de hadde betydelige budsjettforslag.

Det samme mønsteret avtegner seg når det gjelder virksomhetenes utredninger. De utredningene som virksomhetene oversender departementene, er i overveiende grad utarbeidet av virksomhetene selv.

På spørsmål om hvem som gjennomførte de samfunnsøkonomiske analysene, nevner departementene både interne ressurser, underliggende virksomheter, konsulentselskaper og forskningsinstitutter. Så mange som 50 prosent av virksomhetene svarer vet ikke på dette spørsmålet. Vel 30 prosent nevner interne ressurser. Spørsmålet om hvem som har gjennomført undersøkelsene har alt i alt gitt lite tydelige svar.

### 3.3 Om høringer

Det leveres mange høringsuttalelser fra virksomheter på utredninger på alminnelig høring. Over 50 prosent leverer minst elleve uttalelser, og knapt 15 prosent leverer over 30 høringssvar. Ett av åtte departementer svarer at de leverte mer enn 100 høringssvar i 2015, mens to svarer at de leverte mer enn 30 høringssvar. Ett departement leverte mellom null og ti mens ett departement svarte vet ikke.

### 3.4 Om lovteknisk gjennomgang

Ifølge den gamle utredningsinstruksen, dvs. den som gjaldt i 2015, skulle lovproposisjoner sendes på lovteknisk gjennomgang i Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet etter at foreleggelsesrunden til berørte departement var avsluttet. En kunne da tenke seg at det ble dårlig tid til å gjennomgå merknader fra Lovavdelingen. Departementene ble bedt om å kommentere om de vurderte at de hadde tilstrekkelig tid til dette. Tre av ti svarte så og si alltid (90-100 prosent), seks av ti svarte i over halvparten av sakene (50 -90 prosent) mens ett departement svarte så å si aldri (0-10 prosent).

## 4 Oversikt over bestillinger av samfunnsøkonomisk analyse hentet fra Doffin

I rapportens avsnitt 3.7.3 gis det en gjennomgang av utviklingen i bestilling av samfunnsøkonomiske analyser. I tabellen nedenfor gis det en detaljert opplisting av bestillingene i perioden 2010-2015.

Tabell 3: Bestillinger om samfunnsøkonomiske analyser, inkludert rammeavtaler, i perioden 2010-2015

År	Antall analyser	Virksomhet som bestilte analysen	Rammeavtaler for samfunnsøkonomiske analyser	Virksomhet som lyste ut rammeavtalen
<b>2010:</b> 6 samfunnsøkonomiske analyser		Kommunal- og regionaldepartementet	0 rammeavtaler	
		Barne- og likestillingsdepartementet		
		Vegdirektoratet		
		Miljøverndepartementet		
		Nærings- og handelsdepartementet		
		Jernbaneverket		
<b>2011:</b> 6 samfunnsøkonomiske analyser		Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	1 rammeavtale	Kystverket
		Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet		
		Statens byggtekniske etat		
		Kulturdepartementet (2)		
		Kommunal- og regionaldepartementet		
<b>2012:</b> 2 samfunnsøkonomiske analyser		Direktoratet for forvaltning og IKT	2 rammeavtaler	GIEK
		Landbruks- og matdepartementet		Oljedirektoratet
<b>2013:</b> 9 samfunnsøkonomiske analyser		VOX	4 rammeavtaler	Statens vegvesen region øst
		Direktoratet for forvaltning og IKT		Direktoratet for forvaltning og IKT
		Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2)		Sjøfartsdirektoratet
		Kommunal- og regionaldepartementet (2)		Skatteetaten
		Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
		Fylkesmannen i Oslo og Akershus		
		Skatteetaten		

<b>2014:</b> 4 samfunnsøkonomiske analyser	Samferdselsdepartementet	1 rammeavtale	Samferdselsdepartementet
	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet		
	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet		
	Klima- og miljødepartementet		
<b>2015:</b> 16 samfunnsøkonomiske analyser	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (3)	6 rammeavtaler	Arbeids- og velferdsdirektoratet
	Direktoratet for byggkvalitet (2)		Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
	Klima- og miljødepartementet		Direktoratet for byggkvalitet
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2)		Direktoratet for forvaltning og IKT
	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2)		Finansdepartementet
	Norges vassdrags- og energidirektorat (2)		Kystverket
	Nærings- og fiskeridepartementet		
	Samferdselsdepartementet		
	Statens vegvesen		
	Utlendingsdirektoratet		