

DFØ-rapport 2025:1
februar 2025

Tilfredsstill statlige utredninger utredningsinstruksens krav?

Statusmåling 2023/24



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en evaluering av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. Evalueringen gjøres som del av DFØs ansvar for å forvalte utredningsinstruksen, der hensikten er å få oppdatert kunnskap om departementer og underliggende virksomheter følger utredningsinstruksen og vurdere utviklingen siden forrige måling.

Vi takker alle informanter fra departementer og underliggende virksomheter som har bidratt med kunnskap og erfaringer inn i undersøkelsen. Takk også til ressurspersoner internt i DFØ. DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Arbeidet er utført av Nils-Arne Krøtø, Maria Alrek, Elisabeth Aarseth (fagsjef) og Marianne Rolstad (prosjektleder). Elise Rasmussen (avdelingsdirektør) har vært prosjekteier.

Oslo, 28. februar 2025

Hilde Nakken

divisjonsdirektør

Innhold

Sammendrag	4
Bakgrunn for gjennomføringen	8
Oppbygning av rapporten	10
1 Analyse av resultatene og anbefalinger	11
1.1 Hva er det samlede bildet av etterlevelsen?.....	11
1.2 Hvordan fremme økt etterlevelse?	20
2 Kartlegging – metoder som er benyttet	24
2.1 Dokumentstudien.....	24
2.1.1 Utvalget av høringssaker.....	25
2.1.2 Utvalget av utredninger fra Kudos.....	25
2.1.3 Hvor representativt er utvalget?	25
2.1.4 Kriterier for å vurdere utredningskvalitet.....	27
2.2 Spørreundersøkelse	28
2.3 Intervjuer.....	29
3 Resultater fra kartleggingen	31
3.1 Resultater fra dokumentstudien.....	31
3.1.1 Overordnet vurdering av kvaliteten.....	31
3.1.2 Gjennomsnittsskår på de ulike kjernekriteriene	33
3.1.3 Hvor grundige er utredningene, og hvor grundige burde de ha vært?.....	36
3.1.4 Hvordan varierer utredningskvalitet etter virkemiddelbruk og høringsfrister?	40
3.1.5 Bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere	43
3.1.6 Vurdering av NOU-mandater.....	45
3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuer	46
3.2.1 Er de seks spørsmålene nyttige?	46
3.2.2 Hvilke spørsmål er mest utfordrende å besvare?.....	48
3.2.3 Prioriterer din leder å følge instruksene?	50
3.2.4 Årsaker til mangelfull kvalitet	53
3.2.5 Suksessfaktorer for gode utredninger	56
3.2.6 Bruk og nytte av DFØs tjenestetilbud	58

3.2.7 Andre innspill fra intervjuene.....	60
4 Andre relevante studier.....	63
4.1 Vurdering av kvalitet på utredninger av regelverk som påvirker næringslivet.....	63
4.2 Vurdering av kvalitet på utredninger under statens prosjektmodell.....	65
4.3 Fagligheten er under press.....	67
Vedlegg 1: Dokumentstudien – utdypende om utvalg og metode.....	70
1.1 Utvalg av dokumenter	70
1.2 Skåringsverktøyet og arbeidet med dette	71
1.3 Skåring og vurdering av kjernekriteriene.....	72
1.4 Skåring og vurdering av tilleggskriterier.....	76
1.5 Metode for vurdering av forenklete og samfunnsøkonomiske analyser	76
1.6 Riktig analyseform og en vurdering opp mot forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse	77
1.7 Metode for kategorisering etter virkemiddeltype	79
1.8 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser og Doffin-søk.....	80
Vedlegg 2 - De grunnleggende krav til utredninger (kjernekriteriene)	82
2.1 Gis det gode problembeskrivelser?	82
2.2 Hvor gode er målformuleringene?	86
2.3 Blir det vurdert alternative tiltak?	89
2.4 Hvor gode er virkningsbeskrivelsene?	92
2.5 Gis det gode anbefalinger av tiltak?	95
2.6 Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet?	98
2.7 I hvor stor grad drøftes prinsipielle spørsmål?	102
Vedlegg 3: Flere resultater fra dokumentstudien.....	106
3.1 Nullalternativ, tiltaksbeskrivelser, budsjettvirkninger og kost-nytte-vurderinger	106
Vedlegg 4: Intervjuguider	109
Intervjuguide til departementer	109
Intervjuguide til virksomheter	110

Sammendrag

Gode beslutningsgrunnlag i staten er avgjørende for å få mest mulig velferd ut av samfunnets ressurser. Forhåndsutredninger som utreder problemet i tilstrekkelig grad og som systematisk utforsker alternative tiltak og vurderer fordelene og ulempene ved disse, legger grunnlaget for gjennomtenkte valg. Det kan gi mer effektiv ressursutnyttelse og bedre gjennomføring av statlige tiltak.

Forvaltningens oppgave er å legge til rette for at politikere tar opplyste beslutninger. Det er de folkevalgte som bestemmer. Ett av forvaltningens bidrag til gode beslutninger er utredninger som synliggjør problemet, ulike alternativer og konsekvenser. Utredningsinstruksen er rammen vi har i staten for å utarbeide slike beslutningsgrunnlag.

I denne rapporten vurderer vi hvordan utredninger i 2023 oppfyller kravene i utredningsinstruksen, og sammenlikner våre funn med resultatene fra tilsvarende undersøkelser i 2015¹ og 2019². Dette har vi gjort gjennom en dokumentstudie som består av:

- et utvalg av hørings saker (eksl. NOUer) som ble lagt ut på regjeringen.no i andre halvår 2023 (til sammen 34 saker).
- alle NOUer som ble lagt ut på regjeringen.no i andre halvår 2023 (til sammen 11 saker).
- samtlige utredninger av statlige tiltak (førevalueringer) som i 2023 ble registrert i Kudos (til sammen 21 utredninger). Kudos er en database utarbeidet av DFØ, som består av en dokumentsamling og søkeløsning for offentlige kunnskaps- og styringsdokumenter.³
- andre studier som er relevante for å si noe om utredningskvaliteten av statlige tiltak.

Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse og intervjuer, som begge har vært rettet mot ansatte i departementer og underliggende virksomheter.

Målingen omfatter kun et utvalg statlige beslutningsgrunnlag, og gir kun delvis innsikt i kvaliteten på beslutningsgrunnlagene. Den sier heller ikke noe om hvordan grunnlagene faktisk blir brukt. Likevel mener vi målingen gir nyttig kunnskap om hvordan forvaltningen ivaretar sin rolle som faglig rådgiver og sørger for utredninger av tilstrekkelig god kvalitet.

¹ [Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016](#)

² [Rapport-statusmåling-utredningsinstruksen-2019.pdf.pdf](#)

³ For mer informasjon om Kudos, se [Kudos - Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor](#)

Kvaliteten på utvalget av høringssaker

Gjennomgangen av høringssaker (eksl. NOUer) viser et klart forbedringsbehov når det gjelder å oppfylle utredningsinstruksens minimumskrav i form av seks spørsmål. Disse sakene består i hovedsak av regulatoriske virkemidler.⁴

Den største svakheten blant høringssakene (eksl. NOUer) knytter seg fremdeles til kravet om å utrede flere alternative tiltak: I stor grad er det bare ett tiltak som utredes. Det er 65 pst. av sakene som ikke i noen grad svarer på instruksens krav om å utrede relevante tiltak. Videre ser vi at høringssakene har mangelfulle virkningsvurderinger og svake målformuleringer.

Ettersom et viktig formål med en utredning nettopp er å vurdere fordeler og ulemper av *alternative tiltak* opp mot hverandre, vil det å kun utrede ett tiltak gi et svakt beslutningsgrunnlag.

Når vi ser på bakenforliggende dokumenter, i de høringssakene som har det, ser vi at kvaliteten bare blir marginalt bedre. Samtidig kan vi ikke utelukke at det finnes annen relevant bakgrunnsdokumentasjon som det ikke konkret er vist til i høringssaken. En praksis med å legge ut ufullstendige beslutningsgrunnlag er i så fall uheldig ettersom et viktig formål med høringssaken er at aktørene som ønsker å uttale seg, skal kunne ta stilling til saken og gi et informert svar eller en uttalelse som kan bidra til å høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Instruksens prosesskrav er viktig for å sikre transparens og ivareta demokratiske rettigheter når offentlig politikk utformes.

Videre tyder dokumentstudien på at det kun har vært marginale endringer sammenlignet med tidligere målinger i 2015 og 2019.

Kvaliteten på NOUer

Når det gjelder gjennomgangen av utvalget med NOUer, ser vi at disse gjennomgående har god kvalitet på besvarelsen av de seks spørsmålene. Dette samsvarer med våre tidligere målinger.

NOUene har lavest kvalitet på besvarelsen om å utrede alternative tiltak, i likhet med tidligere målinger. Samtidig er kvaliteten vesentlig høyere også når det gjelder dette kravet, sett opp mot øvrige høringssaker.

Kvaliteten på utredninger av andre saker

Ettersom høringssakene i hovedsak består av regulatoriske virkemidler, har vi i denne målingen også sett på et utvalg av utredninger fra Kudos⁵. Dette utvalget har en større

⁴ Av de 34 høringssakene (eksl. NOU) vi har sett på, består 50 pst. av disse av regulatoriske virkemidler, mens 50 pst. av sakene er en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler (se kapittel 2.1.1).

⁵ De fire regulatoriske sakene som inngår i utvalget fra Kudos har vært på høring, men disse eller øvrige saker fra Kudos overlapper ikke med saker fra utvalget med høringssaker (jf kap. 2.1.2).

bredde av tiltak som foreslås i utredningene, herunder virkemidler som er regulatoriske, organisatoriske og økonomiske.⁶

Studien vår viser at utredningene fra Kudos gjennomgående er av god kvalitet og på tilnærmet samme nivå som NOUene. Også for disse utredningene ser vi at besvarelsen om å utrede alternative tiltak har lavest kvalitet. Samtidig er kvaliteten vesentlig høyere også for dette kravet, når vi sammenligner med høringssakene (eksl. NOUer).

Videre er kvaliteten gjennomgående god når det gjelder utredninger som er gjennomført for store investeringer under statens prosjektmodell. Dette viser evalueringer som er gjennomført av Concept.⁷ I likhet med NOUene og utredningene fra Kudos, har også disse sakene et potensial for økt kvalitet når det gjelder kravet om å utrede alternative tiltak.

Samlet vurdering og konklusjon

Kort oppsummert viser dokumentstudien vår at kvaliteten på utredninger av statlige tiltak fortsatt har et potensial for å bli bedre. Spesielt utredninger av regulatoriske forslag er mangelfullt utredet. Studien viser samtidig at det også gjøres mye godt utredningsarbeid i staten. Vi finner at kvaliteten på NOUer, utredninger registrert i Kudos og større investeringsprosjekter gjennomgående er god.

Vi må ta forbehold om representativiteten til utvalget i dokumentstudien, da de kun gjelder saker i en avgrenset periode og ikke dekker alle utredninger som er gjort i perioden.⁸ Samtidig ser vi at resultater fra andre undersøkelser peker i samme retning som vår studie.⁹

Videre ser vi at funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer gir støtte for at det finnes et potensial for bedre etterlevelse av instruksene. De to viktigste årsakene til mangelfulle utredninger er korte frister og politiske føringer for både departementer og underliggende virksomheter. Ved tidligere målinger har dette kun vært de viktigste årsaksfaktorene som departementene har pekt på. Andre studier gir også støtte for at lojalitetsplikten er blitt styrket på bekostning av plikten om fagligheten. En konsekvens av det kan være en svakere etterlevelse av instruksene.

Svake beslutningsgrunnlag kan føre til utilsiktede effekter, ineffektiv ressursbruk og sløsing med fellesskapets ressurser. Resultatene av denne statusmålingen vil gi et grunnlag for å vurdere om det er behov for å iverksette nye tiltak, ev. justere eksisterende tiltak, for å øke

⁶ Av de totalt 21 utredningene fra Kudos, består 19 pst. av regulatoriske virkemidler, 43 pst. av en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler og 38 pst. av andre virkemidler enn regulatoriske (se kapittel 2.1.2).

⁷ For mer informasjon, se kapittel 4.2.

⁸ Når det gjelder utvalget med utredninger fra Kudos har vi sett på alle som er ble registrert i 2023. Les mer om utvalget fra Kudos i kapittel 2.1.2.

⁹ For mer informasjon, se kapittel 4.

etterlevelsen av utredningsinstruksen, og dermed kvaliteten på beslutningsgrunnlagene for statlige tiltak.

For en grundigere fremstilling og analyse av resultatene samlet sett, se kapittel 1. Her gis det også noen overordnede vurderinger og anbefalinger om hvordan vi kan få til økt etterlevelse av instruksen fremover.

Bakgrunn for gjennomføringen

Utfordringer med mangelfulle utredninger var et viktig bakteppe for at det ble fastsatt en ny utredningsinstruks fra 1. mars 2016.¹⁰ 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.¹¹ I 2013 konkluderte Riksrevisjonen med tilsvarende vurderinger:¹² Konsekvenser av offentlige tiltak ble i for liten utstrekning beskrevet og tallfestet. Riksrevisjonen mente også at alternative virkemidler i liten grad ble vurdert.

Formålet med utredningsinstruksen er å frambringe gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Utredningsinstruksen stiller enkle, tydelige og konkrete krav til utredningene. Det er oppstilt noen ufravikelige minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares, for enhver utredning som er omfattet av instruksen. Instruksen er fleksibel ved at det er innført et prinsipp om forholdsmessighet. Dette prinsippet innebærer at kravene til kvalitet og omfang på utredningen øker med størrelsen på tiltakets forventede virkninger. I tillegg er det tydelige krav til tidlig involvering av berørte parter, foreleggelse for departementene og høring.

Finansdepartementet har delegert ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen og for å veilede om dens bestemmelser til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). I den forbindelse tilbyr DFØ en rekke kompetansetiltak som veiledning, kurs, rådgivning og faglige nettverk. Som regelverksforvalter er det også viktig for DFØ å ha kunnskap om etterlevelsen av instruksen, herunder årsaker til at utredninger ikke er av tilstrekkelig god kvalitet, slik at vi kan ivareta rollen vår som regelverksforvalter og pådriver for gode beslutningsgrunnlag i staten.

For å få kunnskap om kvaliteten på statlige utredninger gjennomførte DFØ en nullpunktsmåling da den nye instruksen ble iverksatt i 2016. Dermed har vi et sammenlikningsgrunnlag for å måle endring i tilstanden i etterkant av den nye instruksen.¹³ I 2019 gjennomførte vi en statusmåling, basert på dokumentstudie og spørreundersøkelse som i hovedsak var likt utformet som nullpunktsmålingen.

Resultatene fra begge målingene viste at det var behov for betydelige forbedringer når det gjelder å besvare de seks spørsmålene som utredningsinstruksen stiller krav om. Formålet med denne rapporten er å foreta en ny statusmåling for å skaffe kunnskap om tilstanden for

¹⁰ [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](https://regjeringen.no)

¹¹ [difi-rapport-2012-8-graves-det-dypt-nok_1.pdf](#)

¹² <https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-av-om-offentlige-tiltak-utredes-paa-en-tilfredsstillende-maate>

¹³ Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ

utredninger av statlige tiltak. Dette vil gi oss kunnskap om hvordan etterlevelsen av utredningsinstruksen har utviklet seg fra nullpunktsmålingen og målingen i 2019.

Oppbygning av rapporten

I kapittel 1 gis det en analyse av resultatene fra statusmålingen og noen overordnede anbefalinger.

Kapittel 2 i rapporten beskriver metodene som vi har benyttet for å vurdere status for kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. I vedlegg 1 gis det utdypende metodevurderinger for dokumentstudien.

I kapittel 3 viser vi resultater fra dokumentstudien i tillegg til spørreundersøkelsen og intervjuer som var rettet mot ansatte i departementer og underliggende virksomheter. I vedlegg 2 og 3 presenteres noen ytterligere resultater fra dokumentstudien. Se også intervjuguiden i vedlegg 4.

Kapittel 4 gir en oversikt over andre studier som er relevante i denne sammenheng.

1 Analyse av resultatene og anbefalinger

Vi har i denne rapporten sett på hvordan utredninger i 2023 oppfyller kravene i utredningsinstruksen, og vi har sammenliknet våre funn med resultatene fra tilsvarende undersøkelser i 2015 og 2019.¹⁴ Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse og intervjuer, som begge har vært rettet mot ansatte i departementer og underliggende virksomheter.

Nedenfor analyserer vi resultatene fra dokumentstudien, spørreundersøkelsen og intervjuene (kapittel 1.1). Dernest gis noen overordnede anbefalinger om hvordan vi kan oppnå økt utredningskvalitet og bedre etterlevelse av utredningsinstruksen (kapittel 1.2).

1.1 Hva er det samlede bildet av etterlevelsen?

I dokumentstudien har vi benyttet et utvalg av høringsaker fra departementene som indikatorer for å måle etterlevelsen av utredningsinstruksen. En stor andel av høringssakene består av lov- og forskriftssaker. I tillegg omfatter dokumentstudien et utvalg dokumenter fra Kudos¹⁵ for å supplere med et bredere utvalg sakstyper. Det er svakheter knyttet til utvalget som blir nærmere drøftet i kapittel 2.1.3. Det er imidlertid andre undersøkelser med resultater som peker i samme retning som vår studie. Disse omtales i kapittel 4.

Kort oppsummert konkluderer vi med at kvaliteten på utredninger av statlige fortsatt har et potensial for å bli bedre. Spesielt utredninger av regulatoriske forslag er mangelfullt utredet. Studien viser samtidig at det også gjøres mye godt utredningsarbeid i staten. NOUene og utredninger fra Kudos har gjennomgående god kvalitet på besvarelsen av de seks spørsmålene. Videre er kvaliteten gjennomgående god når det gjelder utredninger som er gjennomført for prosjekter under statens prosjektmodell, ifølge evalueringer av Concept (se kapittel 4.2).

Vi har i denne statusmålingen ikke sett på utredningskvaliteten til EØS- og Schengen-saker (se kapittel 2.1). Regelrådet har imidlertid gjort evalueringer av EØS-saker. Disse viser at utredningskvaliteten i EØS-saker er dårligere utredet enn saker som er basert på nasjonale initiativer (se kapittel 4.1).

¹⁴ [Tilfredsstillter statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Rapport 1/2017 DFØ. Rapport-statusmåling-utredningsinstruksen-2019.pdf.pdf](#)

¹⁵ Kudos er en database utarbeidet av DFØ, som består av en dokumentsamling og søkeløsning for offentlige kunnskaps- og styringsdokumenter. For mer informasjon om Kudos, se [Kudos - Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor](#)

Minimumskravene – kvaliteten på utredninger og utviklingen

Utredningsinstruksen inneholder klare minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak. Studien vår viser et forbedringsbehov når det gjelder å oppfylle minimumskravene, der vi ser at potensialet for økt kvalitet er størst når det gjelder høringssakene (eksl. NOUene). Disse sakene består i hovedsak av regulatoriske virkemidler.¹⁶ Det er likevel noen forskjeller i kvaliteten på besvarelsen av de seks spørsmålene.

Den største svakheten knytter seg fremdeles til kravet om å utrede flere alternative tiltak: I stor grad er det bare ett tiltak som utredes. Det er 65 pst. av høringssakene (eksl. NOUer) som ikke i noen grad svarer på instruksens krav om å utrede relevante tiltak og nesten 25 pst. som er vurdert til «delvis besvart». Når vi ser på utvalget av utredninger fra Kudos ser vi at om lag 80 pst. av disse har «besvart i stor grad» eller etter «beste praksis».

Kravet om å identifisere og vurdere virkninger er det som er nest dårligst besvart. Det er om lag 70 pst. av høringssakene (eksl. NOUer) som får «ikke besvart» eller «delvis besvart» på dette kriteriet. Videre ser vi at det i stor grad kun er de positive virkningene av tiltakene som vurderes ved høringssakene, mens negative virkninger stort sett er fraværende i utredningene. En stor andel av høringssakene beskriver kun virkninger som «økonomiske og administrative konsekvenser» med vekt på budsjettvirkninger for egen virksomhet. Dette kan føre til mer ensidige vurderinger av statlige tiltak enn hva utredningsinstruksen krever for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Videre er det bare en liten andel av utredningene som tallfester og verdsetter virkningene.

For høringssakene har det kun vært små endringer i kvaliteten på disse siden 2015. Kravet om å utrede alternative tiltak har fått lavest skår i samtlige målinger.

Når det gjelder NOUene har disse gjennomgående god oppfyllelse av minimumskravene. Også NOUene har lavest kvalitet på besvarelsen om å utrede alternative tiltak, sett opp mot kvaliteten til øvrige minimumskrav. Men sett opp mot øvrige høringssaker, er kvaliteten vesentlig høyere også når det gjelder dette kravet.

I likhet med NOUene, viser studien vår at utredningene fra Kudos gjennomgående er av god kvalitet. Også for disse utredningene ser vi at besvarelsen om å utrede alternative tiltak har lavest kvalitet. Samtidig er kvaliteten vesentlig høyere også for dette kravet, når vi sammenligner med høringssakene (eksl. NOUer).

Resultatene fra dokumentstudien viser altså at potensialet for å øke kvaliteten er størst

¹⁶ Av de 34 høringssakene (eksl. NOU) vi har sett på, består 50 pst. av disse av regulatoriske virkemidler, mens 50 pst. av sakene er en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler (se kapittel 2.1.1).

når det gjelder høringssaker (eksl. NOUer). Selv om bakenforliggende dokumentasjon tas med i vurderingen, medfører dette kun en marginal økning i utredningskvaliteten.

Vi ser at resultatene fra studien vår samsvarer med andre evalueringer som er gjort av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. Evalueringer som Regelrådet har gjort av kvaliteten på høringssaker rettet mot næringslivet, viser at disse utredningene har et stort forbedringspotensial når det gjelder minimumskravene. Kravet om å utrede alternative tiltak er svakest besvart også for disse sakene (se kapittel 4.1).

Som tidligere nevnt er kvaliteten på utredninger som er gjennomført for prosjekter under statens prosjektmodell gjennomgående god (se kapittel 4.2). Men også disse prosjektene har noen forbedringspunkter. Her viser studier fra Concept at utredninger som ligger til grunn for disse prosjektene har et særskilt potensial for økt kvalitet når det gjelder vurderingen av problem/behov og mulighetsrommet for å vurdere alternative tiltak (se kapittel 4.2).

Hvilke av minimumskravene er mest utfordrende?

I spørreundersøkelsen som er rettet mot ansatte i departementer og underliggende virksomheter, stiller vi spørsmål om hva de oppfatter som de største utfordringene når minimumskravene skal besvares. Å identifisere og vurdere virkninger er framhevet som det mest utfordrende i utredningsarbeidet, i likhet med tidligere målinger. Dette bør også være den største utfordringen i enhver utredning. Kunnskapsgrunnlaget om forventede nytte- og kostnadsvirkninger av ulike tiltak er ofte usikkert, og vil i mange tilfeller kreve effektevalueringer av tiltak, eksperimentering, forskning eller andre metoder.

Vi ser at det her er avvik mellom funn i dokumentstudien og i spørreundersøkelsen. Til tross for at 65 pst. av høringssakene (eksl. NOUer) har en mangelfull utredning av alternative tiltak, er det ikke dette som oppfattes å være det mest utfordrende i utredningsarbeidet. Videre er det å utrede alternative tiltak heller ikke vurdert som det nest eller tredje mest utfordrende spørsmålet å besvare, verken av departementene eller underliggende virksomheter. Samtidig ser vi en klar sammenheng mellom årsakene til mangelfulle utredninger, herunder korte tidsfrister og politiske føringer, som ofte vil medføre at kun ett tiltak utredes (se under).

Flere analyser burde besvart de seks spørsmålene grundigere

Det følger av utredningsinstruksen at når en utredning av tiltak forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med rundskriv fra Finansdepartementet. Videre har instruksen et prinsipp om forholdsmessighet som innebærer en stor grad av fleksibilitet med tanke på hvor grundig utredningen bør være. Instruksens veileder skiller mellom tre nivåer på utredningene: minimumsanalyse, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Det fremgår videre av veilederen at det er en glidende overgang mellom de tre utredningsnivåene, der hovedskillet mellom disse er graden av tallfesting og verdsetting av tiltakets virkninger.

I undersøkelsen vår har vi sett på hvor grundige analysene er, sett opp mot hva vi mener ville vært det riktige nivået, gitt sakenes omfang og konsekvenser. For hørings sakene er andelen samfunnsøkonomiske analyser på rundt 6 pst., som er det samme nivået vi har vurdert at de burde være på. Dette er en forbedring i forhold til tidligere år. Videre er det over 90 pst. av utredningene som er vurdert til å være på et minimumsnivå, mens bare om lag 60 pst. burde være på dette nivået.

Når vi ser på utvalget fra Kudos er det også her en god andel utredninger som er vurdert til å være en minimumsanalyse eller en forenklet analyse, men som burde være et høyere nivå. Om lag halvparten av utredningene i utvalget fra Kudos er vurdert til å være samfunnsøkonomiske analyser, mens i underkant av 70 pst. burde vært på dette nivået.

Det er altså flere av utredningene som burde være grundigere. Samtidig vurderer vi at kvaliteten ofte kunne blitt løftet ved bruk av små ressurser. Det fremgår av utredningsinstruksens veileder at stramme tidsfrister i noen tilfeller kan tilsa en mindre grundig utredning. For eksempel ved akutte situasjoner der umiddelbar eller snarlig iverksetting er påkrevd for å forhindre potensielle alvorlige utfall. Det var imidlertid ingen av utredningene i utvalget vårt som ble vurdert til å være av en slik karakter.

Bestilling av samfunnsøkonomiske analyser og utredningsmandat

Vi ser i vår analyse av bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser fra Doffin at departementer og statlige virksomheter i mindre grad benytter ekstern bistand til å gjennomføre samfunnsøkonomisk analyser, sett opp mot tidligere måling i 2019. Dette kan henge sammen med regjeringens fellesføring som kom i 2022 om å redusere kjøp av konsulenttjenester.¹⁷ Intern organisering i en virksomhet kan også henge sammen med hva de bestiller eksternt og ikke.

Et godt mandat ved bestilling av en utredning er av stor betydning for at den skal kunne utgjøre et godt beslutningsgrunnlag. I DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser anbefales det å vise til utredningsinstruksen, Finansdepartementets rundskriv R-109/21 og/eller DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyse. Vi ser at det i for liten grad vises til disse dokumentene ved utlysninger på Doffin av samfunnsøkonomiske analyser eller rammeavtaler. I perioden 2020–2023 er det mellom 21 og 50 prosent av konkurranseutlysningene som viser til en eller flere av de nevnte dokumentene.

Når det gjelder offentlige utredningsutvalg er det krav i utredningsinstruksen om at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet. Vår studie viser at det var 6 av 11 NOUer, som vi så på i 2023, som henviste til utredningsinstruksen. Det er altså også her et

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellsforingane-2022/id2897957/>. Se også relevante DFØ-notat: [DFØ-notat 2024:1 Statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023 | DFØ](#) og [Økt bevissthet rundt konsulentbruk i staten | DFØ](#)

forbedringspotensial i å lage gode bestillinger i samsvar med instruksens, som kan bidra til å løfte kvaliteten på NOUer ytterligere.

Manglende synlighet av hele beslutningsgrunnlaget?

Utredningsinstruksens har ikke krav om at hele beslutningsgrunnlaget (utredningen) skal legges på høring. I instruksens punkt 3-3 står følgende: «Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring». Det følger imidlertid av instruksens veileder at dette vil være god praksis og viktig for blant annet å motta gode høringsinnspill. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er manglende synlighet av beslutningsgrunnlaget som er problemet, eller om det er slik at det faktisk ikke foreligger bedre utredninger utover det som legges ut på høring. Dersom det stemmer at det er en etablert praksis i forvaltningen å *ikke* legge ut fullstendige beslutningsgrunnlag i form av utredninger i sin helhet, vil hørings saker ikke gi et fullstendig bilde av kvaliteten på utredninger.

I denne statusmålingen har vi derfor vurdert bakenforliggende dokumentasjon som det konkret er vist til. Utredningskvaliteten har imidlertid ikke endret seg vesentlig selv om bakenforliggende dokumentasjon er hensyntatt i vurderingen av den enkelte sak. Samtidig kan vi ikke utelukke at det finnes annen relevant bakgrunnsdokumentasjon som det ikke konkret er vist til i hørings saken. En slik praksis er i så fall uheldig ettersom et viktig formål med høringsprosessen er at aktørene som ønsker å uttale seg, skal kunne ta stilling til saken og gi et informert svar eller en uttalelse som kan bidra til å høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlag. I DFØs veileder til utredningsinstruksens står følgende:

«Det er god praksis å legge ut et fullstendig beslutningsgrunnlag, slik at aktørene som ønsker å uttale seg, skal kunne ta stilling til saken og gi et informert svar eller en uttalelse. Dersom utredningen er basert på tidligere utredninger (interne eller eksterne), er det ikke tilstrekkelig å kun vise til disse. Det er viktig at høringsnotatet gir tydelig uttrykk for hvordan slike utredninger er blitt håndtert og vurdert som grunnlag for utredningen som er lagt ut på høring. Det bør tydelig fremgå hvordan alternative forslag vurderes, eventuelt tidligere er blitt vurdert, og hvorfor høringsnotatet legger mest vekt på en bestemt måte å løse utfordringene på.»

Noen saker har for korte høringsfrister

Når det gjelder høringsfrister, hadde 15 pst. av hørings sakene i 2023 en kortere frist enn minimumsfristen på seks uker. Dette er noe høyere enn hva som var tilfelle i 2015 og 2019 da dette var henholdsvis 13 og 7 pst.

Det følger av veilederen til utredningsinstruksens at en kortere høringsfrist kan forsvares ved krisetilfeller. Som tidligere nevnt er imidlertid ingen av utredningene i utvalget vårt vurdert til å være av en slik karakter.

Viktigste årsaker til mangelfulle utredninger

På spørsmålet om hva som oppleves som de viktigste *årsakene* til mangelfulle utredninger, pekes det på korte frister og politiske føringer som de to viktigste årsakene. Videre er

ressurser til rådighet den tredje viktigste årsaken til mangelfulle utredninger. Dette gjelder for både departementene og underliggende virksomheter, viser spørreundersøkelsen. Intervjuene med departementene og virksomhetene bekrefter det samme bildet.

Når vi sammenligner med tidligere målinger, ser vi at de tre viktigste årsaksfaktorene er uendret for departementene, mens årsaksfaktorene for virksomhetene har endret seg en del. I 2019 var de tre viktigste årsakene hhv. ressurser til rådighet, kompetanse og behovet for samordning.

Vi ser altså at bildet har endret seg vesentlig for underliggende virksomheter når det gjelder årsaker til mangelfulle utredninger. Dette kan tyde på en utvikling der fagligheten er satt under et større press, der ansatte i virksomheter i likhet med departementsansatte nå i større grad er preget av den politiske agendaen.¹⁸

I en masteroppgave (2024) har årsaken til departementenes mangelfulle utredninger blitt forsøkt belyst. Analysen indikerer at det er flere utviklingstrekk som har ledet til en svakere faglighet og en sterkere politisk lojalitet, som dermed har medvirket til at departementene i mindre grad etterlever utredningsinstruksens krav. Blant annet fremgår følgende fra masteroppgaven:

«Informantene gir sterkt uttrykk for at det er den faglige vurderingen, eller utredningsbehovet, som må vike når tiden er knapp, ressursene begrenset og politikerne ivrer for å iverksette politiske tiltak. Dette kan tyde på at den politiske lojaliteten går foran den faglige uavhengigheten.»

Det at korte frister oppleves som den aller viktigste årsaken, henger trolig sammen med at utredninger som er bestilt av politisk ledelse, ofte må gjøres innen stramme tidsrammer og med begrensede ressurser. Dette kan igjen medføre at de høyest prioriterte politiske forslagene blir for dårlig utredet.

En utvikling der fagligheten er satt under et større press samsvarer også med en tidligere DFØ-rapport (2024)¹⁹. Her fremgår det at «en økende del av direktoratenes arbeidshverdag synes å være preget av ad-hoc oppdrag med korte tidsfrister. Direktoratene viser til at de bruker mye, og stadig mer, tid på å svare ut bestillinger i tilknytning til spørsmål og anmodningsvedtak fra Stortinget.» Videre står det i rapporten:

¹⁸ Ettersom utforming av spørreundersøkelsen er noe endret fra tidligere målinger, tar vi forbehold om noen metodiske utfordringer når vi ser på utviklingen siden forrige måling (se kapittel 2.2). Samtidig ser vi at andre studier peker på tilsvarende utvikling i de senere år (se kapittel 4.3).

¹⁹ Se rapport omtalt i kapittel 4.3: [DFØ-rapport 2024:3 Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle | DFØ](#)

«Flere i departementene er av den oppfatning at den langsiktige tenkningen har bedre betingelser i direktoratene enn i departementene, ettersom departementene blir stadig mer styrt av den politiske agendaen og media. Samtidig blir det pekt på at knapphet på tid og ressurser ikke bare i departementene, men også i direktoratene, er med på å utfordre direktoratenes muligheter til å tenke mer langsiktig og strategisk.»

Selv om det foreligger politiske føringer og korte tidsfrister, er det i veileder til instruksen tydeliggjort at instruksene likevel skal følges. Kravet om å utrede til tross for politiske føringer belyses også i retningslinjene fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD)²⁰ om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket.²¹ Videre fremgår det av håndbok for politisk ledelse at instruksene også gjelder for statsråder og andre representanter for politisk ledelsen.²²

En kjent problemstilling er at det ofte vil være en spenning mellom fag og politikk i embetsverket. I nevnte retningslinjer fra DFD omtales spenningen mellom fag og politikk, der det blant annet står følgende: «Kravene til embetsverket om å være lojale på den ene siden og nøytralt og faglig uavhengige på den andre siden, er i utgangspunktet krav som kan komme i motstrid.» Samtidig er retningslinjene tydelige på at kravene i utredningsinstruksene gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre tiltak, også konkrete tiltak, med henvisning til veileder til utredningsinstruksene. Videre fremgår det at forpliktelsen om faglighet innebærer å «ikke medvirke til at politiske argumenter får et falskt faglig skjær, eller at politiske standpunkter framstilles som de beste eller de eneste faglig akseptable løsningene, dersom det finnes flere løsninger som er faglig akseptable.»

Videre skal embetsverket lojalt følge opp beslutningen som er tatt. Her inntreffer lojalitetsplikten, der det fremgår av DFDs retningslinjer at politisk ledelse har rett til å velge om, når og eventuelt hvordan de vil handle. I retningslinjene står det at denne plikten blant annet innebærer at embetsverket ikke tar unødvendige omkamper i situasjoner hvor politisk ledelse har valgt et annet alternativ enn det faglig anbefalte alternativet fra embetsverket.

Intervjuene med underliggende virksomheter viser at virksomhetene er usikre på hvordan lojalitetsplikten skal forstås opp mot utredningsplikten, der flere opplever det som krevende å følge instruksene når det foreligger konkrete politiske føringer. Videre fremkom det av intervjuene at virksomhetene ikke får tilstrekkelig støtte fra departementene om å følge instruksene, der smale utredningsmandater nevnes som et problem hos både departementene og virksomhetene. I nevnte DFØ-rapport (2024)²³ gis et tilsvarende bilde, der det blant annet står:

²⁰ Tidligere kalt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD.)

²¹ Se retningslinjene fra KMD her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>

²² Se [Håndbok for politisk ledelse - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/handbok-for-politisk-ledelse/)

²³ Se rapport omtalt i kapittel 4.3: [DFØ-rapport 2024:3 Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle | DFØ](#)

«I vår undersøkelse ser vi flere tegn til at direktoratenes faglighet er satt under et større press. Selv om direktoratenes kunnskapsfunksjon er styrket, er det flere som gir uttrykk for usikkerhet i utøvelsen av egen faglighet. Det å gi faglige råd på områder som befinner seg i skjæringspunktet mellom fag og politikk, og i saker med høy politisk oppmerksomhet, kan være særlig utfordrende. For å trygge direktoratet i den faglige rollen kan både det å styrke ansattes forvaltningskompetanse og bevisstgjøring av roller, være aktuelle tiltak. Her kan også departementet være en sentral støttespiller, gjennom avklaringer og dialog i tilknytning til oppdrag.»

Flere ledere i staten bør prioritere å følge instruksene

På spørsmålet om ansatte i departementene og virksomhetene opplever at nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag, finner vi at om lag halvparten av respondentene i departementene vurderer at nærmere leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag. Mens tilsvarende andel av respondentene i virksomhetene er i underkant av 70 pst. Videre viser spørreundersøkelsen at 27 pst. av respondentene i departementer vurderer at utredningsinstruksene følges for de utredningene som den enheten man jobber i er ansvarlig for. Tilsvarende andel av respondentene i virksomhetene er på om lag 40 pst. Disse resultatene reflekterer forbedringspotensialet som vises i dokumentstudien (se over).

Videre finner vi at om lag 80 pst. av respondentene i departementene vurderer at de seks spørsmålene i instruksene er viktige for å lage et godt beslutningsgrunnlag. Om lag 90 pst. av respondentene i virksomhetene gir uttrykk for tilsvarende.

Det er altså bred støtte for at de seks spørsmålene bidrar til gode beslutningsgrunnlag, i både departementene og virksomhetene. Samtidig ser vi at instruksene følges i varierende grad i praksis.

Videre viser intervjuene at departementene i stor grad delegerer utredningsarbeidet til virksomhetene. Virksomhetene har i stor grad bygd opp egne utredningsmiljøer, ofte organisert som egne utredningsenheter. Dette er et bilde som samsvarer med en tidligere nevnte DFØ-rapport (2024)²⁴, der blant annet følgende står:

«Gjennomgående viser departementene til at direktoratene er den sentrale leverandøren av kunnskap inn i arbeidet med politikktutforming. Mange departementer peker på at de i dag står lengre fra enkeltsakene og virkeligheten der ute, slik at de i større grad enn tidligere må basere seg på faglige innspill fra direktoratene. Flere departementer viser i tillegg til at de har bygd ned egen kompetanse på enkelte fagområder, og at direktoratene i noen sammenhenger blir sammenlignet med et konsulenthus eller utredningskontor.»

²⁴ Se rapport omtalt i kapittel 4.3: [DFØ-rapport 2024:3 Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle | DFØ](#)

Til tross for at interne rammebetingelser for å utarbeide gode beslutningsgrunnlag synes å være på plass langt på vei hos flere av virksomhetene, er korte tidsfrister og politiske føringer som nevnt sentrale hemmere for mangelfull etterlevelse. Dette kan tyde på en manglende rolle- og ansvarsfordeling hos en del ledere i staten. Videre fremkom det av intervjuene at virksomhetene ikke får tilstrekkelig støtte fra fagdepartementet, som medfører smale utredningsmandat og for liten tid til å utrede tilstrekkelig grundig (se over).

Manglende ressurser er også en viktig årsaksfaktor til mangelfulle utredninger. Dette gjenspeiler at det fortsatt er en del virksomheter som ikke har satt av tilstrekkelig med ressurser til å utrede, og at departementene i liten grad har ressurser til å utrede selv. Selv om departementene i stor grad delegerer utredningsarbeidet til underliggende virksomheter, bør departementene likevel ha tilstrekkelig med ressurser til å gjøre gode bestillinger og følge opp kvaliteten til utredningen. Vedrørende sistnevnte følger det av instruksjonen at fagdepartementet har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

Instruksjonen gir rom for bruk av ulike metoder

Det har over lengre tid pågått en debatt om utredningsinstruksjonen.²⁵ Flere har hevdet at instruksjonen står i veien for å ta i bruk smidige arbeidsmetoder og har pekt på dette som et særskilt problem ved komplekse digitaliseringstiltak. Med bruk av smidige metoder menes her bruk av praksis og organisering som følger de smidige prinsippene, herunder hyppige og tidlige leveranser med mulighet for underveislæring basert på hva som gir mest brukernytte.²⁶

Kritikken har vært rettet mot det noen oppfatter som en rigid og lineær tilnærming til utviklingsarbeid, der utredningsinstruksjonen stiller uhensiktsmessige og umulige krav om at alle alternativer og virkninger må være utredet og belyst i forkant av en beslutning om oppstart og finansiering. Kritikerne mener at instruksjonen ikke gir nødvendig metodefrihet, og at det i for liten grad legges til rette for smidig arbeidsmetodikk, utprøving og læring. Mens andre mener at instruksjonen reelt sett har et handlingsrom for å bruke ulike metoder og tilnærminger, men at veiledningen må tydeliggjøre at dette handlingsrommet finnes.

Da ny utredningsinstruksjonen trådte i kraft i oktober i år, publiserte DFØ en oppdatert veileder til utredningsinstruksjonen. I oppdatert veileder er det blant annet tydeliggjort at instruksjonen har et stort handlingsrom til å bruke ulike metoder, arbeidsmåter og et godt faglig skjønn. For eksempel kan det være relevant å eksperimentere og teste ut ulike tiltak ved digitaliseringstiltak. Gitt at tilgjengelig kunnskapsgrunnlag er svakt, er det ikke nødvendig å ha alle svarene klare i forkant. Hvilke metoder og arbeidsmåter som er mest hensiktsmessige for å innhente ny kunnskap, har den enkelte utreder stor frihet til selv å vurdere.

²⁵ Se artikler i Stat og styring, blant annet: [Tiden har løpt fra utredningsinstruksjonen | Stat & Styring](#), [Roten til alt ond? – Stat & Styring](#) og [Utredningsinstruksjonen – et rammeverk tilpasset virkeligheten? – Stat & Styring](#)

²⁶ Se definisjon fra Concept rapport nr 78 (okt. 2024): Effektiv oppstart av smidig IT-utvikling

Spørreundersøkelsen til denne statusmålingen, viser at både departementer og virksomheter i all hovedsak opplever utredningsinstruksens seks spørsmål som nyttige for å lage gode beslutningsgrunnlag. Vi finner at om lag 80 pst. av respondentene i departementene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at de seks spørsmålene i instruksene er viktige for å lage et godt beslutningsgrunnlag. Om lag 90 pst. av respondentene i virksomhetene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at disse er viktige.²⁷

Dokumentstudien til denne statusmålingen har i liten grad omfattet digitaliseringstiltak. Bruk av eksperimentelle metoder og smidige prinsipper, vil imidlertid kunne være relevant for alle typer tiltak. Disse metodene gir mulighet til å teste ut tiltak i småskala, før man eventuelt iverksetter i full skala. På den måten reduserer vi risiko og vi kan dermed unngå å gjøre store feilgrep – enten det er en feilinvestering eller uheldig regulering.

Kritikken av utredningsinstruksene har også handlet om hvordan utredningsinstruksens krav oppleves som en hemmer for å få finansiering. Noen har pekt på svakheter i beslutningssystemet, der utredningsinstruksene, statsbudsjettprosessen og statens prosjektmodell utgjør sentrale elementer når ressurser skal prioriteres.

I en nyere Concept-rapport (2024) gis det støtte for at komplekse digitaliseringstiltak vil ha nytte av smidig utprøvningsmetodikk i oppstartsfasen.²⁸ Videre gir rapporten støtte for at det verken er utredningsinstruksene eller statens prosjektmodell som hemmer bruk av smidig utviklingsmetodikk ved digitaliseringstiltak. I stedet pekes det på at dagens praktisering av regelverket og ordningen, er det reelle problemet. Smidige prinsipper benyttes først og fremst i gjennomføringsfasen av tiltakene og er i liten grad tatt i bruk i oppstartsfasen verken i Norge eller internasjonalt, fremgår det av rapporten.

1.2 Hvordan fremme økt etterlevelse?

Samlet sett viser denne statusmålingen, og andre relevante studier, at det fortsatt er et potensial for økt etterlevelse av utredningsinstruksene.

Basert på resultatene fra studien har vi noen overordnede anbefalinger om hvordan kvaliteten på utredninger av statlige tiltak kan økes, for å oppnå bedre beslutningsgrunnlag og mer effektiv ressursbruk. Mange av disse rådene retter seg inn mot ledere i staten som en del av virksomhets- eller etatsstyringen.

²⁷ For mer informasjon om spørreundersøkelsen, se kapittel 3.2.

²⁸ Se Concept rapport nr 78 (okt. 2024): Effektiv oppstart av smidig IT-utvikling.

Ledere i staten må prioritere å følge utredningsinstruksen

Ledere i staten har en nøkkelrolle. Statusmålingen tyder på at ledere i staten i større grad må sørge for bedre rammebetingelser i egen virksomhet, for å lykkes med økt kvalitet på utredninger.

Ettersom tidspress og politiske føringer er viktigste årsaker til mangelfulle utredninger både i departementene og underliggende virksomheter, bør ledere sørge for at de selv og de ansatte har tilstrekkelig rolleforståelse og forvaltningskompetanse. DFDs retningslinjer om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket er innrettet mot ansatte i departementene, og er sentrale i den sammenheng. Videre fremgår det av retningslinjene at de også kan være nyttig for ansatte i virksomhetene. Uavhengig av om man er ansatt i et departement eller i en virksomhet, er det viktig å ha en god forståelse av balansen mellom utredningsplikten og plikten om å være lojal opp mot beslutningstaker.

En sentral oppgave for ledere er å sørge for gode bestillinger i form av brede utredningsmandat, både ved interne og eksterne bestillinger. Ved bestillinger fra fagdepartementet, er det viktig at ledere i underliggende virksomhet går i dialog med departementet når det foreligger politiske føringer som snevrer inn mulighetsrommet til utredningen.

Ledere må også sette av nok utredningsressurser, og med rett kompetanse, for å lage gode beslutningsgrunnlag i samsvar med instruksen. Ved større utredninger er det viktig å sette sammen tverrfaglige utredningsteam, og ikke minst sette av tilstrekkelig med tid til å utrede tilstrekkelig grundig og involvere ulike interessenter både tidlig og sent i utredningsarbeidet.

Videre vil en systematisk evaluering og kunnskapsinnhenting, med dialog og samarbeid med relevante FoU-miljøer, være sentralt for å lage beslutningsgrunnlag av god kvalitet. Ved å være mer i forkant og løpende sørge for oppdaterte kunnskapsgrunnlag, vil man også være bedre rustet og forberedt ved utredninger med korte frister og politiske føringer.

Det er også viktig at utredningen følges opp som del av nyttestyringen, etter at tiltaket er iverksatt. Det er som regel mye usikkerhet forbundet med effektene av et tiltak og andre forutsetninger som er gjort i forhåndsutredningen. Videre er det ofte mange forutsetninger som må være på plass for å lykkes med å realisere tiltakets gevinster (jf. spørsmål 6 i instruksen). Det er derfor viktig å evaluere tiltaket underveis og i etterkant. Gevinstplaner og beslutningsgrunnlaget må løpende oppdateres i nyttestyringen. Dersom det viser seg at tiltaket er samfunnsøkonomisk ulønnsomt (dvs. samlet nytte er lavere enn samlede kostnader), må det vurderes om tiltaket skal justeres eller avsluttes.

Vi oppfordrer også til at flere ledere bruker handlingsrommet til å bruke ulike metoder. Som tidligere nevnt har DFØ i oppdatert veileder til utredningsinstruksen synliggjort at det er et stort handlingsrom til å bruke ulike metoder, arbeidsmåter og et godt faglig skjønn. I tillegg

gir instruksens prinsipp om forholdsmessighet en stor grad av fleksibilitet ift. hvor grundig utredningen bør være. Hvilke metoder som til enhver tid vil være best egnet, og graden av grundighet i utredningsarbeidet, er altså i stor grad opp til den enkelte utreder å vurdere. For eksempel kan det være risikoreduerende å iverksette tiltak stegvis fremfor i fullskala, når kunnskapsgrunnet er for tynt og beheftet med stor grad av usikkerhet. Bruk av eksperimentelle metoder kan være relevante i den sammenheng.

Til sist må ledere sørge for at det er et helhetlig beslutningsgrunnlag som legges ut på høring, slik at berørte og andre interessenter har et godt og kunnskapsbasert grunnlag for å kunne gi innspill til forslagene.

Etatsstyringen må gi tilstrekkelig støtte til virksomhetene

Det er viktig at fagdepartementene gir tilstrekkelig støtte til virksomhetene, slik at det gis rom til å gjøre gode utredninger i samsvar med instruksene. Både spørreundersøkelsen og intervjuene gir klare indikasjoner på at denne støtten kan forbedres.

Departementenes viktigste oppgave blir dermed å legge til rette for brede utredninger gjennom gode bestillinger. Direktoratene må på sin side ta inn over seg sin viktige fagrolle, og utfordre bestillinger og føringer de får (se over). Smale mandater, der det i praksis er gitt en løsning, og mandater med premisser der rommet for utredningen og mulige løsninger i praksis er veldig innskrenket, vil gi et svakt beslutningsgrunnlag.

Videre må departementene sørge for avklaringer og god dialog med virksomhetene, slik at man er omforent om roller og ansvar for at instruksene etterleves. Det følger av utredningsinstruksene at virksomheten selv har et ansvar med å påse at instruksene følges, mens fagdepartementet har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

DFØs kompetansetilbud må videreutvikles - i samsvar med brukerbehov

DFØ har også en sentral rolle i å bidra til å fremme gode beslutningsgrunnlag og effektiv ressursbruk i staten, som del av vårt ansvar med å forvalte utredningsinstruksene og økonomiregelverket. I den forbindelse tilbyr DFØ en rekke kompetansetiltak som veiledning, kurs, rådgivning og faglige nettverk innenfor en rekke fagområder som er relatert til utredninger, nyttestyring, virksomhets- og etatsstyring og ledelse i staten.

Basert på ny innsikt fra denne statusmålingen, i tillegg til andre evalueringer av våre tilbud, gir dette grunnlag for å vurdere behov for endringer i tilbudet vårt.

Etttersom DFØs veiledning er sektorovergripende, vil det også være behov for supplerende sektor- og temaveiledere som går mer i dybden. DFØ anbefaler at disse blir oppdatert i takt med endringer i utredningsinstruksene/økonomiregelverket og/eller DFØs veiledning. Videre er det viktig at supplerende veiledning gjøres godt kjent.

I tillegg til at DFØ bidrar til å gjøre tema- og sektorveiledere kjent i forvaltningen, blant annet ved å publisere disse på våre nettsider, bør også ansvarlige virksomheter bidra med dette. Med bakgrunn i denne statusmålingen, kan det for eksempel være grunn til at det sees nærmere på DFDs retningslinjer om forholdet mellom politiske ledelse og embetsverket. Både om disse er tilstrekkelig kjent i departementene, men også om det behov for ev. klargjøringer i hvordan disse skal forstås.

2 Kartlegging – metoder som er benyttet

For å vurdere kvaliteten på statsforvaltningens utredninger av statlige tiltak, herunder bestilling av utredninger fra eksterne, er det benyttet ulike metoder for å innhente kunnskap. Denne statusmålingen baserer seg på dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer.

Den metodiske tilnærmingen i dokumentstudien, tilsvarer den som ble benyttet ved den forrige statusmålingen i 2019 og nullpunktsmålingen i 2015. Det er her benyttet et verktøy for å gi en skår på hvor godt utredningene svarer ut kravene i utredningsinstruksen. Begrunnelsen for å benytte en lik metodisk innretning er at denne undersøkelsen skal måle hvordan forvaltningens utredningsarbeid har utviklet seg i forhold til det etablerte nullpunktet.²⁹

Vi omtaler dokumentstudien i kapittel 2.1, mens den metodiske tilnærmingen for spørreundersøkelsen og intervjuene blir omtalt i hhv. kapittel 2.2 og kapittel 2.3.

Det er også gjennomført en gjennomgang av bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser i Doffin-databasen for offentlige innkjøp, som tilsvarer den som er gjort ved tidligere målinger. For en nærmere beskrivelse av dette, se kapittel 3.1.5.

2.1 Dokumentstudien

I likhet med tidligere målinger har vi gjennomført en dokumentstudie med utgangspunkt i høringsaker fra regjeringen.no. En stor andel av høringsakene består av lov- og forskriftsendringer. For å få en større bredde av ulike sakstyper, har vi derfor utvidet studien til også å se på utredninger fra DFØs database kalt Kudos³⁰. Vi har også gjort tilleggsvurderinger av saker fra begge utvalg, der vi har sett på bakenforliggende dokumenter i den enkelte utredning.

Vi har valgt å ikke inkludere EØS- eller Schengen-saker i denne statusmålingen, slik vi har gjort ved tidligere målinger. Regelrådet foretar imidlertid årlige vurderinger av utredningskvaliteten av reguleringsaker som berører næringslivet, og gjennom disse målingene fanges også EØS-saker opp. For en nærmere beskrivelse av Regelrådets målinger av utredningskvalitet, se kapittel 4.1.

²⁹ [Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016](#)

³⁰ Se [Kudos - Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor](#)

2.1.1 Utvalget av hørings saker

Hørings saker fra departementene blir i denne dokumentstudien, på samme måte som i 2015 og 2019, brukt som en indikator for å vurdere utredningskvaliteten. Utvalget er på totalt 45 saker, herunder 11 NOUer. Dette utvalget utgjør om lag 40 pst. av de til sammen 105 hørings sakene som var lagt ut på regjeringen.no i andre halvår 2023.

I tidligere statusmålinger, der vi så på alle høringer i et gitt halvår, var tilsvarende tall 134 saker i 2019 og 138 saker i 2015. Dette betyr at vi nå benytter et vesentlig mindre utvalg av hørings saker enn ved tidligere målinger.

Begrunnelsen for å redusere utvalget ved denne målingen, er at vi har foretatt tester på tidligere målinger og funnet at et mindre utvalg ikke gir noen vesentlig endring av resultatene. Videre har vi evalueringer fra Regelrådet å støtte oss på, som vurderer kvaliteten på hørings saker som berører næringslivet (jf. kapittel 4.1).

De ulike hørings dokumentene er kategorisert etter hvilke typer virkemidler som foreslås i hørings dokumentene. Disse tre kategoriene er benyttet: 1. regulatoriske virkemidler, 2. regulatoriske og andre virkemidler og 3. andre virkemidler (ekskl. regulatoriske). Av de 34 sakene (ekskl. NOUer) vi har sett på, består 50 pst. av disse av regulatoriske virkemidler, mens 50 pst. av sakene er en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler.

2.1.2 Utvalget av utredninger fra Kudos

Som tidligere nevnt har vi ved denne målingen utvidet utvalget vårt til å inkludere utredninger registrert i Kudos, for å få en bredere kvalitetsindikator. Kudos er en database utarbeidet av DFØ, som består av en dokumentsamling og søkeløsning for offentlige kunnskaps- og styrings dokumenter.³¹

Vi har tatt med totalt 21 utredninger fra Kudos i utvalget vårt. Dette utvalget har en større bredde av tiltak som foreslås i utredningene, sett opp mot hørings sakene (se over). Av disse består 19 pst. av regulatoriske virkemidler, 43 pst. av en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler og 38 pst. av andre virkemidler enn regulatoriske. Når det gjelder de åtte utredningene i utvalget fra Kudos som er utredninger av «andre virkemidler enn regulatoriske», består disse av organisatoriske virkemidler og av økonomiske virkemidler.

De fire regulatoriske sakene som inngår i utvalget fra Kudos har vært på høring, men disse eller øvrige saker fra Kudos overlapper ikke med saker fra utvalget med hørings saker som er omtalt i kapittel 2.1.1.

2.1.3 Hvor representativt er utvalget?

Når det gjelder hørings saker er dette et utvalg av saker som utarbeides i forvaltningen, og som er underlagt utredningsinstruksen. Hørings sakene omfatter også saker forberedt av

³¹ For mer informasjon om Kudos, se [Kudos - Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor](#)

underliggende virksomheter og som offentliggjøres via fagdepartementet. Høringssaker som virksomheter legger ut på eget nettsted, fanges imidlertid ikke opp i denne studien. Videre er det mange utredninger og vurderinger som ikke vil sendes på offentlig høring, der noen av disse vil kunne komme ut i dokumenter til Stortinget i form av stortingsmeldinger og budsjettforslag eller forbli interne beslutningsunderlag. Vi har heller ikke sett på investeringsprosjekter under statens prosjektmodell som er Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.³²

Den relativt store andelen regulatoriske saker blant høringssakene henger trolig sammen med at forskrifter skal høres, jf. forvaltningsloven § 37. Her framgår det at offentlige organer som hovedregel er pliktige til å foreta høring i forkant av en ny eller endret forskrift. Forvaltningsloven har imidlertid ikke regler for hva som skal være grunnlaget for høringen. Det er derfor opp til forvaltningsorganet om det vil nøye seg med å angi tema for en mulig forskrift eller utarbeide et forslag til forskrift, og eventuelt om forhåndsutredningen legges ved. For at aktørene som ønsker å uttale seg skal kunne ta stilling til og gi et informert svar eller en uttalelse, må saken som er sendt på høring være opplyst på en tilfredsstillende måte.

Utredningsinstruksen har ikke krav om at hele beslutningsgrunnlaget (utredningen) skal legges på høring. Det følger imidlertid av instruksens veileder at dette vil være god praksis og viktig for blant annet å motta gode høringsinnspill. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er manglende synlighet av beslutningsgrunnlaget som er problemet, eller om det er slik at det faktisk ikke foreligger bredere utredninger enn det som legges ut på høring. Dersom det stemmer at det er en etablert praksis i forvaltningen å *ikke* legge ut fullstendige beslutningsgrunnlag i form av utredningen i sin helhet, vil høringssaker ikke gi et fullstendig bilde av kvaliteten på utredninger.

I denne statusmålingen har vi derfor vurdert bakenforliggende dokumentasjon som det konkret er vist til. Utredningskvaliteten har imidlertid ikke endret seg vesentlig selv om bakenforliggende dokumentasjon er hensyntatt i vurderingen av den enkelte sak (se kapittel 3). Samtidig kan vi ikke utelukke at det kan finnes annen relevant bakgrunnsdokumentasjon som det ikke konkret er vist til i høringssaken.

Utvalget kan være noe skjevt ettersom en stor andel av høringssakene består av reguleringssaker i form av lov- og forskriftsendringer. Av den grunn har vi i denne statusmålingen supplert utvalget vårt med utredninger som statlige virksomheter har registrert i Kudos. Formålet med denne utvidelsen er å få en større bredde av ulike sakstyper og dermed få et mer representativt utvalg. Utvalget fra Kudos med 21 utredninger er imidlertid relativt lavt selv om vi har tatt med alle (relevante) utredninger fra 2023.

³² For statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme på 1 milliard kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) gjelder Statens prosjektmodell. Les mer: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

Bestemmelser om økonomistyring i staten stiller krav om at alle statlige virksomheter skal sørge for at evalueringer som er gjort tilgjengelig for allmennheten, blir avlevert til Nasjonalbiblioteket i tråd med pliktavleveringslova § 4. Avlevering i henhold til pliktavleveringslova § 4 er ivarettatt ved digital avlevering eller innsamling til Kudos.dfo.no. Dette kravet har også blitt tatt inn i instruksene for en del av de statlige virksomhetene. Kravet gjelder også for førevalueringer, altså utredninger i samsvar med utredningsinstruksens.

DFØ har ikke oversikt over antallet utredninger som lages og hvor stor andel som finnes på Kudos. Men det er grunn til å tro at det gjennomføres langt flere utredninger enn det som i dag ligger inne i Kudos. Det kan både skyldes at kravet om avlevering er lite kjent og at etterlevelsen er svak. Det kan også skyldes at det i for liten grad gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser.

Kort oppsummert vurderer vi at det fortsatt kan være svakheter ved utvalget vårt, selv om vi ved denne målingen har utvidet studien til å omfatte en større bredde av utredninger.

Vi har imidlertid en rekke andre studier som vi kan støtte våre funn på, i tillegg til funn fra spørreundersøkelse og intervjuer i denne statusmålingen. Samlet sett er vår vurdering at vi har et tilstrekkelig grunnlag for å gi vurderinger på et overordnet nivå av etterlevelsen av utredningsinstruksens i statlige utredninger.

2.1.4 Kriterier for å vurdere utredningskvalitet

Samtlige av de 66 sakene³³ i dokumentstudien er vurdert ved hjelp av et sett av fastsatte kvalitetskriterier. Utredningsinstruksens inneholder minimumskrav i form av seks spørsmål som alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak med virkning utover egen virksomhet:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er positive og negative virkninger av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Vi har vurdert om utredningene inneholder tilfredsstillende svar på disse kravene, ved å formulere det vi kaller kjernekriterier.³⁴ Det første minimumskravet i utredningsinstruksens inneholder to spørsmål (om problem og mål) som er reelt forskjellige spørsmål, og på

³³ Vi har sett på 45 høringsaker (inkl. NOUer) og 21 saker hentet fra Kudos (jf. kapittel 2.1.1 og 2.1.2).

³⁴ Kjernekriterium 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 har vi lagt vekt på virkninger for berørte, jf. vedlegg 1. Svært få utredninger beskriver varighet, og vi har heller ikke vektlagt dette ved kvalitetsvurderinger.

samme måte som i nullpunktsmålingen er dette kravet derfor delt inn i to kjernekriterier. Det er dermed til sammen syv kjernekriterier. De er som følger:

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

På samme måte som ved tidligere målinger har vi benyttet et skåringsverktøy for de syv kjernekriteriene der samtlige høringssaker vurderes for 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, jamfør nærmere beskrivelse i vedlegg 1.

Mange utredninger vil ikke berøre prinsipielle spørsmål og vil følgelig heller ikke inneholde prinsipielle vurderinger. Det behøver derfor ikke være et avvik fra utredningsinstruksen at slike vurderinger ikke finnes i en utredning. Skåringen på dette spørsmålet er i de tilfellene ikke tatt med i en vurdering av samlet kvalitet på utredningen.

Vi har vurdert hvor grundig beskrivelsen av for eksempel problemer eller virkninger er. Vi har ikke vurdert om beskrivelsen innholdsmessig faktisk er korrekt eller treffende. Det ville ha krevd en detaljert fagkompetanse på alle områdene for utredningene.

Et viktig prinsipp i instruksen er at utredningens omfang og grundighet skal stå i et rimelig forhold til tiltakets virkninger (prinsippet om forholdsmessighet). I DFØs veileder til utredningsinstruksen skilles det derfor mellom tre utredningsnivåer. I en minimumsanalyse kan de seks spørsmålene besvares enkelt og kortfattet, mens disse skal besvares grundigere i en forenklet analyse eller i en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har på dette grunnlaget vurdert hvilket av de tre utredningsnivåene hver av de ulike utredningene sett faller innenfor. Dette har vi holdt opp mot det som er gjort i utredningen, altså grundighetsnivået som er valgt. Størrelsen på tiltakets virkninger er det viktigste vi da har vurdert. Metoden for disse vurderingene er gjort nærmere rede for i vedlegg 1.

2.2 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse som var stilet til ansatte i departementer og underliggende virksomheter. Tilsvarende spørreundersøkelse ble gjennomført i 2016 og 2019. Hensikten er å få et supplerende bilde av utredningskvaliteten og arbeid med utredninger i forvaltningen, herunder årsaker til mangelfull kvalitet på utredninger.

Konteksten for utredninger i departementer og underliggende virksomheter er forskjellig. Mens utredninger i en underliggende virksomhet kan ha overordnet departement som mottaker, vil departementsutredningene ofte danne grunnlag for forslag til Stortinget. Innretningen og antallet på spørsmålene i undersøkelsen er derfor i noen grad utformet ulikt til departementene og til de underliggende virksomhetene.

Tidligere spørreundersøkelser i 2015 og 2019 ble sendt ut til postmottak til alle departementene og flertallet av underliggende virksomheter. Ved forrige måling i 2019 fikk vi tilbakemeldinger fra flere om at det er krevende å gi gode svar på undersøkelsen på vegne av en hel virksomhet eller et helt departement. I 2023 valgte vi derfor å be respondentene om å svare på vegne av enheten man jobber i. Videre ble undersøkelsen ikke sendt via postmottak, men via flere av DFØs nettverk, kurs og andre arrangementer. Vi tar forbehold om at dette kan medføre noen metodiske utfordringer når vi sammenligner resultater fra tidligere målinger.

Totalt ble undersøkelsen sendt til 1910 ansatte i statlige virksomheter, der vi fikk svar fra om lag 240. Av disse jobbet 71 pst. i underliggende virksomheter, 21 pst. i departementer og 8 pst. i annen type virksomhet. Vi antar at det ikke er spesielle forhold som tilsier at det kun er en spesiell gruppe som har svart slik at disse er overrepresentert. Med bakgrunn i at det er et stort antall respondenter vurderer vi at utvalget er representativt, selv om svarprosenten er lav (12 pst). Resultater fra spørreundersøkelser må generelt sett brukes med en viss varsomhet.

2.3 Intervjuer

For å få ytterligere kunnskap og forståelse av hvordan det jobbes med utredninger i staten, herunder fremmere og hemmere for å få til gode utredninger m.m., har vi gjennomført intervjuer med ledere og medarbeidere i departementer og underliggende virksomheter. Totalt har vi gjennomført 13 intervjuer, hvorav med 6 departementer og 7 underliggende virksomheter.

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer som innebærer at vi har utført samtaler med informantene, basert på en intervjuguide³⁵ med overordnede spørsmål. Spørsmålene i intervjuguiden er basert på spørsmålene i spørreundersøkelsen. Hvert intervju har hatt en varighet på inntil 60 minutter.

³⁵ Se intervjuguide i vedlegg 3.

Vi har innhentet intervjudata i tråd med GDPR-retningslinjene³⁶. Dette innebærer at vi bruker informasjonen som fremkommer i intervjuet på en aggregert måte slik at informasjonen ikke kan spores direkte tilbake til det enkelte intervjuet.

³⁶ General Data Protection Regulation – EUs personvernforordning

3 Resultater fra kartleggingen

I kapittel 3 presenteres først resultater fra dokumentstudien (kapittel 3.1) og dernest resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene (kapittel 3.2).

3.1 Resultater fra dokumentstudien

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra dokumentstudien. Som omtalt i kapittel 2 er dokumentstudien basert på et utvalg høringsaker, hvorav en stor andel av disse består av lov- og forskriftssaker. I tillegg omfatter dokumentstudien et utvalg dokumenter hentet fra Kudos, for å supplere med et bredere utvalg sakstyper. For begge utvalg har vi også sett på bakenforliggende dokumenter. EØS- og Schengen-saker er ikke omfattet av studien (jf. kapittel 2.1).

Resultatene fra dokumentstudien er vurdert med utgangspunkt i minimumskravene til utredningsinstruksen. Vurderingene vi har gjort her er basert på seks av de syv kjernekravene som ble presentert i kapittel 2.1.5. Prinsipielle spørsmål er omtalt for seg selv i kapittel 2.7 i vedlegg 2.

Nedenfor gis det en presentasjon av resultatene som sier noe om den gjennomsnittlige utredningskvaliteten basert på kjernekravene samlet sett. I vedlegg 2 omtales resultatene for hvert av kjernekravene.

3.1.1 Overordnet vurdering av kvaliteten

Det er benyttet tilsvarende metode som i tidligere statusmålinger for å beregne gjennomsnittlig utredningskvalitet for kjernekravene samlet sett. Hver enkelt utredning gis en samlet poengsum. Gjennomsnittet på tvers av kjernekravene gir et inntrykk av den overordnede utredningskvaliteten.³⁷ Poengsummen kan også tolkes som et uttrykk for hvor godt utredningen tilfredsstillende minimumskravene til utredninger.

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» for hvert av kjernekravene. En utredning kan dermed få skår fra 0 til 6, der 0 poeng gis dersom den får «ikke besvart» på samtlige kjernekrav, og opp til maksimalt 6 poeng dersom alle seks kjernekrav er «besvart etter beste praksis». Deretter beregnes gjennomsnittlig skår for alle sakene.

Nedenfor presenteres resultater om overordnet kvalitet for utredninger i 2023, og vi har også sett på utviklingen fra tidligere målinger. Vi har i tillegg sett på overordnet kvalitet på utredninger delt inn etter virkemiddeltype, se kapittel 3.1.4.

³⁷ For en nærmere beskrivelse av metoden, se kapittel 1 i Vedlegg 1.

Resultater for høringssakene

Utvalget vårt på 45 høringssaker (inkl. NOUer) i 2023 fikk en samlet gjennomsnittsskår på kjernekriteriene på 3,1 av 6 mulige poeng. For de 134 høringssakene vurdert i 2019, var tilsvarende skår på 2,79. For de 138 høringssakene fra 2015, var gjennomsnittsskåren på 2,73.

NOUer (Norges offentlige utredninger) utgjorde i 2023 er relativt større andel av utvalget enn i 2019 og 2015. Ser vi bort fra NOUene er gjennomsnittsskåren for de tre årene på omtrent samme nivå, med 2,66 i både 2023 og 2019 og 2,61 i 2015.

Når de bakenforliggende dokumentene hensyntas ved vurdering av høringssakene (eksl. NOUer), er gjennomsnittsskåren på 2,89 (i 2023).

Når det gjelder vurdering av de 11 NOUene er gjennomsnittsskåren for disse på 4,11 (i 2023). Vi så også i 2015 og 2019 at NOUene skåret bra på minimumskravene i utredningsinstruksen, og at de i gjennomsnitt er klart bedre utredet enn de øvrige høringssakene.

Tar vi med bakenforliggende dokumenter i vurderingen av NOUene, er tilsvarende skår på 4,73 (i 2023).

Resultater for utredninger fra Kudos

Utvalget vårt på 21 dokumenter fra Kudos i 2023 fikk en gjennomsnittsskår på kjernekriteriene samlet sett på 4,59. Når vi tok hensyn til bakenforliggende dokumenter økte poengsummen til 4,7.

Vi ser altså at disse sakene får en høyere skår enn utvalget med høringssaker. Videre får disse sakene en bedre skår enn NOUer (4,11) og tilnærmet lik skår når bakenforliggende dokumenter er hensyntatt (4,73).

Kort oppsummering av overordnet kvalitet

Kort oppsummert vurderer vi at det fortsatt er et stort forbedringspotensial for å øke kvaliteten når det gjelder høringssaker (eksl. NOUer), der en stor andel av disse består av regulatoriske saker. Selv om bakenforliggende dokumentasjon tas med i vurderingen, medfører dette kun en marginal økning i utredningskvaliteten. Når det gjelder NOUer er kvaliteten vesentlig bedre. I likhet med tidligere målinger, viser resultatene at NOUer har en god kvalitet.

Vi ser også at utredningene vi har hentet fra Kudos har en god kvalitet, og at disse er på tilsvarende nivå som NOUer. Utredningene i utvalget fra Kudos gir en større bredde av ulike sakstyper og disse resultatene kan gi indikasjoner på at ikke-regulatoriske saker har høyere kvalitet enn de regulatoriske. Hvor mye høyere har vi imidlertid ikke grunnlag for å

konkludere med for utredninger generelt, ettersom utvalget fra Kudos kan ha noen svakheter, herunder at det består av et lavt antall utredninger (se kapittel 2.1.2).

3.1.2 Gjennomsnittsskår på de ulike kjernekriteriene

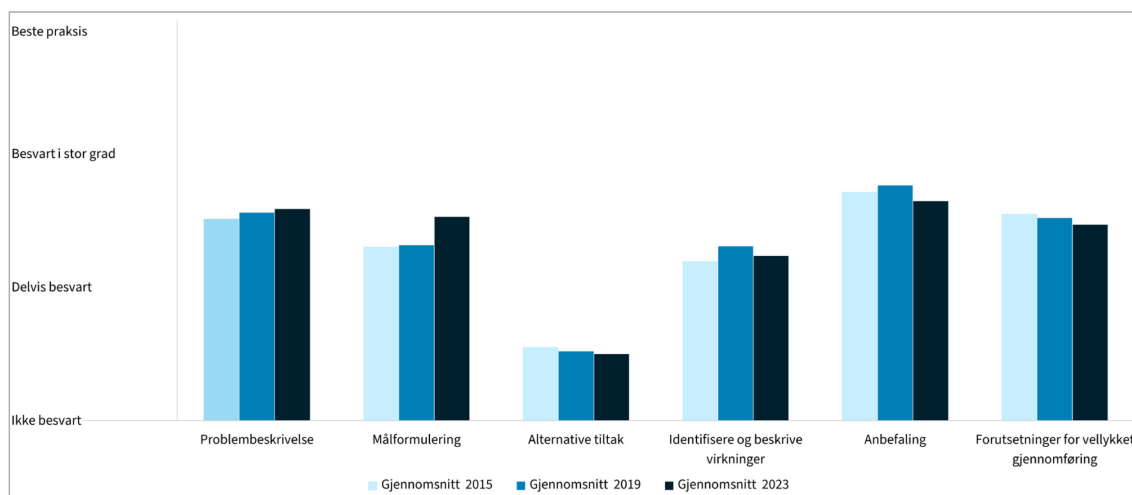
Nedenfor presenteres gjennomsnittsskåren for de ulike kjernekriteriene, sett opp mot tidligere målinger. Disse resultatene fremstilles mer detaljert i vedlegg 2.

Resultater for hørings sakene

Figur 1 viser gjennomsnittlig skåring på de ulike kjernekriteriene for hørings sakene i 2023 sett opp mot forrige statusmåling i 2019 og nullpunktsmålingen i 2015, ekskl. NOUer. I skåringen av hørings dokumentene har vi vurdert dem etter hvorvidt de har besvart de ulike kjernekriteriene etter «beste praksis», «besvart i stor grad», «delvis besvart» eller som «ikke er besvart».

Hovedbildet for dette utvalget er at det fortsatt er et klart forbedringspotensial på samtlige av minimumskravene (jf. gjennomsnittsskår samlet sett på 2,66, se kapittel 3.1.1). Siden 2015 har det kun vært mindre endringer. Kravet om å utrede alternative tiltak er fortsatt der hvor det skåres lavest, med en marginal nedgang fra 2015 til 2023. Videre er det kravet om å identifisere og beskrive virkninger og kravet om målformuleringer som skårer hhv. nest lavest og tredje lavest.

Figur 1: Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene. Hørings sakene (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



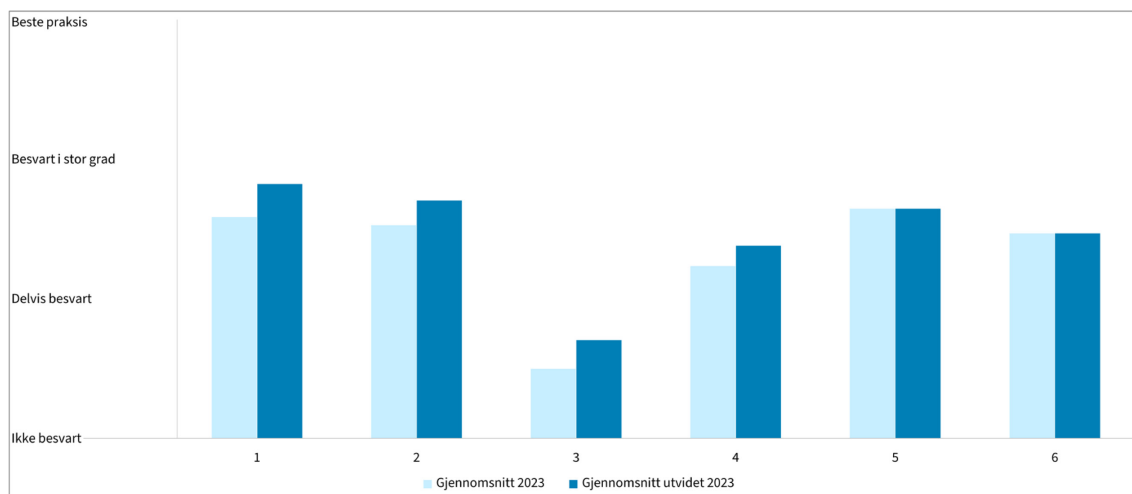
Gjennomsnittsskår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Figur 2 viser gjennomsnittsskåren for de ulike kjernekriteriene med og uten bakenforliggende dokumenter. En slik tilleggsvurdering ble ikke gjort i 2015 og 2019, men viser at det kun er en liten forbedring når de bakenforliggende dokumentene tas hensyn til for utredninger i 2023.

Vi ser av figuren at det er problembeskrivelse, målformulering, alternative tiltak og identifisering og beskrivelse av virkninger som gis en bedre skår når disse dokumentene er

hensyntatt, mens anbefaling og forutsetninger for vellykket gjennomføring holdes stabilt. Videre endres ikke rangeringen på de tre kravene som skåres dårligst, når bakenforliggende utredninger hensyntas.

Figur 2: Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene. Høringssakene (eksl. NOUer) i 2023 - uten og med bakenforliggende dokumenter.

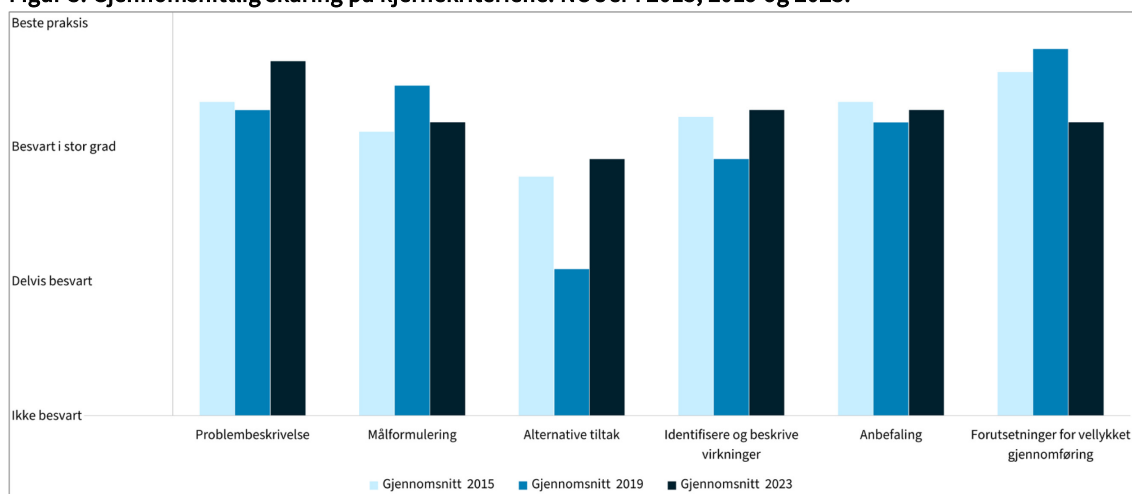


Resultater for NOUer

I vårt utvalg fra regjeringen.no var 11 av sakene NOUer. I 2019 var også antallet NOUer på 11, mens det i 2015 var 9 NOUer i utvalget.

Som vi ser i figur 3 er det generelt sett en høy skår på kjernekriteriene sammenlignet med de øvrige høringssakene i utvalget vårt. Videre ser vi at det er noe variasjon i skåren på kriteriene mellom de ulike årene. Kriteriet om å vurdere alternative tiltak er det som har fått lavest skår for samtlige år. Men det har vært en økning fra forrige måling på dette kriteriet, der vi har gått fra «delvis besvart» i 2019 til like under «besvart i stor grad» i 2023. NOUene har altså fortsatt et forbedringspotensial når det gjelder å utrede alternative tiltak.

Figur 3: Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene. NOUer i 2015, 2019 og 2023.

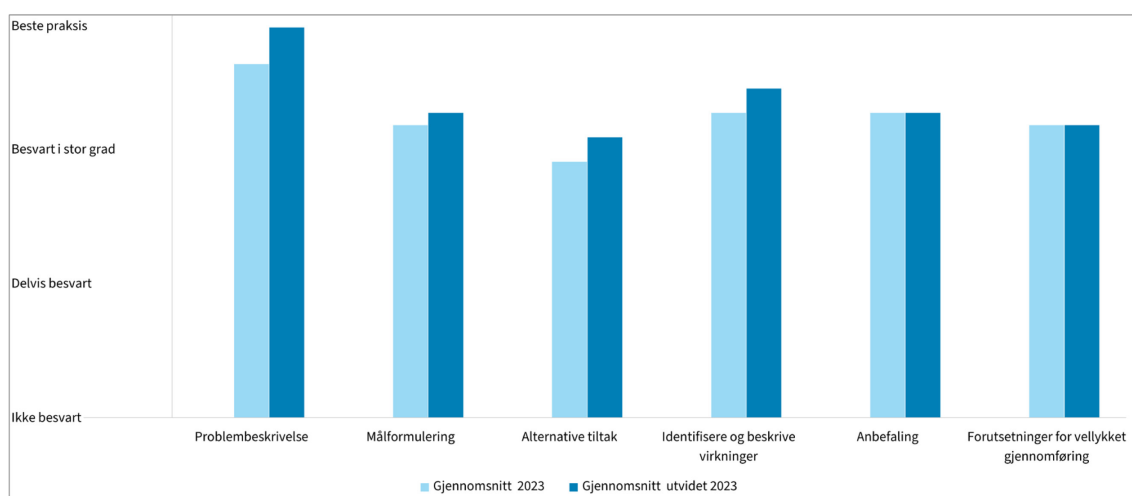


Gjennomsnittsskår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Som for de øvrige utredningene har vi også sett på bakenforliggende dokumenter, som vist i figuren under.

Med bakenforliggende dokumenter ser vi at problembeskrivelsen samlet sett nærmer seg å være besvart etter beste praksis. Alternative tiltak samlet sett er vurdert til å være besvart like over i stor grad. Det er også noe bedring i målformulering og i kriteriet for å identifisere og beskrive virkninger, mens de to siste kriteriene holder seg på samme nivå.

Figur 4: Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene. NOUer i 2023 - uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utvalget av utredninger fra Kudos

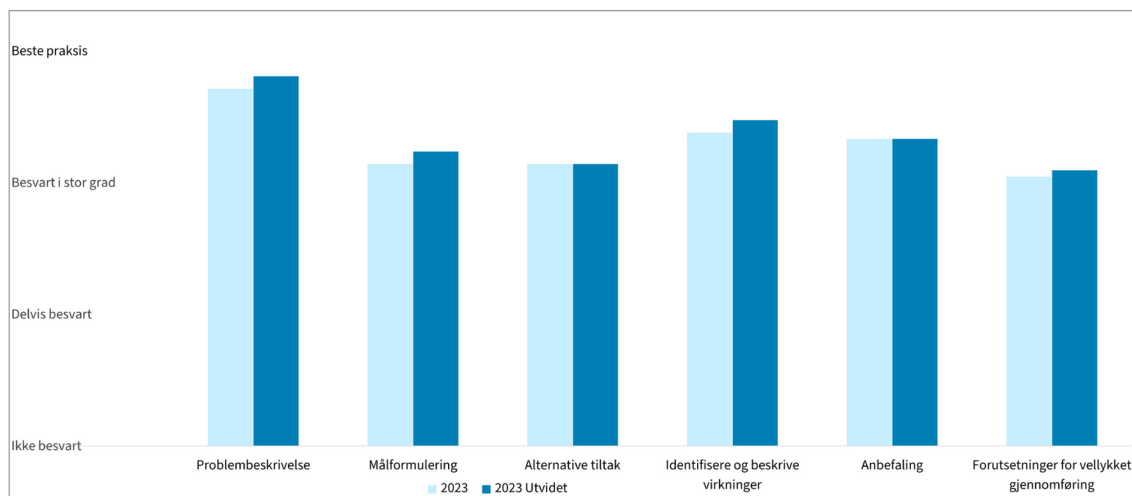
Figur 5 viser gjennomsnittlig skåring på de ulike kjernekriteriene i utvalget vårt av dokumenter hentet fra Kudos. Vi kan se en klar tendens til at disse utredningene jevnt over har en høy skår på kjernekriteriene, og at disse er på tilsvarende nivå som NOUer.

Vi ser av figuren at alternative tiltak, gis en samlet skår like over «besvart i stor grad» for utvalget av utredninger fra Kudos. En stor del av utredningene hentet fra Kudos utreder med andre ord alternative tiltak, i tillegg til at de øvrige minimumskravene gjennomgående skårer høyt.

Gjennomsnittsskår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Også for utvalget av utredninger fra Kudos er bakenforliggende dokumenter vurdert, se Figur 5. Vi ser at det er en liten bedring i noen av resultatene når bakgrunnsinformasjon hensyntas.

Figur 5: Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene. Utvalg av utredninger fra Kudos i 2023 - uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummering av gjennomsnittskår på kjernekriteriene

For hørings sakene (eksl. NOUer) er det fortsatt et stort forbedringspotensial på samtlige av minimumskravene, og det har kun vært små endringer i kvaliteten på disse siden 2015. Kravet om å utrede alternative tiltak er fortsatt der hvor det skåres lavest, med en marginal nedgang fra 2015 til 2023.

Når det gjelder utvalget av NOUene og utredningene hentet fra KUDOS skårer disse gjennomgående høyt på minimumskravene. Også for disse utredningene er det kriteriet om å utrede alternative tiltak som har lavest skår. Samtidig er skåren på dette kriteriet relativt høy sammenlignet med de øvrige hørings sakene (eksl. NOUer).

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

Utredninger skal ifølge utredningsinstruksen være så omfattende og grundige som nødvendig. Det kan gjennomføres en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse, avhengig av størrelsen på de forventede virkninger av tiltaket. Det som skiller de tre nivåene er hvor grundig de seks spørsmålene besvares, der hovedskillet er graden av tallfesting av verdsetting av virkningene.

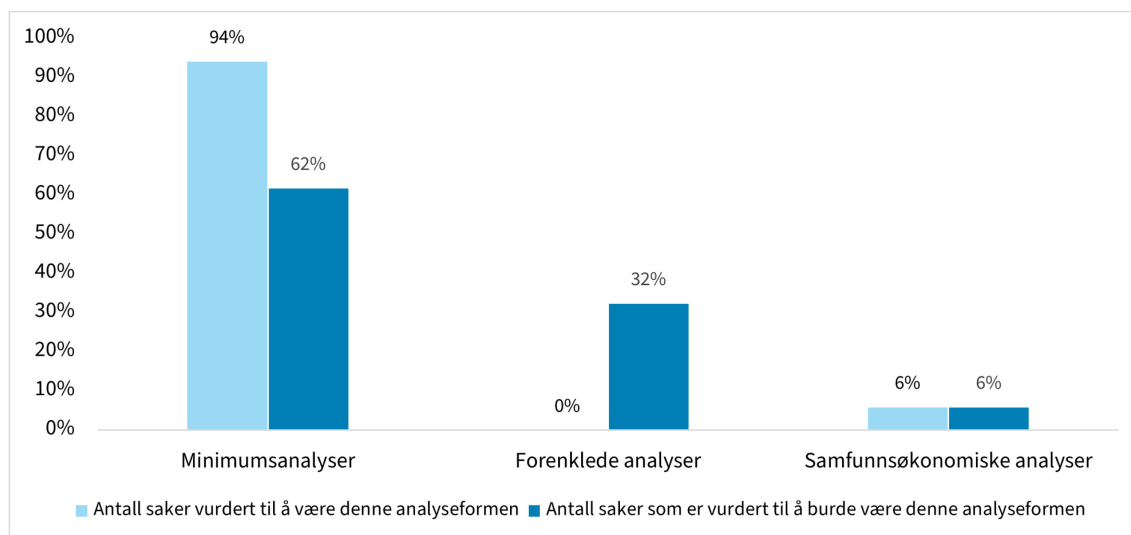
Dersom vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger forventes, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomisk analyse. I tilfeller der man er i tvil om virkningene er vesentlige, kan en forenklet analyse alternativt gjennomføres.

På lik linje som i 2015 og 2019 er det vurdert om hørings sakene fra 2023 faktisk er gjennomført som en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse i dokumentstudien.

Vi har i tillegg vurdert om det er tilstrekkelig at utredningene har oppfylt minimumskravene ved å gjennomføre en minimumsanalyse, eller om de *burde* ha gjort en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse, ut fra kravene i utredningsinstruksen. Se nærmere omtale av metoden for disse vurderingene i vedlegg 1 (kapittel 1).

Figur 6 viser antall saker som enten er vurdert som en minimumsanalyse, forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse, og sammenlikner disse med antall saker som burde ha vært innenfor de tre ulike utredningsformene. Over 90 pst. av utredningene er vurdert til å være på et minimumsnivå, mens det bare er om lag 60 pst. som faktisk burde være på dette nivået. Vi har ikke funnet noen utredninger til å være på nivå med forenklete analyser. Samtidig ser vi at rundt 32 pst. av utredningene faktisk burde være på dette nivået. Andelen samfunnsøkonomiske analyser er på rundt 6 pst., som er det samme nivået vi har vurdert at de burde være på.

Figur 6: Fordeling av skåring på analyseform. Høringssaker i 2023 (eksl. NOUer).



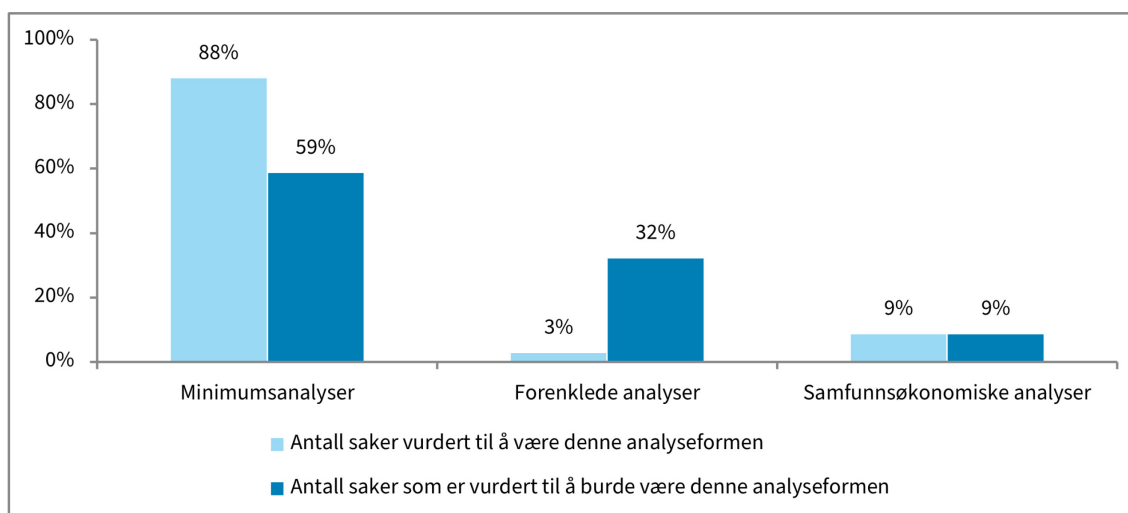
Tabellen under viser utviklingen fra 2015 til 2023. Det er for alle årene vurdert til å være godt over 90 pst. på minimumsnivå. Andelen er relativt liten for forenklete analyser, men en liten og jevn nedgang fra 4 pst. i 2015 til ingen i 2023. Samfunnsøkonomiske analyser fant vi 6 pst. av utvalget i 2023, mens kun 1 pst. i 2015, og ingen i 2019. Når vi ser på det nivået utredningene burde hatt, ligger minimumsanalysene noe over 60 pst. i 2015 og i 2023, men var noe høyere i 2019 med 71 pst. Forenklete analyser burde ligge på 28 pst. i 2015, og 23 pst. i 2019 og 32 pst. i 2023. Andelen som burde vært samfunnsøkonomiske analyser var omtrent lik, dvs. på 6 pst. eller 7 pst. for alle årene.

Tabell 1: Analyseform – faktisk og riktig nivå. Utvalg høringsaker i 2015, 2019 og 2023.

	2015		2019		2023	
	Faktisk nivå	Riktig nivå	Faktisk nivå	Riktig nivå	Faktisk nivå	Riktig nivå
Minimumsanalyser	95 %	65 %	98 %	71 %	94 %	62 %
Forenklete analyser	4 %	28 %	2 %	23 %	0 %	32 %
Samfunnsøkonomiske analyser	1 %	7 %	0 %	7 %	6 %	6 %

Samlet sett ser vi at trenden er mye lik for de tre årene. Det er fortsatt slik at det er en for stor andel av utredningene som gjøres på minimumsnivå, og flere av disse analysene burde vært grundigere og på nivå med forenklete analyser. Samtidig ser vi for 2023 at det faktisk har blitt gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse når man burde det.

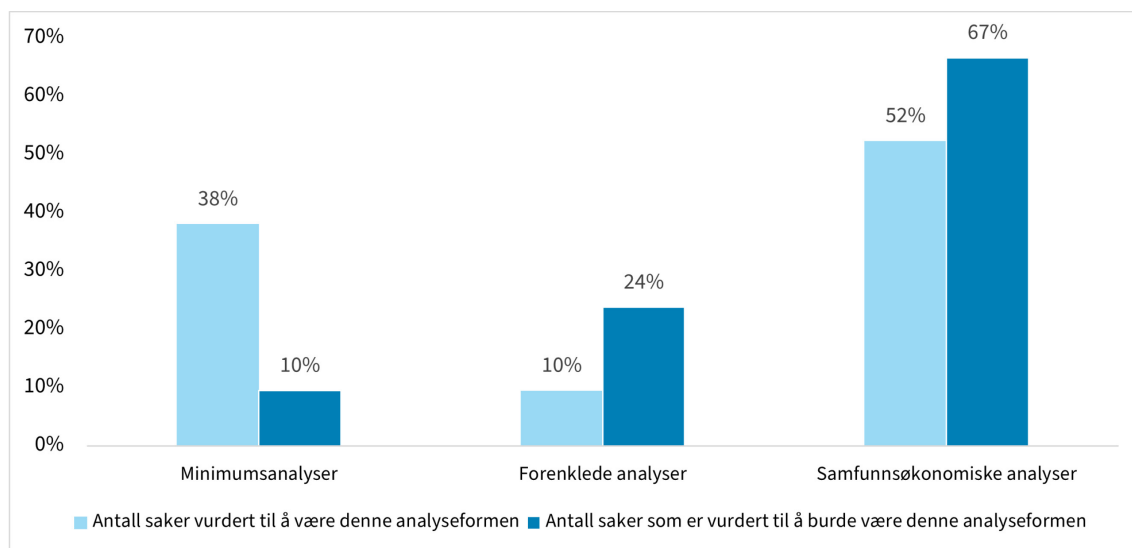
Når vi sammenligner resultatene fra 2023 over med utvalget hvor vi også ser på de bakenforliggende dokumentene, er det noe færre utredninger som er vurdert til å være på minimumsnivå. Samtidig har antallet saker som er vurdert til å burde være på dette nivået en liten nedgang. Her finnes det også noen få utredninger som er vurdert til å være på nivå med forenklete analyser, mens antall saker vurdert til å være på dette nivået holder seg på 32 pst. For samfunnsøkonomiske analyser ser vi at både saker vurdert til å ha dette nivået og saker som burde være på dette nivået er på 9 pst. Samlet sett er det altså relativt små endringer når vi sammenligner de tidligere resultatene med utvalget hvor vi også ser på bakenforliggende dokumenter.

Figur 7: Fordeling av skåring på analyseform. Utvalg høringsaker i 2023 med bakenforliggende dokumenter (eksl. NOUer).

Når vi ser på utvalget fra Kudos er det også her en god andel utredninger som er vurdert til å være minimumsanalyser, men som burde være en grundigere analyse. Som vi ser i figuren under er 38 pst. av disse sakene vurdert til å være minimumsanalyser, mens 10 pst. av disse burde være på dette nivået. Videre er 10 pst. vurdert til forenklete analyser, mens det er

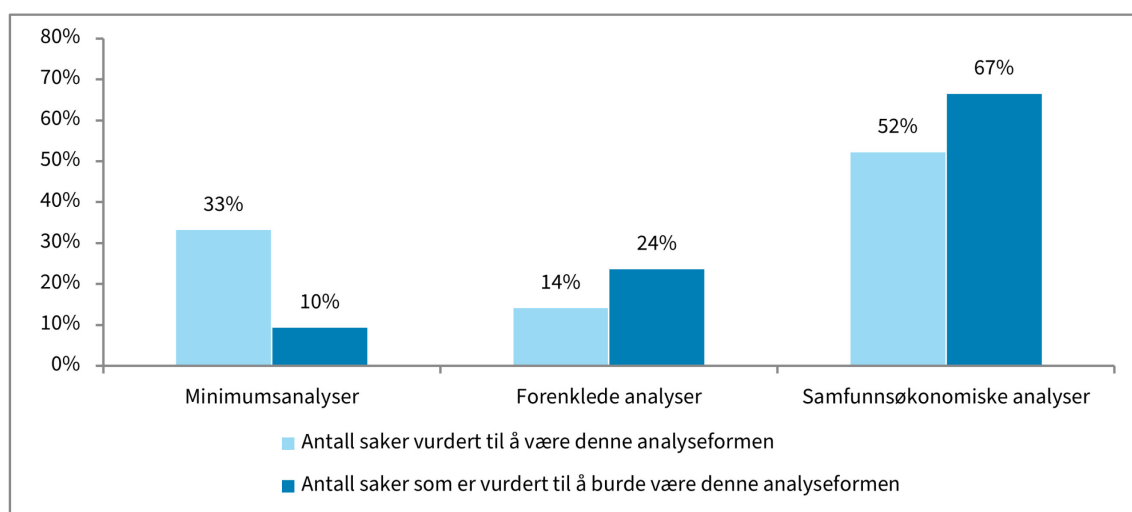
vurdert at andelen burde vært på 24 pst. Om lag halvparten av utredningene i utvalget hentet fra Kudos er vurdert til å være samfunnsøkonomiske analyser, mens vi har vurdert at det er 67 pst. som burde være på dette nivået. Selv om utvalget fra Kudos er vurdert til å bestå av grundigere utredninger av høyere kvalitet enn de som legges til grunn ved hørings sakene, er det fremdeles forbedringsmuligheter med at disse burde ha vært enda grundigere.

Figur 8: Fordeling av skåring på analyseform. Utvalg av utredninger fra Kudos i 2023.



Figuren under viser utvalget fra Kudos når også bakenforliggende dokumenter er tatt med. For minimumsanalyserne er det noe lavere andel som er vurdert til å ha analyseformen, mens noen flere er vurdert til å være på nivå med forenklede analyser. For øvrig er det tilnærmet like resultater som vi så fra utvalget uten bakenforliggende dokumenter.

Figur 9: Fordeling av skåring på analyseform. Utvalg av utredninger fra Kudos med bakenforliggende dokumenter i 2023.



3.1.4 Hvordan varierer utredningskvalitet etter virkemiddelbruk og høringsfrister?

I dette kapittelet ser vi først på hvordan utredningskvaliteten varierer etter virkemiddelbruk og dernest ser vi på sammenhengen mellom høringsfrister og utredningsnivået.

Kvalitet på utredningene delt inn etter virkemiddeltype

Når det gjelder hørings sakene fra regjeringen.no, består de fleste av disse sakene av tiltak med regulatoriske 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 regulatoriske og økonomiske virkemidler i tiltaket. Vi har kategorisert sakene i tre grupper av virkemiddeltype, som vist i tabellen under. For mer informasjon om kategoriseringen av virkemidler, se vedlegg 1 (kapittel 1.7).

Vi ser av tabellen at halvparten av utvalget i 2023 består av utredninger med kun regulatoriske virkemidler. Dette er omtrent som i 2019, og en noe mindre andel enn i 2015. Det gjennomsnittlige skåringsresultatet for denne kategorien kommer dårligst ut i 2023, noe som også var tilfellet i 2015 og 2019.

Det var ingen utredninger i 2023 som var i kategorien for «andre virkemidler» enn regulatoriske virkemidler. Som vi ser av tabellen under var denne andelen lav i 2015 og 2019, hvor disse utredningene besvarte kjerne kriteriene bedre enn de rent regulatoriske sakene. Dette var også utredninger med et større innslag av saker som bør utredes mer grundig enn det som følger av kravene til en minimumsanalyse.

I den siste kategorien er det saker som med en kombinasjon av regulatoriske og andre virkemidler. Disse besvarer også i større grad kjerne kriteriene, hvor det er en liten oppgang fra 2019 til 2023. Andelen av disse hvor det er tilstrekkelig med en minimumsanalyse er omtrent på linje med 2015, men noe lavere enn i 2019.

Tabell 2: Kategorisering av virkemidler- Høringsaker (ekskl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.

Virkemidler	Andel			Gjennomsnittlig skåringsresultat (ekskl. prinsipielle spørsmål)			Andel av utredningene der det er tilstrekkelig med en minimumsanalyse		
	2015	2019	2023	2015	2019	2023	2015	2019	2023
1) Regulatoriske virkemidler	66 %	51 %	50 %	2,4	2,5	2,4	72 %	70 %	71 %
2) Andre virkemidler (ekskl. regulatoriske)	13 %	8 %	0 %	2,8	3	-	53 %	50 %	-

3) regulatoriske + andre virkemidler	21 %	41 %	50 %	3,1	2,7	2,9	52 %	76 %	53 %
---	------	------	------	-----	-----	-----	------	------	------

Mens en stor andel av hørings sakene var innenfor kategorien regulatoriske virkemidler, er den største andelen av utredningene i utvalget fra Kudos innenfor kategorien regulatoriske pluss andre virkemidler. Se tabell under.

Som vi ser av tabellen er det kun 19 pst. av utredningene i utvalget fra Kudos som kun består av regulatoriske virkemidler, mens tilsvarende andel var 50 pst. for hørings saker. Vi ser at utredninger av «andre virkemidler» får høyest skår, sett opp mot de øvrige kategoriene. Når det gjelder de åtte utredningene av «andre virkemidler enn regulatoriske», består disse av organisatoriske virkemidler (5 utredninger) og av økonomiske virkemidler (3 utredninger).

Vi ser også at utredninger som består av regulatoriske virkemidler får en marginalt bedre skår enn utredninger består av «regulatoriske og andre virkemidler». Videre er det gjennomsnittlige skåringsresultatet høyere innenfor alle kategoriene, sett opp mot resultatene for hørings sakene. Dette sammenfaller med resultatene vi fant der utredningene i utvalget fra Kudos jevnt over hadde en høyere skår på kjerne kriteriene (jf. kapittel 1.1).

Videre ser vi at andelen hvor det er tilstrekkelig med en minimumsanalyse er på 0 pst. for to av kategoriene, og 25 pst. på den siste.

Tabell 3: Kategorisering av virkemidler. Utredninger i utvalget fra KUDOS i 2023.

Virkemidler	Andel	Gjennomsnittlig skåringsresultat (ekskl. prinsipielle spørsmål)	Andel av utredningene der det er tilstrekkelig med en minimumsanalyse
1) Regulatoriske virkemidler	19 %	4,8	0 %
2) Andre virkemidler (ekskl. regulatoriske)	38 %	4,9	0 %
3) Regulatoriske + andre virkemidler	43 %	4,6	25 %

Høringsfrister og sammenheng med utredningsnivået

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 måneder³⁸ og ikke mindre enn seks uker, ifølge utredningsinstruksens punkt 3-3. 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. Tabellen under viser resultater for de tidligere studiene i 2015 og 2019, og sammenlignes med resultatene fra 2023.

Vi ser av tabellen under at blant høringssakene i 2023 hadde 15 pst. av sakene som ble sendt på høring, en høringsfrist som var kortere enn seks uker. Dette er noe høyere enn hva som var tilfelle i 2015 og 2019, der tilsvarende andeler var på hhv. 13 og 7 pst.

Videre ser vi at det gjennomsnittlige skåringsresultatet øker noe fra 2015 til 2023. Vi ser at saker med en høringsfrist kortere enn seks uker har en høyere andel utredninger hvor minimumsanalyser er tilstrekkelig, sett opp mot saker med lengre høringsfrist. Vi har vurdert at 80 pst. av høringene som hadde en høringsfrist på mindre enn seks uker i 2023, kan besvares med minimumsanalyse. Tilsvarende tall for 2015 og 2019 var på hhv. 71 pst. og 88 pst.

Skåren er ikke bedre for utredninger med en frist på mellom seks uker og tre måneder, men er best for høringene med frist på tre måneder eller mer. Samtidig ser vi at det er en økning i antall utredninger som burde ha vært samfunnsøkonomiske analyser, jo lengre høringsfristen er. Her er andelen høyest for de utredningene med høringsfrist over tre måneder, og etter en liten nedgang i denne andelen fra 2015 til 2019, er den økende fra 2019 til 2023.

³⁸ En måned har vi operasjonalisert å være 30 dager.

Tabell 3: Høringsfrister, besvarelse av kjernekriteriene, andel utredninger som kan besvares med minimumsanalyse, og andel som bør utredes med samfunnsøkonomisk analyse.

Høringsfrist	Andel			Gjennomsnittlig skåringsresultat			Andel av utredninger der en minimumsanalyse er tilstrekkelig			Andel av utredningene som bør utredes ved samfunnsøkonomisk analyse		
	2015	2019	2023	2015	2019	2023	2015	2019	2023	2015	2019	2023
Mindre enn seks uker	13 %	7 %	15 %	2,6	2,7	2,8	71 %	88 %	80 %	0 %	0 %	0 %
Mellom seks uker og tre måneder	41 %	43 %	53 %	2,5	2,5	2,5	62 %	72 %	61 %	4 %	6 %	0 %
Tre måneder eller mer	46 %	50 %	32 %	2,7	2,8	3,0	66 %	68 %	55 %	12 %	8 %	18 %

3.1.5 Bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser fra eksterne tilbydere

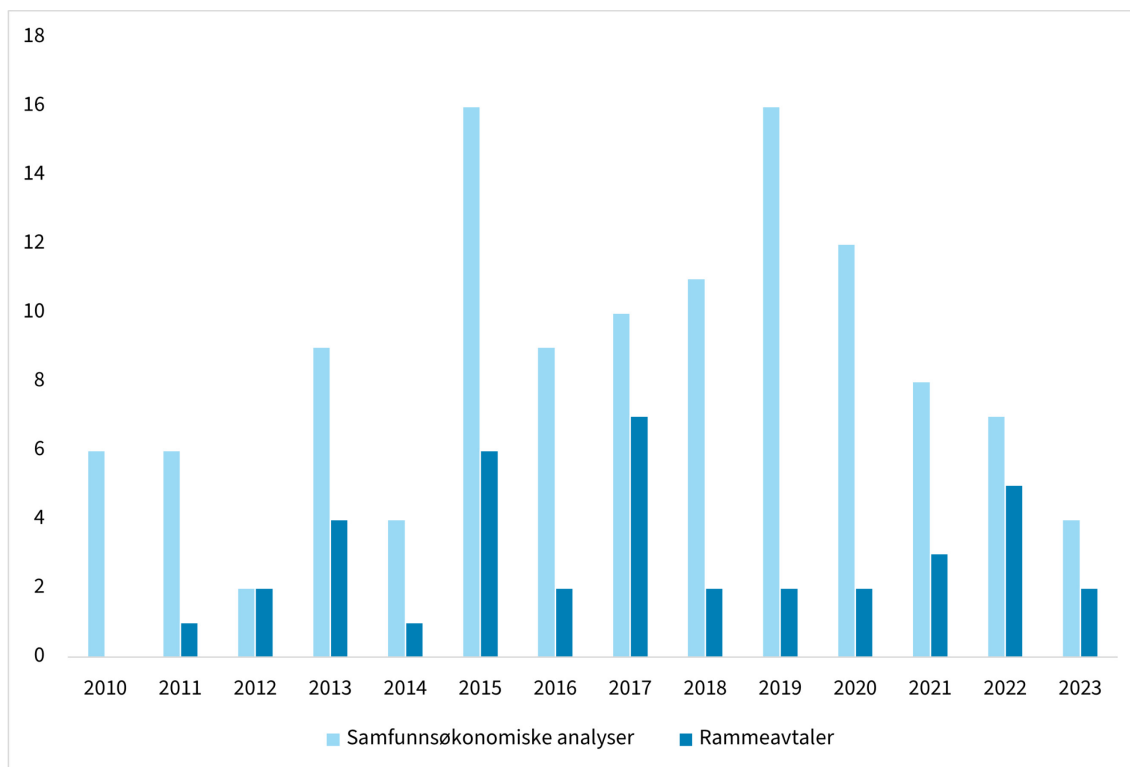
Som i undersøkelsene fra 2015 og 2019, er det i 2023 kartlagt de årlige bestillingene av samfunnsøkonomiske analyser på Doffin³⁹. Vedlegg 1 (kapittel 1.8) gir informasjon om metoden som er benyttet.

Figur 10 viser utviklingen i antall samfunnsøkonomiske analyser og rammeavtaler for samfunnsøkonomiske analyser som er bestilt av departementer og statlige virksomheter på Doffin.⁴⁰

³⁹ Doffin (www.doffin.no), er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner ut konkurranser om oppdrag de skal ha gjennomført, for eksempel samfunnsøkonomiske analyser.

⁴⁰ Anskaffelser over kr 1,3 millioner ekskl. mva. skal som den store hovedregel kunngjøres, mens de under kan kunngjøres. Vi har derfor ikke full oversikt over omfanget av bestillinger med lavere beløp.

Figur 10: Utvikling i antall samfunnsøkonomiske analyser og rammeavtaler for samfunnsøkonomiske analyser som er bestilt på Doffin.



Statusmålingen i 2019 pekte på en økende trend til ekstern bistand for å gjennomføre samfunnsøkonomisk analysearbeid⁴¹, men som figur 10 viser har det vært en nedgang fra 2020 til 2023. Vi kan ikke med sikkerhet fastslå årsakene til en nedadgående trend siden forrige måling, men en mulig årsak til lavere omfang av anskaffelser i 2022 og 2023 kan skyldes regjeringens fellesføring som kom i 2022 om å redusere kjøp av konsulent tjenester.⁴² Intern organisering i en virksomhet kan også henge sammen med hva de bestiller eksternt og ikke. Vi har heller ikke full oversikt over anskaffelser under terskelverdi⁴³, og vet derfor ikke sikkert om det bestilles mer enn det som legges ut på Doffin.

Figur 10 viser at antall rammeavtaler som har blitt lagt ut på anbud har variert noe i perioden 2010-2023. Variasjonen som ble pekt på i forrige statusmåling i 2019 ser imidlertid ut til å ha stabilisert seg, ettersom antall bestilte rammeavtaler har vært mer stabilt fra 2018. Siden forrige statusmåling har det i gjennomsnitt blitt lyst ut konkurranse om tre⁴⁴ rammeavtaler årlig. I disse tilfellene knytter statlige virksomheter til seg ekstern kompetanse på området

⁴¹ Vi har oppdaget en dobbelttelling i antall samfunnsøkonomiske analyser fra statusmålingen i 2019. Tallene i figur 22 er derfor noe lavere for årene 2016-2019 hvis man sammenligner med statusmålingen i 2019.

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellessforingane-2022/id2897957/>. Se også relevante DFØ-notat: [DFØ-notat 2024:1 Statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023 | DFØ](#) og [Økt bevissthet rundt konsulentbruk i staten | DFØ](#)

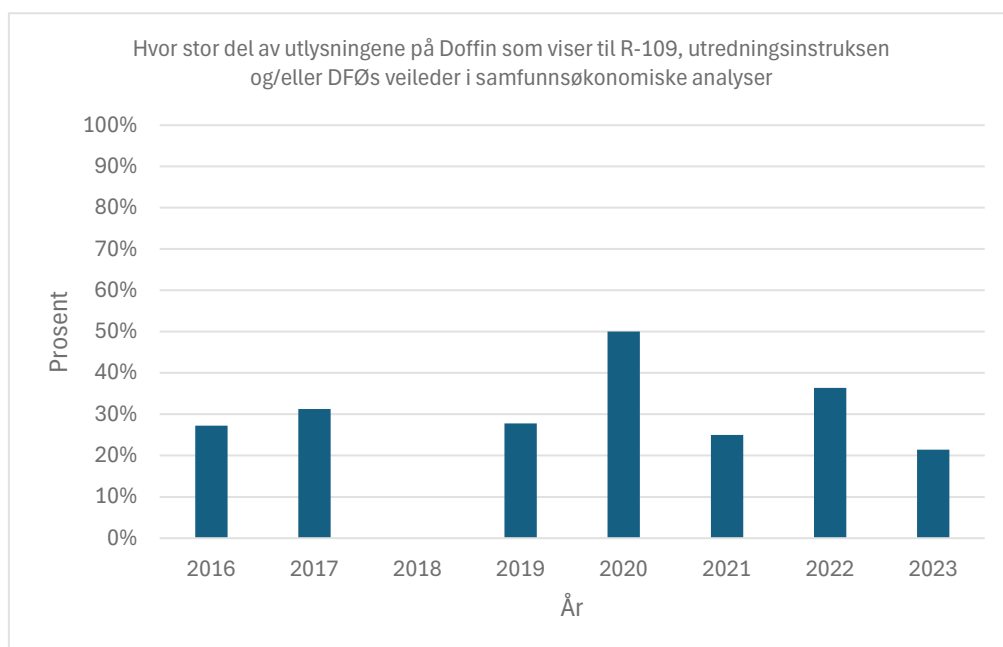
⁴³ Se fotnote 20.

⁴⁴ 2022 er et lite unntak, og drar opp dette gjennomsnittet.

samfunnsøkonomiske analyser over lengre tid, men det er vanskelig å si eksakt hva dette betyr for omfanget av samfunnsøkonomiske analyser for det enkelte år.

Statusmålingen i 2019 pekte på at det sjelden henvises til at utredningen skal følge utredningsinstruksen eller Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 i utlysningen av konkurransen på Doffin eller i vedlagte konkurransedokumenter. Denne gjennomgangen viser at bildet er mye av det samme. Figur 11 viser hvor stor del av konkurranseutlysningene på Doffin av samfunnsøkonomiske analyser og rammeavtaler som viser til Finansdepartementets rundskriv R-109, utredningsinstruksen og/eller DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Figur 11: Andel av utlysninger på Doffin som viser til R-109, utredningsinstruksen og/eller DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.



I perioden 2020–2023 er det mellom 21 og 50 prosent av konkurranseutlysningene som viser til en eller flere av de nevnte dokumentene.⁴⁵ Noen av utlysningene viser bare til én, mens andre viser til flere. Det kan synes som om det er noen flere utlysninger som viser til de relevante dokumentene sammenlignet med perioden 2016-2019, selv om økningen er marginal.

3.1.6 Vurdering av NOU-mandater

Norges offentlige utredninger (NOUer) 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.

⁴⁵ Det er stor variasjon i omfanget av konkurransegrunnlaget som ligger vedlagt. Vi har heller ikke oversikt over eventuelle dokumenter eller føringer som gis etter tildeling.

I utredningsinstruksen framgår det under punkt 1-3 at det forvaltningsorganet som har ansvaret for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt, og at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet hvis det er et offentlig utredningsarbeid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet publiserte i februar 2019 en veileder om utvalgsarbeid i staten, hvor henvisninger til ny utredningsinstruks er tatt inn.⁴⁶

Vi har gått igjennom 11 mandater for offentlige utredninger som ble nedsatt av regjeringen i løpet av høsten 2023. Av disse er tre fra Nærings- og fiskeridepartementet, to fra Klima- og miljødepartementet, to fra Kunnskapsdepartementet, to fra Kultur- og likestillingsdepartementet, ett fra Helse- og omsorgsdepartementet og ett fra Barne- og familiedepartementet.

Av disse elleve NOU-mandatene var det fire som ikke hadde noen henvisning til utredningsinstruksen. I de øvrige mandatene var det gitt en generell henvisning til at utredningsinstruksen skal legges til grunn. Det som nevnes spesifikt i flere av mandatene, er at utredningen skal oppfylle kravene eller gjøres i tråd med utredningsinstruksen. Sammenlignet med statusmålingen i 2019 var det da kun ett av de ni NOUene som ikke hadde en henvisning til utredningsinstruksen.

3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuer

I det følgende beskriver vi resultater fra DFØs spørreundersøkelse rettet mot ansatte i departementer og virksomheter i 2023, og sammenstiller disse med resultater for tilsvarende undersøkelser i 2015 og 2019. Spørreundersøkelsen er i stor grad utformet på tilsvarende måte som tidligere undersøkelser, men det er gjort noen endringer i hvordan spørsmålene er stilt og hvilke som er tatt med. Videre deler vi her innsikten vi fikk i forbindelse med intervjuer av ansatte i departementer og underliggende virksomheter.

Tilbakemeldingene som presenteres her gir uttrykk for hvordan ansatte i departementene og virksomhetene opplever utredningsarbeidet i den enheten man selv jobber i (seksjon/avdeling/divisjon), herunder faktorer som påvirker kvaliteten på utredningene og forvaltningens bruk og nytte av DFØs kompetansetilbud.

3.2.1 Er de seks spørsmålene nyttige?

I spørreundersøkelsen for 2023 har vi stilt spørsmål om de seks spørsmålene i utredningsinstruksen oppleves som nyttige ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag. Dette spørsmålet er ikke blitt stilt i tidligere undersøkelser. Bakgrunnen for spørsmålet er å undersøke om det er bred støtte for instruksens minimumskrav som ble innført i 2016. Minimumskravene er uendret med ny instruks i 2024, der endringer i hovedsak var rettet mot EØS- og Schengen-saker.

⁴⁶Se veileder her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utvalgsarbeid-i-staten/id2629750/>

En annen årsak til at vi har tatt med dette spørsmålet er at det har pågått en debatt som har dreid seg om i hvilken grad utredningsinstruksen er tilpasset smidige digitaliseringstiltak. Kort oppsummert har debatten dreid seg om utredningsinstruksen har et for smalt handlingsrom, og om instruksen sammen med statens prosjektmodell hemmer bruk av smidig utviklingsmetodikk ved komplekse digitaliseringstiltak. Nyere forskning gir støtte for at verken instruksen eller statens prosjektmodell hemmer bruk av smidig utviklingsmetodikk, men at det snarere er dagens praksis som må endres. DFØ har oppdatert veilederen til instruksen for å synliggjøre handlingsrommet. Se kapittel 1.1 for en grundigere omtale av debatten.

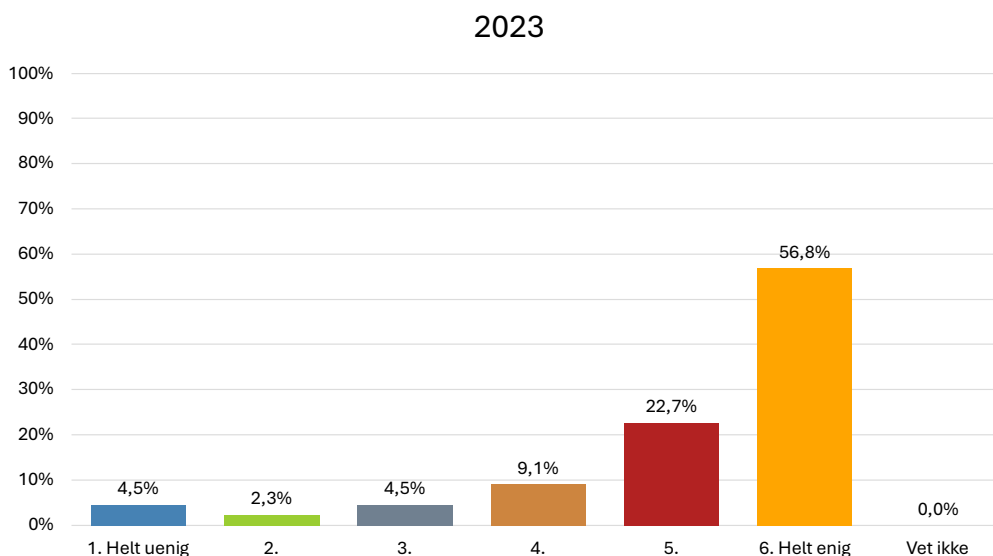
Selv om vi ikke har spurt direkte om dette i spørreundersøkelsen eller intervjuene, er det under et par av intervjuene blitt påpekt at instruksen bør legge bedre til rette for smidig arbeidsmetodikk og utprøving. DFØ har imøtekommet kritikken ved at vi har oppdatert veilederen til instruksen, der vi har blant annet tydeliggjort at instruksen har et stort handlingsrom for å bruke ulike metoder, arbeidsmåter og faglig skjønn. Vi gjør oppmerksom på at intervjuene ble gjennomført våren 2024, mens ny veileder ble publisert høsten 2024.

Vi finner at om lag 80 pst. av respondentene i departementene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at de seks spørsmålene i instruksen er viktige for å lage et godt beslutningsgrunnlag (se figur 12). Om lag 90 pst. av respondentene i virksomhetene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at disse er viktige (se figur 13).

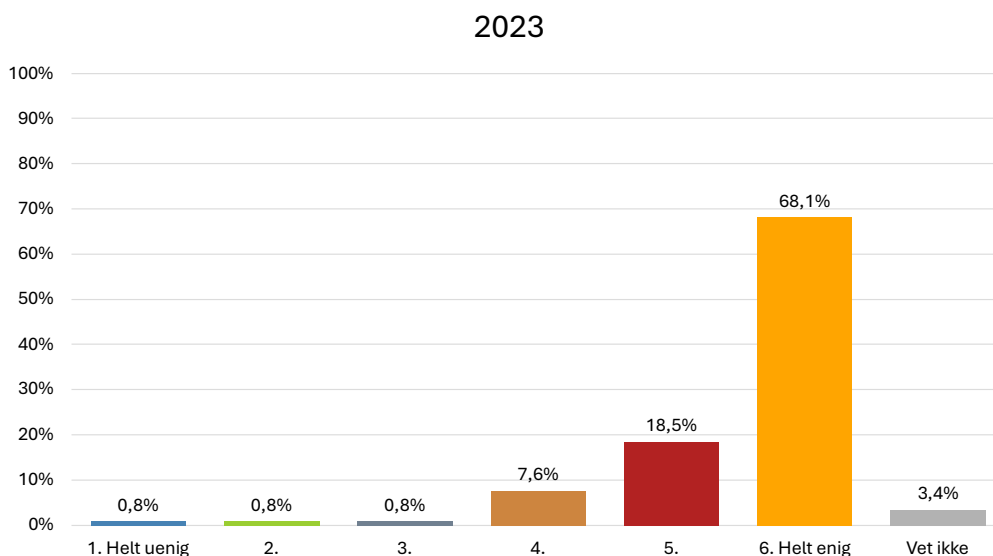
Videre ser vi at det er en lav andel av respondentene som har svart «uenig» eller «helt uenig» på spørsmålet om de seks spørsmålene oppleves som nyttige, spesielt hos virksomhetene med en andel på 1,6 pst og en noe høyere andel hos departementene på 6,8 pst.

Spørreundersøkelsen viser altså at både departementer og virksomheter i all hovedsak opplever utredningsinstruksens seks spørsmål som nyttige for å lage gode beslutningsgrunnlag.

Figur 12: Departementenes svar på spørsmålet: «Hvor enig eller uenig er du i at de seks spørsmålene i utredningsinstruksen er viktige for å lage et godt beslutningsgrunnlag».



Figur 13: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvor enig eller uenig er du i at de seks spørsmålene i utredningsinstruksen er viktige for å lage et godt beslutningsgrunnlag».



3.2.2 Hvilke spørsmål er mest utfordrende å besvare?

Fra tidligere målinger har vi sett at det varierer i hvilken grad utredningsinstruksens seks spørsmål besvares på en tilfredsstillende måte (jf. kapittel 3.1). Vi har derfor spurt

departementer og underliggende virksomheter om hvilke spørsmål i utredningsinstruksen de opplever som mest utfordrende å svare på i en utredning.⁴⁷

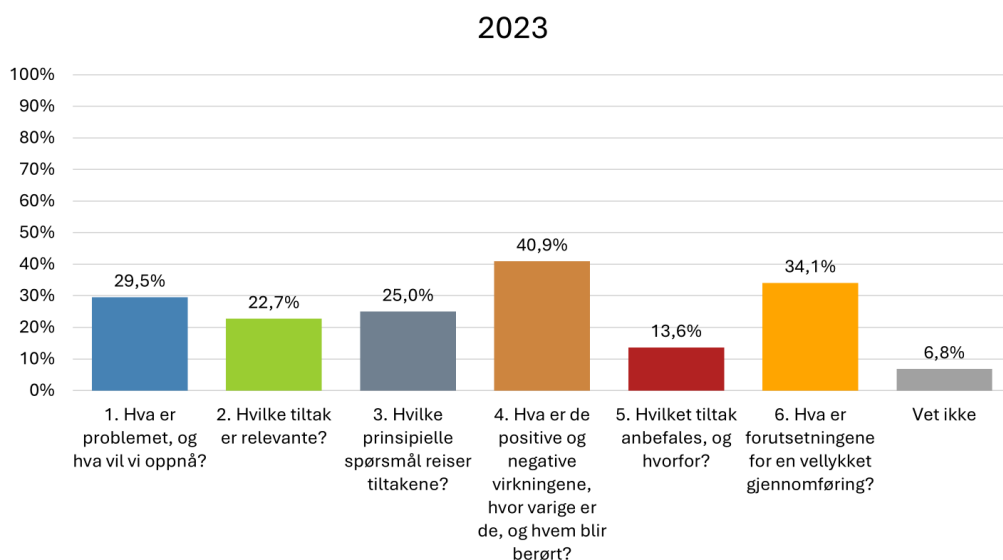
Resultater fra tidligere målinger viser at departementene og virksomhetene har et ganske sammenfallende syn på hva som oppleves som mest utfordrende. Spørsmål 4 «Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?» oppleves som det mest utfordrende for departementene og virksomhetene, både i 2016 og 2019.

I det følgende presenteres resultater for 2023, først for departementene og dernest for virksomhetene.

Vi finner at ansatte i departementene fremdeles opplever at det som er mest utfordrende er å identifisere og vurdere tiltakets virkninger (se figur 14). Videre ser vi at det nest mest utfordrende er å besvare spørsmål seks om hvilke forutsetninger som skal til for å lykkes.

Det tredje mest utfordrende for departementsansatte å besvare er «Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?». Ettersom spørsmålet består av to delspørsmål, har vi stilt dem et tilleggsspørsmål om hvilke av disse som er mest krevende. Her ser vi at en størst andel opplever det som mer utfordrende å beskrive problemet enn målet.

Figur 14: Departementenes svar på spørsmålet: «Hvilke spørsmål i utredningsinstruksen opplever du som mest utfordrende å svare på i en utredning. Du kan velge inntil to».

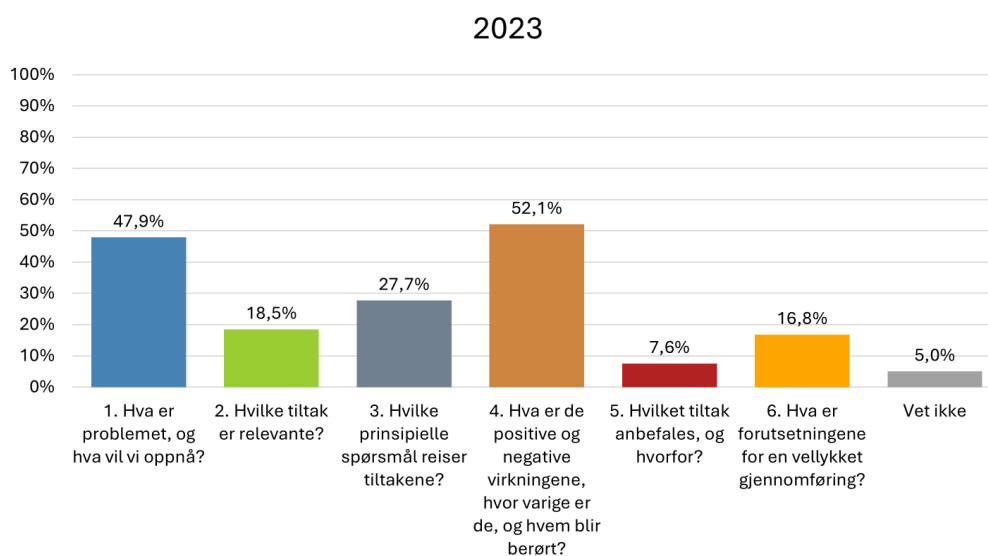


⁴⁷ Vi har gjort noen mindre endringer i hvordan spørsmålet er satt opp sammenlignet med målinger i 2015 og 2019. Ved tidligere målinger ble respondentene bedt om å velge blant disse tre svaralternativene: «ikke utfordrende», «litt utfordrende» og «utfordrende».

Figur 15 viser at ansatte i virksomhetene synes at det å identifisere og vurdere virkninger er det mest utfordrende å besvare i en utredning, i likhet med departementene.

Det å besvare spørsmål 1 oppleves som det nest mest utfordrende for virksomhetene. Videre oppleves det som mer utfordrende å beskrive problemet enn å beskrive hva som er målet, i likhet med departementene. Mens det tredje mest utfordrende for virksomhetene å svare på hvilke prinsipielle spørsmål tiltaket reiser.

Figur 15: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hvilke spørsmål i utredningsinstruksen opplever du som mest utfordrende å svare på i en utredning. Du kan velge inntil to».



Kort oppsummert finner vi at instruksens spørsmål om å «beskrive og vurdere virkningene» fortsatt er det mest utfordrende spørsmålet å besvare, både hos departementene og virksomhetene. Videre oppleves spørsmålet om «hva er problemet, og hva vil vi oppnå» som det nest mest utfordrende for virksomhetene å besvare, og som den tredje mest utfordrende for departementene. For departementene oppleves spørsmålet om «forutsetninger for å lykkes» som det nest mest utfordrende for departementene. For begge oppleves det å svare på hva problemet er, som vanskeligere enn det å beskrive målet.

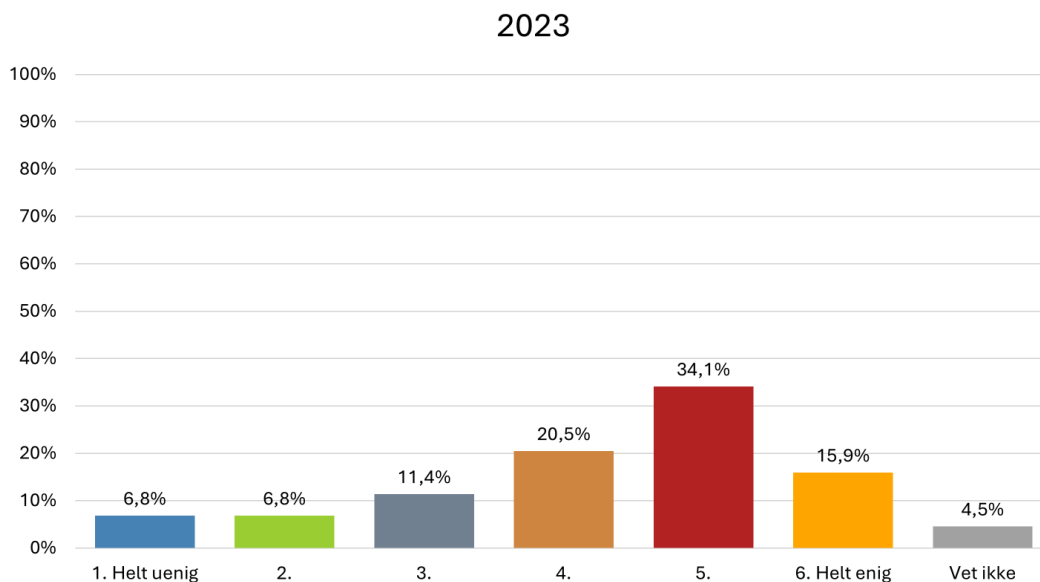
3.2.3 Prioriterer din leder å følge instruksene?

I undersøkelsen for 2023 har vi tatt med et spørsmål om ansatte i departementene og virksomhetene opplever at nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag. Dette spørsmålet er ikke blitt stilt i tidligere undersøkelser. Bakgrunnen for at vi har tatt med dette spørsmålet er at ledere i staten har en sentral rolle i å sørge for at instruksene etterleves.

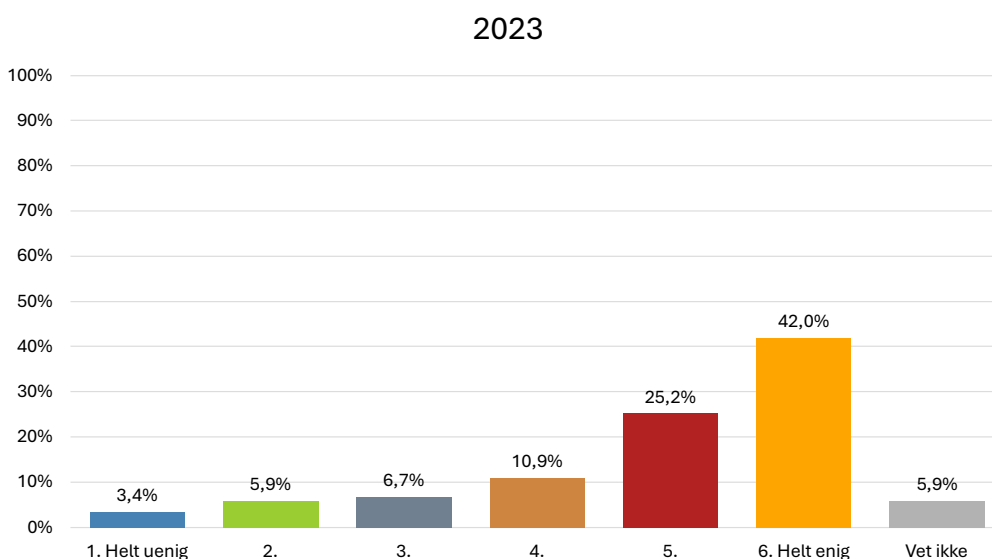
Vi finner at 50 pst. av respondentene i departementene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag (se figur 16). Mens det

er om lag 67 pst. av respondentene i virksomhetene som er «enig» eller «helt enig» i at nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag (se figur 17).

Figur 16: Departementenes svar på spørsmålet: "Hvor enig eller uenig er du i at din nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag?"

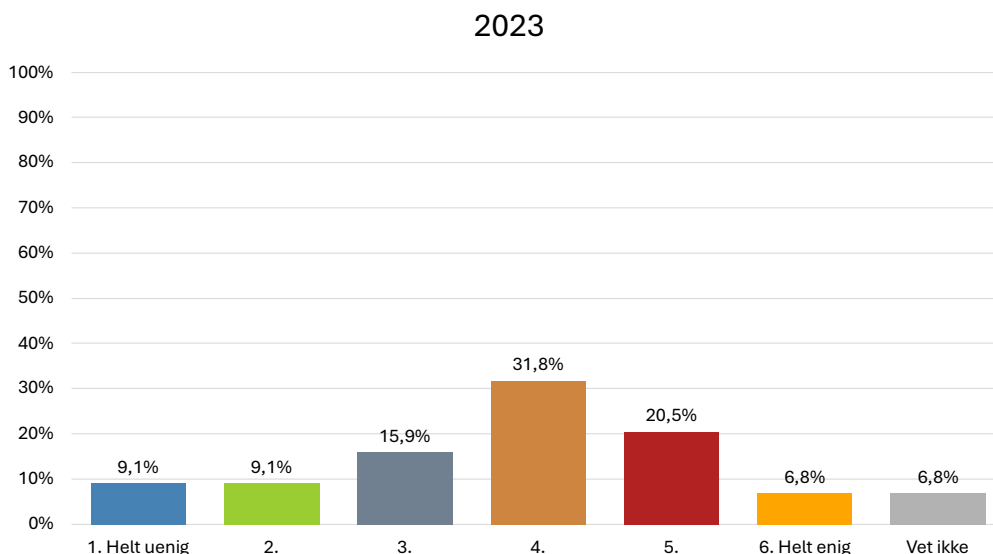


Figur 17: Virksomhetenes svar på spørsmålet: "Hvor enig eller uenig er du i at din nærmeste leder prioriterer gode beslutningsgrunnlag?"

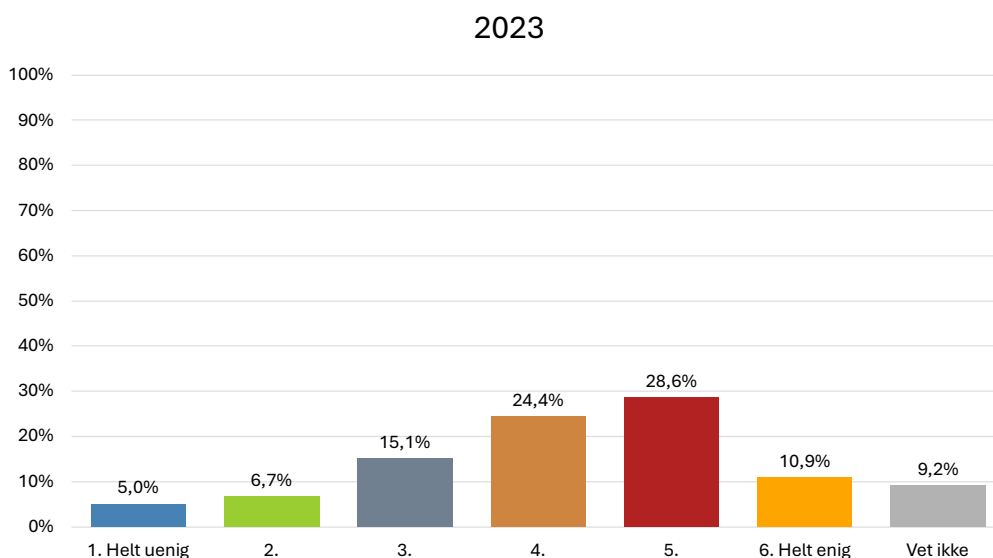


Vi har også tatt med et spørsmål om ansatte i departementer og virksomheter er enig i at utredningsinstruksen følges for de utredningene som den enheten man jobber i er ansvarlig for. Vi finner at 27,3 pst. av respondentene i departementene gir uttrykk for at de er «enig» eller «helt enig» i at instruksen følges, mens det er 39,5 pst. av respondentene i underliggende virksomheter som gir uttrykk for tilsvarende (se figur 18 og 19).

Figur 18: Departementenes svar på spørsmålet: "Hvor enig eller uenig er du i dette utsagnet: Utredninger som min enhet (seksjon, avdeling e.l.) er ansvarlig for, oppfyller kravene i utredningsinstruksen."



Figur 19: Virksomhetenes svar på spørsmålet: "Hvor enig eller uenig er du i dette utsagnet: Utredninger som min enhet (seksjon, avdeling e.l.) er ansvarlig for, oppfyller kravene i utredningsinstruksen."



Innspill fra intervjuene – prioriteres instruksen av nærmeste leder

Hovedinntrykket er at instruksen er godt forankret hos både departementene og virksomhetene, men at det varierer mye i hvilken grad den i praksis etterlevs. Flere oppgir at instruksen i stor grad følges, og at dette er noe man bestreber seg på.

Flere av departementene fremhevet at det er ved satsingsforslag og ved større investeringsprosjekter under statens prosjektmodell at instruksen følges. Videre ga både departementer og underliggende virksomheter uttrykk for at samfunnsøkonomiske analyser

i hovedsak gjøres ved større satsingsforslag og investeringsprosjekter under statens prosjektmodell. Dette begrunnes med at det er her det stilles strenge eksplisitte krav til slike analyser. Dette gir indikasjoner på at det i for liten grad gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av investeringstiltak som finansieres innenfor egne rammer.

I veilederen til utredningsinstruksen er det presisert at det skal gjøres samfunnsøkonomiske analyser for tiltak langt under terskelverdiene som gjelder for investeringsprosjekter under statens prosjektmodell.⁴⁸ Samtidig gjelder kravet om forholdsmessighet, som går ut på at utredningens grundighet skal stå i et rimelig forhold til tiltakets forventede virkninger. Dette innebærer at det kan være en stor variasjon på hvor grundig en samfunnsøkonomisk analyse bør være. En samfunnsøkonomisk analyse behøver altså ikke å være svært omfattende i alle tilfeller, så fremt de viktigste vurderingene er gjort. Hvor omfattende og grundig slike analyser bør være, må utreder vurdere skjønnsmessig i den enkelte sak.

3.2.4 Årsaker til mangelfull kvalitet

I undersøkelsen ble både ansatte i departementer og underliggende virksomheter stilt spørsmål om hva de opplever som de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger ikke er tilfredsstillende. Tilsvarende spørsmål ble stilt ved tidligere undersøkelser i 2015 og 2019.⁴⁹

Resultater fra tidligere målinger viser at *departementene* opplevde korte tidsfrister som den viktigste årsaken til mangelfulle utredninger, både i 2016 og 2019. Videre var ressurser til rådighet i egen enhet og politiske føringer rangert på hhv. andre- og tredjeplass i 2016. Mens politiske føringer og ressurser til rådighet i egen enhet ble rangert på hhv. andre- og tredjeplass i 2019.

For *virksomhetene* var korte frister og ressurser til rådighet i egen enhet rangert som de to viktigste årsaksfaktorene til mangelfulle utredninger i 2016, mens behovet for samordning var den tredje viktigste årsaken. I 2019 var de tre viktigste årsakene hhv. ressurser til rådighet, kompetanse og behovet for samordning.

I det følgende presenteres resultater for 2023, først for departementene og dernest for virksomhetene.

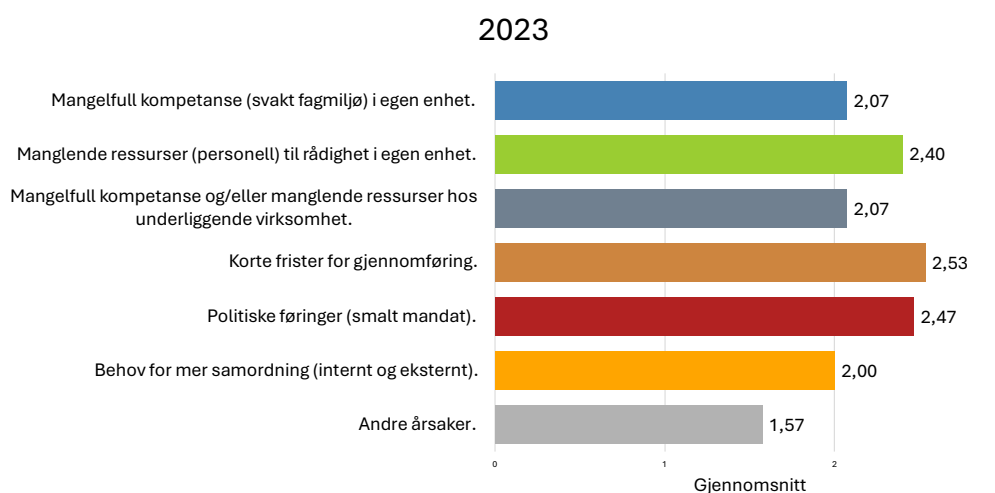
⁴⁸ Investeringer med en anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av statens prosjektmodell og tilhørende krav til utredning, jf. R-108/2019.

⁴⁹ Spørsmålene som er stilt i 2023 tilsvarer de som ble stilt i tidligere undersøkelser, der respondentene kunne velge mellom disse tre svaralternativene: «ikke viktig», «litt viktig» eller «viktig» på mulige årsaker til mangelfulle utredninger. I denne undersøkelsen er det også åpnet for å svare «andre årsaker» blant de syv årsakene som kan velges som svaralternativer. Videre er resultatene presentert på et noe mer overordnet nivå enn ved tidligere målinger.

Vi finner at departementene fortsatt opplever korte frister som den viktigste årsaksfaktoren til mangelfulle utredninger (se figur 20). Mens politiske føringer og ressurser til rådighet i egen enhet er rangert på hhv. andre og tredjeplass. Dette tilsvarer resultatene for 2019, og betyr at årsaksfaktorene ikke har endret seg de siste fem årene.

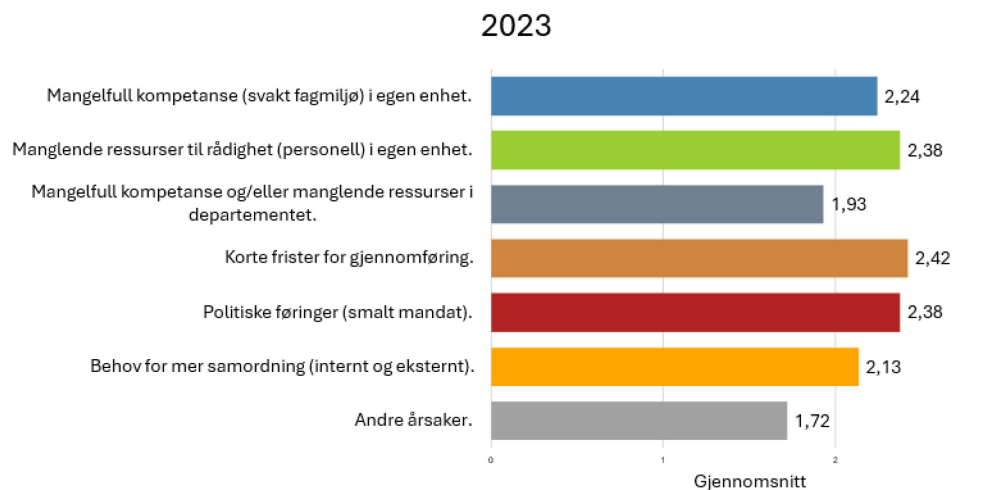
Videre ser vi at departementene opplever behovet for samordning (internt og eksternt) og «andre årsaker» som de minst viktigste årsakene til mangelfulle utredninger.

Figur 20: Departementenes svar på spørsmålet: «Hva opplever du som de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger, som din enhet (seksjon, avdeling) er ansvarlig for, ikke er tilfredsstillende?». Jo høyere skår en årsak får, jo viktigere er den. Maks score er 3.



Figur 21 viser at virksomhetene opplever korte frister som den viktigste årsaken til mangelfulle utredninger, mens politiske føringer og manglende ressurser i egen enhet er rangert på en delt andreplass. Rangeringen av årsaksfaktorene er lik den vi fant for departementene. Videre var manglende kompetanse/ressurser i fagdepartementet og «andre årsaker» blant de minst viktige årsakene.

Figur 21: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hva opplever du som de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger, som din enhet (seksjon, avdeling) er ansvarlig for, ikke er tilfredsstillende?». Jo høyere score en årsak får, jo viktigere er den. Maks score er 3.



Innspill fra intervjuene – årsaker til mangelfulle utredninger

Departementene og underliggende etater er altså samstemte om de viktigste årsaksfaktorene til mangelfulle utredninger, ifølge spørreundersøkelsen. Intervjuene med departementene og virksomhetene bekrefter det samme bildet. Også her trekkes særlig frem korte frister og politiske føringer (herunder smale mandater) som sentrale hemmere for god kvalitet. Ofte er det slik at disse to faktorene inntreffer samtidig, og dermed er det ikke tid til å utrede tilstrekkelig grundig. Dette medfører i mange tilfeller at de høyest prioriterte politiske forslagene ofte blir dårligst utredet. Videre oppgis det at manglende ressurser og varierende grad av kompetanse om instruksjonen er hemmere for god kvalitet.

Når vi spør om litt mer utdyping knyttet til utfordringen med politiske føringer, er det noen som sier at det er vanskelig å vite hvor mye politiske føringer kan utfordres, mens andre mener politiske føringer binder opp arbeidet ved at premisser og konklusjoner kan oppleves å være gitt på forhånd. Utredningsinstruksjonen kan også oppleves å være naiv på dette punktet, ettersom det kan oppleves som illojalt å alltid følge instruksjonen når det foreligge politiske føringer om konkrete tiltak.

Kort oppsummert finner vi at korte frister, politiske føringer og manglende ressurser er de viktigste årsaksfaktorene for mangelfull kvalitet for både departementene og virksomhetene i 2023. For departementene har dette vært de tre viktigste årsakene siden første måling i 2016. Mens for underliggende virksomhetene har årsaksfaktorene endret seg en del over tid, spesielt sett opp mot siste måling i 2019.

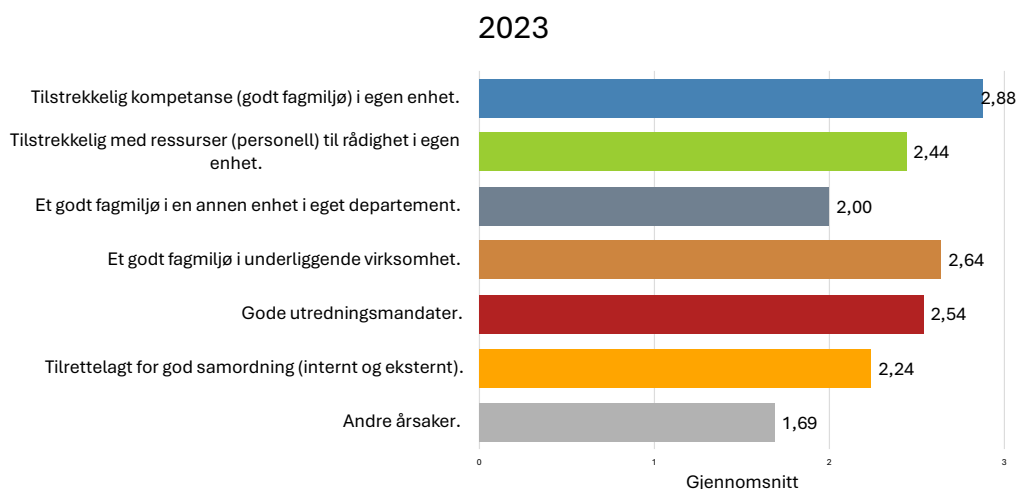
3.2.5 Suksessfaktorer for gode utredninger

I denne undersøkelsen har vi også snudd perspektivet og spurt ansatte i departementer og underliggende virksomheter om hva de mener er de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger er tilfredsstillende.⁵⁰ Tilsvarende spørsmål er ikke blitt stilt i tidligere målinger.

Vi finner at ansatte i departementene og underliggende virksomhetene har tilnærmet sammenfallende syn på årsaker til gode utredninger (se figur 22 og figur 23). Den viktigste suksessfaktoren er kompetanse i egen enhet, som trekkes frem av både departementene og virksomhetene.

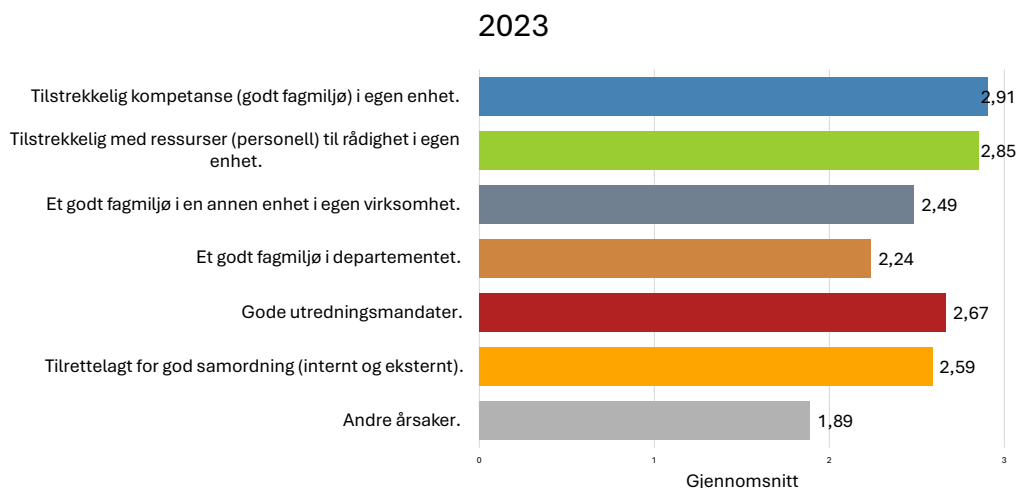
Videre rangerer departementene et godt fagmiljø i underliggende virksomhet og gode mandater som hhv. den nest viktigste og tredje viktigste årsaken. Mens virksomhetene har tilstrekkelig med ressurser i egen enhet og gode mandater på hhv. andre og tredjeplass.

Figur 22: Departementenes svar på spørsmålet: «Hva opplever du som de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger, som din enhet (seksjon, avdeling e.l.) er ansvarlig for, er tilfredsstillende?». Jo høyere score en årsak får, jo viktigere er den. Maks score er 3.



⁵⁰ Det er satt opp syv svaralternativer for hva som oppleves som de viktigste årsakene til tilfredsstillende utredninger, i likhet med spørsmål om årsaksfaktorer til mangelfulle utredninger (jf, kapitte. 4.3).

Figur 23: Virksomhetenes svar på spørsmålet: «Hva opplever du som de viktigste årsakene til at kvaliteten på utredninger, som din enhet (seksjon, avdeling e.l.) er ansvarlig for, er tilfredsstillende?». Jo høyere score en årsak får, jo viktigere er den. Maks score er 3.



Innsikt fra intervjuene - suksessfaktorer

I intervjuene med ansatte i departementer og underliggende virksomheter har vi også spurt om hva de mener fremmer god kvalitet på utredninger, og i hvilken grad de mener at disse er til stede i egen virksomhet.

Et overordnet inntrykk er at det er et godt samsvar mellom hva som fremkommer i spørreundersøkelsen og intervjuene. Sentrale suksessfaktorer som nevnes er blant annet behovet for å bygge kompetanse og at løpende kompetanseutvikling er avgjørende for å sikre tilstrekkelig kvalitet på utredningene. Det er også stor enighet om betydningen av gode bestillinger og gode mandater, og at det settes av tid til en god problemforståelse, herunder dialog mellom oppdragsgiver og utreder for å sikre felles forståelse.

Når vi spør om i hvilken grad intervjuobjektene opplever at fremmerne er til stede i egen virksomhet, er det en del variasjon i svarene. Mens noen mener at det er et stort forbedringspotensial, er det andre som synes at de er langt på vei med å innfri suksessfaktorene i egen virksomhet.

Videre har vi spurt om hvilke virkemidler som kan være relevante for å øke etterlevelsen av utredningsinstruksen. Her er det flere forhold som trekkes frem. Både departementer og virksomheter er samstemte om betydningen av god lederforankring for å sikre at instruksen etterleveres. Av gode grep som er gjort for å legge til rette for å jobbe godt med utredninger, fremheves faktorer som lederforankring og lederinvolvering, organisering av utredningsarbeidet på en måte som gir mengdetrening/spesialistroller og skjermet tid, bruk

av maler og sjekklister for eksempel når saker skal løftes til ledermøter, interne kurs og veiledere, samt fokus på riktig bruk av ressurser og kompetanse.

Noen informanter fra departementene peker på behovet for å se budsjett og styring i sammenheng og mener det kan gi bedre bestillinger og bedre tid/frister. Det er også noen som etterlyser konsekvenser dersom utredningsinstruksen ikke følges, for eksempel ved at utredninger da sendes tilbake. Noen nevner at det er et paradoks at utredningsinstruksen oppleves som sentral i embetsverket, mens politisk ledelse synes instruksen er mindre viktig – og stiller spørsmål ved om utredningsinstruksens mål og formål i større grad bør tydeliggjøres for politisk ledelse.

3.2.6 Bruk og nytte av DFØs tjenestetilbud

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen har vi spurt ansatte i departementene og virksomhetene om relevans, bruk og nytte av DFØs kompetanse- og tjenestetilbud.⁵¹

Bakgrunnen for spørsmålet er at DFØ forvalter utredningsinstruksen, og i den forbindelse skal vi tilby kompetansetjenester for å fremme gode beslutningsgrunnlag i staten.

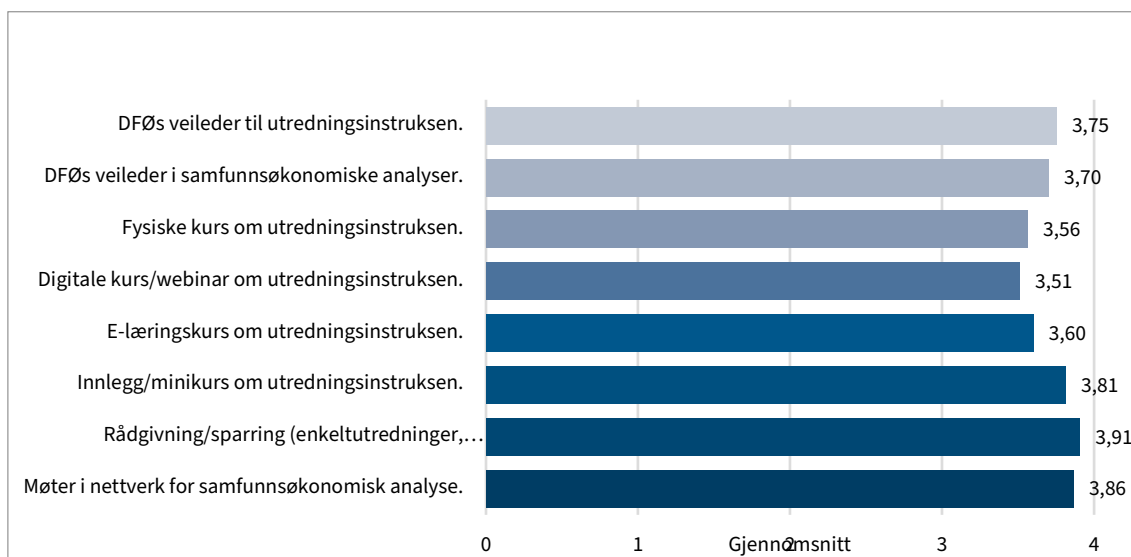
Vi finner at DFØs kompetansetilbud jevnt over får en høy skår når det gjelder relevans og nytte (se figur 24). Respondentene er «i noen grad» eller «i stor grad enig» i at de ulike delene av kurstilbudet oppleves som nyttige og relevante.

Rådgivning/sparring i enkeltutredninger gis høyest skår (3,9 av totalt 4 poeng). Like bak følger nettverk for samfunnsøkonomisk analyse og innlegg/minikurs om utredningsinstruksen. De to veilederne, hhv. veileder til utredningsinstruksen og veileder i samfunnsøkonomisk analyse gis også høy skår, og rangeres foran DFØs kurstilbud.

I spørreundersøkelsen ble departementene og virksomhetene også spurt om i hvilken grad de opplever at DFØs kompetansetilbud bidrar positivt til kvaliteten på utredninger i egen enhet. Her svarer om lag 90 pst. om at de «i noen grad» eller «i stor grad» er enig i at tilbudet bidrar positivt i egen enhet. Mens det er ca 7 pst. som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

⁵¹ I spørreskjemaet ble kompetansetilbudet delt inn i ulike kategorier, herunder DFØs veileder til utredningsinstruksen, DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, kurs, seminarer og webinarer om utredningsinstruksen, rådgivning og nettverk.

Figur 24: I hvilken grad er du enig i at kompetansetilbudet til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er nyttig og relevant når det gjelder tjenestene nedenfor? Gjennomsnitt med skala 1 til 4, hvor 1 er ikke i det hele tatt og 4 er i stor grad.



På spørsmålet om DFØs kompetansetilbud, er det en relativt stor andel av respondentene (mellom 13 og 40 pst.) som svarer «vet ikke» når de bes om å kategorisere relevans og nytte av de ulike tilbudene. Unntaket her er DFØs veiledning til utredningsinstruksen hvor kun 2 pst. svarer «vet ikke», mens om lag 70 pst. svarer at denne gir relevans og nytte i stor grad.

Innsikt fra intervjuene – DFØs kompetansetilbud

Intervjuene viser noe av det samme bilde som spørreundersøkelsen, der spesielt respondentene fra departementene hadde lav kjennskap til kompetansetilbudet. Flere hadde hørt at DFØ hadde et tilbud, og hadde forventninger om at det var bra, men hadde ikke selv benyttet det. Andre kjente til tilbudet, men opplevde at de ikke hadde tid til å prioritere å bruke det.

I intervjuene spurte vi de ansatte i departementer og virksomheter om det var noe de savnet i DFØs kompetanse- og tjenestetilbud knyttet til utredningsinstruksen. Noen ønsket kortere oppfriskningskurs og helst et digitalt tilbud. Det ble også av flere uttrykt et behov for mer direkte dialog med DFØ, for å få konkret veiledning på egne problemstillinger.

Videre var det flere som ønsket mer relevante eksempler som reflekterer spennet når det gjelder utredninger innenfor ulike sektorer. Eksempelvis pekte noen på at det er ulike utfordringer knyttet til om utredningen gjelder konkrete tiltak som byggeprosjekter og infrastrukturvalg eller mer abstrakte og komplekse problemstillinger som frafall i skolen. Generelt ønskes flere eksempler med overføringsverdi fra andre sektorer til egen sektor.

3.2.7 Andre innspill fra intervjuene

Hvordan utredningsarbeidet er organisert

Det fremkommer av intervjuene at de fleste av utredningene i underliggende virksomheter gjøres på oppdrag fra departementet, enten som oppdrag i tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev eller som del av faste oppdrag. Oppdragene omfatter blant annet utredninger av satsningsforslag, utredninger av store investeringer og store prosjekter, tilstandsvurderinger, forslag til lov- og forskriftsendringer og ulike bidrag til politikkutvikling m.m. Dette innebærer at departementet, i rollen både som bestiller/ oppdragsgiver, etatsstyrer og overordnet fagdepartement, i stor grad påvirker utredningsarbeidet.

Mye av utredningsarbeidet delegeres fra departementene til underliggende etater, ettersom departementene ofte mangler både ressurser og nødvendig utredningskompetanse. Underliggende virksomheter har i stor grad bygd opp egne utredningsmiljøer og er gjerne organisert med egne utrednings-/analyseenheter. Dette i motsetning til departementene som i varierende grad gjennomfører utredninger på egen hånd.⁵² Analyseenheter i virksomhetene har ofte et overordnet ansvar og/eller deltar i utredningene som gjøres, der involvering av fagavdelingene pekes på som sentralt i alle tilfeller.

Flere trekker frem betydningen av kunnskap og mengdetrening når det gjelder utredningsarbeid og at denne ofte varierer innad i virksomheten. Enheter som jobber mye med utredninger har mer mengdetrening, og har bedre forutsetninger for å etterleve utredningsinstruksen enn enheter som utreder mindre. Det understrekes også at selv om utredningsinstruksen er godt forankret, kreves et kontinuerlig fokus på kompetanseutvikling siden nyansatte kommer til, og bemanning og oppdrag endres over tid.

Både departementer og underliggende etater benytter eksterne for å bistå med analysearbeid. Spesielt benyttes eksterne når det gjelder de litt større analysene og/eller vanskelige delene av en større analyse, og i tilfeller der det er behov for uavhengige vurderinger.

Fagdepartementets støtte til å følge instruksen

Flere av respondentene i virksomhetene fremhever departementets støtte til å følge utredningsinstruksen som avgjørende for at den faktisk skal bli fulgt. Det er imidlertid en del variasjon i hvordan virksomhetene opplever støtten som gis. Noen opplever en klar forventning fra overordnet departement om å følge instruksen i de oppdragene de får, mens andre sier at det ikke alltid er tydelig nok at den skal følges og/eller hva departementet legger i det. Det oppgis også at det er stor variasjon i hvordan bestillingene gis og hvor gode de er.

⁵² Dette bildet samsvarer med funn fra en annen DFØ-rapport som er omtalt i kapittel 4.3.

Som et forbedringspunkt knytte til støtte fra fagdepartementet er det flere av respondentene fra virksomhetene som peker på at overordnet departement kan bli bedre på oppdragsbestillinger (gode mandater) med gode og tydelig problemstillinger, og at oppdraget gir mulighet til å belyse alternative tiltak. Noen peker også på at det er viktig at departementet forstår hvor mye tid og ressurser virksomheten trenger til å gjøre gode utredninger.

Departementene mener på sin side at de følger opp både at utredningsinstruksen følges i underliggende virksomhet og at den faglige kvaliteten er tilstrekkelig god. Flere av departementene nevner at dersom de ikke er fornøyd med utredningene, hvis de opplever at ikke alle spørsmålene er besvart godt, så gir de beskjed og følger dette opp. Dette gjøres litt ulikt, blant annet er det noen departement som sender utredninger i retur dersom UI ikke er fulgt eller kvaliteten er for dårlig. Et departement fremhever at de har møter underveis i utredningsarbeidet for å avklare hvordan underliggende virksomhet jobber og hvilken metodikk som brukes. Et annet departement har lagt inn konkrete krav og mål i tildelingsbrev om å følge UI og om å ha faglig god kvalitet på utredninger, og følger dette opp gjennom etatsstyringen.

Videre kommer det ulike innspill fra departementene når det gjelder forbedringspotensialet. Det pekes på at de nok kan gjøre det enklere for underliggende virksomheter gjennom bedre og tydeligere bestillinger og lengre frister. Det kommer også frem at gode beslutningsgrunnlag kanskje burde hatt en større plass i etatsstyringen enn hva det har. Et annet innspill er at det kunne være nyttig å jobbe tettere med virksomheten for å få problembeskrivelsen riktig og mest mulig teknologinøytral. Dette kan også bidra til å få utredere i virksomheten til å løfte blikket og ikke låse seg til en løsning eller et alternativ.

Om kravene til involvering og høring etterleves

Utredningsinstruksen har krav til både tidlig og sen involvering. Respondenter fra både departementer og virksomheter opplever at instruksens krav til involvering og høring er viktige, men det er både tid- og ressurskrevende å ha møter med de viktigste interessentene og/eller oppsummere et høyt antall med høringsinnspill. Som en respondent fra et departement påpekte; det kan noen ganger glippe i å få vurdert alle innspill som kommer.

Noen påpeker også at det ikke alltid er mulig å involvere interessenter i en utredning. Dette kan skyldes at arbeidet av ulike grunner skal holdes internt og at involvering i noen tilfeller kan skade handlingsrommet. Et annet departement svarer også at det ikke er alltid de får så mye ut av involvering og høringer, men at det likevel er viktig fra et demokratisk perspektiv. Det er også trukket blitt trukket frem at det er forbilledlig at instruksen har proseeekrav og at en brukerorientert forvaltning krever at innhenting av informasjon om hva brukerne mener.

Hovedinntrykket er at virksomhetene i for liten grad tar seg tid til tidlig involvering og høring.⁵³ Flere virksomheter peker på tid som en årsak til at de ikke alltid klarer å involvere i stor nok grad. En virksomhet svarer at disse kravene er viktige, men at de ikke har så mye erfaring med dette. En annen virksomhet svarer at de vektlegger de seks spørsmålene mer og begrunner dette med at involvering og høring er tidkrevende og derfor kan være lite kompatibelt med gjennomføring på grunn av korte frister. Men det er også blitt påpekt at involvering og høring kan bidra til å avklare behovene til brukerne av tiltaket, og at det derfor er veldig nyttig.

⁵³ Ettersom utvalget av virksomheter som er intervjuet er relativt lite (se kapittel 2.3), og vi heller ikke har andre resultater fra spørreundersøkelsen eller dokumentstudien som kan understøtte dette, kan vi imidlertid ikke slå fast at prosesskravene generelt sett i liten grad blir fulgt.

4 Andre relevante studier

Nedenfor gis en oversikt over andre studier og kartlegginger som vurderer kvaliteten på utredninger av statlige tiltak. Disse gir supplerende informasjon til DFØs statusmåling og dermed et bredere bilde av etterlevelsen av utredningsinstruksen.

4.1 Vurdering av kvalitet på utredninger av regelverk som påvirker næringslivet

Regelrådet er et uavhengig forvaltningsorgan som skal bidra til økt verdiskaping ved at næringslivet ikke blir påført unødvendige kostnader fra nytt eller endret regelverk. Rådet gjennomgår hvert år forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Ifølge utredningsinstruksen skal Regelrådet informeres når lov og forskrift, som er særlig relevante for næringslivet, legges ut på høring.

Regelrådets overordnede vurdering av utredningskvaliteten

Rådet utarbeider en årlig kartlegging av høringssaker som berører næringslivet, der formålet er å gi en overordnet vurdering av utredningskvaliteten.⁵⁴ Det er om lag 300 høringssaker som fanges opp i den årlige kartleggingen, der saker fra både departementer og underliggende virksomheter inngår. Flertallet av sakene gjelder forslag til nye eller endrede forskrifter, og i 2023 gjaldt 76 pst. av de kartlagte sakene slike forslag. 11 pst. gjaldt forslag til nye eller endrede lover, mens de resterende pst. av sakene gjaldt både lov og forskrift. Denne fordelingen har vært relativt lik de senere årene. Kartleggingen for 2023 viser at det er et forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på høringssakene, i likhet med tidligere målinger. Mer konkret viser 2023-kartleggingen at:

- *Alternative tiltak* ble utredet i kun 15 pst. av regelverksforslagene. Denne andelen er noe høyere enn i de foregående årene. Med «alternativer» menes, i denne målingen, ulike tiltak som innebærer bruk av vesentlig forskjellige typer virkemidler. Eksempler på vesentlig forskjellige typer virkemidler kan være reguleringer, økonomiske eller pedagogiske virkemidler.
- *Ulike varianter av samme tiltak*, for eksempel ulike utforminger av deler av reguleringen eller ulike terskelverdier, ble utredet i 38 pst. av regelverksforslagene i 2023. Denne andelen var noe høyere enn i 2022, men på om lag samme nivå som tidligere år. I 48 % av sakene ble det ikke vurdert alternative tiltak overhodet. I 2022 var denne 62 pst.
- *Berørt næringsliv* var beskrevet i 36 % av sakene. I 47 % av sakene ble berørt næringsliv identifisert, men ikke beskrevet. I 16 % av sakene var berørt næringsliv

⁵⁴ Disse kartleggingene presenteres i årsrapporten til Regelrådet.

verken identifisert eller beskrevet. Sammenlignet med tallene for 2022, mener rådet at det kan ha vært en viss forbedring i andelen saker der berørt næringsliv ble identifisert/beskrevet.

- *Virkninger for næringslivet* ble utredet i stor grad i 20 % av sakene, mot 11 % i 2022. Virkninger for berørt næringsliv var utredet i noen grad i 67 % av forslagene, dette er om lag som tidligere år. I de resterende 13 % av sakene var ikke virkninger for næringslivet utredet i det hele tatt. Denne andelen er lavere enn i tidligere år. Videre var virkninger tallfestet i 22 % av sakene i 2023. Andelen saker der virkninger var tallfestet, har vært relativt stabil over tid.

EØS-saker er dårligere utredet enn nasjonale saker

Reglerådets kartlegginger viser at utredningskvaliteten i EØS-saker er dårligere utredet enn saker som er basert på nasjonale initiativer. Om lag 40 pst. av alle reguleringene Reglerådet går gjennom er knyttet til EØS-avtalen.

Reglerådets uttalelser med grundige vurderinger

Videre offentliggjorde Reglerådet 40 uttalelser i 2023, med grundige vurderinger av nye regelverksforslag som berører næringslivet. Det ble gitt 20 grønne, 12 gule og 8 røde uttalelser i 2023, dvs. at 50 pst. av forslagene det ble gitt uttalelse til var tilstrekkelig utredet mens de øvrige hadde svakheter med en andel røde lys på 20 pst.

Tall for 2024 viser at kun 20 pst. av vurderingene fikk grønt lys. Dette er en vesentlig nedgang i utredningskvaliteten sammenlignet med foregående år. Reglerådet presiserer at denne nedgangen mest sannsynlig skyldes tilfeldigheter, ettersom det er ulike saker Reglerådet velger å uttale seg om i for det enkelte år. Rådet har i sitt mandat et insentiv til å velge saker det kan være grunn til kritikk. Den viktigste tendensen over tid er nok at flere av høringsnotatene over tid har fått gult lys. Det betyr trolig at en høyere andel møter den en kan kalle minimumskrav og at de trenger mindre endringer for å utgjøre gode beslutningsgrunnlag.

Reglerådet har også observert at stadig flere høringsnotat er bygget opp rundt de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Det er rimelig å anta at instruksen er bedre kjent, og at flere etater erkjenner at den egner seg godt til utredninger av regelverk også.

Kort oppsummert viser resultatene fra Reglerådets kartlegging i 2023 at det fortsatt er et stort forbedringspotensial når det gjelder utredning av reguleringsaker som berører næringslivet. Det er imidlertid mulig å se gradvise forbedringer både fordi flere utredninger møter en minimumsstandard, og ved at utredningsinstruksen brukes i økende grad for å gi en helhetlig fremstilling av enkeltsakenes innhold, formål etc.

4.2 Vurdering av kvalitet på utredninger under statens prosjektmodell

Prosjekter under statens prosjektmodell er gjenstand for egne krav til utredning, som blant annet omfatter konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av denne (KS1) før regjeringen kan fatte konseptvalg (Finansdepartementets rundskriv om statens prosjektmodell, R-108/23).

Forskningsprogrammet Concept følger opp og vurderer analyse og utredningspraksis for prosjektene som inngår i statens prosjektmodell. I 2018 gjorde Concept en grundig kartlegging av KVU-praksis (Jordal mfl., 2018).⁵⁵ Denne viste at utredningene i hovedsak hadde god kvalitet. De fleste hadde en grundig beskrivelse av det utløsende behovet, definerte mål og krav, utforsket mulighetsrommet, identifiserte minst to konseptuelle alternativer i tillegg til nullalternativet, og gjennomførte en samfunnsøkonomisk analyse av disse. Jordal mfl. (2018) konkluderte med at det hadde vært en positiv utvikling i kvaliteten på KVU-er siden forrige gjennomgang (Samset mfl., 2013)⁵⁶.

Rapporten pekte likevel på flere forbedringspunkter. Det handlet i hovedsak om de tidlige stegene i utredningen og mindre om vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som stort sett var grundig og omfattende.

Jordal mfl. anbefalte å innføre krav om å inkludere en problembeskrivelse som et første steg, fremfor å gå rett på beskrivelsen av behov. Det er ikke gitt at alle behov skal dekkes. En må først undersøke om det foreligger et problem av en viss alvorlighetsgrad som staten bør prioritere å løse. Dersom beskrivelsen av behov kommer først, kan det dessuten lett føre til at behovet knyttes til en bestemt løsning, og dermed avgrenser mulighetsrommet for mye.

Videre ble det pekt på utfordringer knyttet til mål og krav som lett kan bli for innsnevrende og føre til at rimeligere løsninger utelukkes. Det kan generelt være krevende å sikre at mulighetsanalysen blir bred nok, noe som forutsetter kreative prosesser og gjerne involvering av aktører med ulike perspektiver og faglig bakgrunn.

Rapporten mente også at hele KVU-prosessen må forankres på et høyere nivå, ved at mandatet for utredningen kommer fra departementet. Dette ble gjentatt i Samset og Welde

⁵⁵ Jordal, H.A., Samset, K. og Nyhus, O.H. (2018). God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU), Concept arbeidsrapport nr. 2018-4.

⁵⁶ Samset, K., Andersen B. og Austeng, K. (2013). Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg, Concept rapport nr. 34

(2019)⁵⁷ som påpekte viktigheten av at mandatet har et overordnet fokus på problemet som skal løses og ikke innsnevrer mulighetsrommet for valg av løsning.

Anbefalingene i rapporten om KVVU-praksis ble i stor grad fulgt opp ved etablering av rundskriv R-108 om statens prosjektmodell i 2019. Ved oppdateringen av rundskrivet i 2023 ble det tatt inn nye føringer om fastsettelse av mandat. I tillegg har Concept gjennom flere studier foreslått bedre prosedyrer for håndtering av ikke-prissatte virkninger (Bull-Berg mfl., 2014⁵⁸; Ulstein mfl., 2020⁵⁹) som er fulgt opp i siste versjon av DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Concept-programmet har ikke gjort noen tilsvarende bred gjennomgang av kvaliteten på KVVU-er siden DFØs forrige statusmåling, men har publisert flere nyere studier som indikerer at det fortsatt gjenstår noen utfordringer med KVVU-er. Spesielt kan nevnes en studie om håndtering av nullalternativet (Volden mfl., 2023).⁶⁰ Studien finner at nullalternativet sjelden utredes som et valgbart alternativ, og i all hovedsak benyttes kun som sammenligningsgrunnlag for større tiltak.

Videre er det et stort forbedringspotensial når det gjelder å identifisere gode nullplus- eller minimumsløsninger. Kun 1/3 av KVVU-ene inkluderer dette, men heller ikke minimumsalternativer utformes som reelle alternativer og siles tidlig ut på grunnlag av strenge mål og krav. Mye tyder på at firetrinnsmetoden ikke fungerer helt etter hensikten. Concept-programmet gjør i 2025 en oppfølgingsstudie hvor en ser nærmere på hvordan utrede gode minimumsalternativer, og vil komme med anbefalinger om dette.

Et annet forbedringspotensial er evnen til å se prosjektet i et porteføljeperspektiv som diskutert i Bukkestein mfl. (2021)⁶¹. Det kan være gode begrunnelser for å prioritere et prosjekt isolert sett, men ettersom både finansiering og andre ressurser er begrenset må det prioriteres mellom gode ideer. Det er økende oppmerksomhet rundt at prosjekter og andre utviklingstiltak bør styres samlet som en portefølje, men dette er fortsatt et område hvor de fleste virksomheter har kommet kort og hvor det ønskes bedre veiledning.

⁵⁷ Samset, K. og Welde, M. (2019). Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis, Concept-rapport nr. 58

⁵⁸ Bull-Berg, H., Volden, G.H. og Grindvoll, I.L.T. (2014). Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter, Concept-rapport nr. 38

⁵⁹ Ulstein, H., Midttømme, K., Seeberg, Aa., Gulbrandsen, M., Rød, M., Guldvik, M., Gierløff, C. og Navrud, S. (2020). Forbedring av metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse, Menon-publikasjon nr. 62/2020

⁶⁰ Volden, G.H., Andersen, B., Engebø, A. og Welde, M. (2023). Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger, Concept-rapport nr. 71

⁶¹ Bukkestein, I., Volden, G.H. og Andersen, B. (2021). Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor, Concept-rapport nr. 65

Selv om de senere trinnene i KVVU-en, som handler om å beskrive og vurdere nytte, kostnad og risiko, i hovedsak har god kvalitet, har Concept identifisert forbedringspotensial også her. Vennemo mfl. (2020)⁶² pekte på en rekke tema hvor praksis er lite konsistent. Det gjaldt blant annet fastsettelse av levetid, som i stor grad er basert på antakelser og ikke empiri. Concept har i ettertid gjort en empirisk studie av faktiske levetider for transportanlegg (Tveter mfl., 2022⁶³) som antyder at en levetid på mellom 40-60 år er realistisk for veganlegg (altså kortere enn det som nå benyttes) mens levetiden er godt over 75 år for jernbane. Concept har pågående empiriske studier av levetid for bygg og for IKT-systemer.

Videre har Concept sett på betydningen av god nyttestyring som del av prosjekterstyringen. Innenfor dette temaet har Concept sett nærmere på nyttestyringspraksis i IKT-prosjekter (Berg mfl., 2021⁶⁴) og byggeprosjekter (Larsen mfl., 2024⁶⁵). Studiene dokumenterer at en god utredning av nytte i forkant ikke er nok. For å faktisk realisere nytten, kreves aktiv oppfølging underveis og etter prosjektgjennomføring og ofte også organisatoriske og andre tiltak som går langt ut over selve prosjektet. Her er det fortsatt betydelig forbedringspotensial.

Kort oppsummert viser ulike studier at de største forbedringspunktene for prosjekter under statens prosjektmodell fortsatt finnes i tidligste fase, blant annet knyttet til vurderingen av problem/behov og mulighetsrommet.

4.3 Fagligheten er under press

Nedenfor omtales to rapporter som gir klare indikasjoner på at fagligheten er under press, både hos departementene og hos underliggende virksomheter.

DFØ-rapport «Tydeligere men fortsatt under press»

I rapporten «Tydeligere men fortsatt under press» (2024) har DFØ undersøkt utviklingen av direktoratene, med vekt på den faglige rollen, både som rådgiver overfor departementene og som kompetanseorgan ut mot sektoren og samfunnet. Undersøkelsen er basert på en bred kartlegging av dagens 71 direktorater, og intervjuer med toppledere i 19 direktorater og 12 departementer.

Nedenfor gis en kortfattet omtale av resultatene fra rapporten.

⁶² Vennemo, H., Furuholmen, J., Rosnes, O. og Andreev, L. (2020). Noen krevende tema i anvendte samfunnsøkonomiske analyser. En undersøkelse av praksis i statens prosjektmodell, Concept-rapport nr. 60

⁶³ Tveter, E., Tomasgard, T. og Laingen, M. (2022). Til Dovre faller? En studie av faktisk levetid for veg og jernbane, Concept-rapport nr. 67

⁶⁴ Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. og Volden, G.H. (2021). Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor, Concept-rapport nr. 64

⁶⁵ Larsen, A.S.A., Volden, G.H., Andersen, B., Langlo, J.A. og Bakke, C. (2024). Nyttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter, Concept-rapport nr. 76

Direktoratenes faglige rolle er blitt tydeligere

Over tid er direktoratenes kunnskapsfunksjon styrket, ved at det har skjedd en større profesjonalisering av direktoratenes faglige rolle. Mange direktorater har opprettet egne utredningsenheter og etablert systemer for å innhente og bearbeide kunnskap, som grunnlag for faglige råd, veiledning og formidling. Ved at direktoratene i større grad sitter på faglig spisskompetanse og innsikt i hva som skjer i sektoren, er departementene blitt mer avhengige av direktoratenes faglige råd i sitt arbeid. Fagdialogen mellom departement og direktorat er også satt mer i system.

Flere utviklingstrekk gjør at den faglige rollen er mer krevende

Selv om direktoratene har fått en tydeligere faglig rolle, blir fagligheten utfordret fra flere hold. Direktoratene er mer preget av den kortsiktige, politiske agendaen. Dette kan gå ut over muligheten til mer langsiktig og strategisk tenkning. Tett samspill mellom departement og direktorat, kan skape spenninger mellom fleksibilitet og effektivitet på den ene siden og uavhengighet og åpenhet på den andre. Samtidig gir hyppige bestillinger med korte frister, grunn til å se på behovet for større smidighet i arbeidsmåter. Kompleksiteten i saker som direktoratene skal bidra med kunnskap inn i øker, slik at samhandling mellom sektorer og tverrsektoriell kompetanse blir stadig viktigere. For lite åpenhet om faglige råd kan tilsløre den faglige rollen. Ved at omfanget av oppgaver relatert til gjennomføring av vedtatt politikk øker, reduseres også direktoratenes kapasitet til å ivareta den faglige rollen.

Behov for oppmerksomhet om direktoratenes faglige rolle framover

For å ivareta direktoratenes faglige rolle framover, er det behov for høy bevissthet i både direktorat og departement om hvordan rollen kan balanseres i skjæringspunktet mellom fag og politikk. Det er derfor viktig at innholdet i og utformingen av direktoratsrollen løpende drøftes i samspillet mellom direktorat og departement.

Sterkere prioriteringer fremover krever kunnskapsbaserte beslutninger

Avslutningsvis i rapporten pekes det på direktoratenes betydning for kunnskapsbaserte beslutninger og en opplyst samfunnsdebatt. Det fremgår av rapporten at direktoratenes faglighet er grunnleggende for å beholde og styrke tilliten til offentlige myndigheter. For å sikre dette er det nødvendig at direktoratenes faglighet er forankret i de sentrale forvaltningsverdiene, demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Ett av de områdene hvor direktoratenes kunnskap vil være viktig framover er de sterkere prioriteringene som departementene skal inn i som følge av krav om mer effektiv ressursbruk.

Masteroppgave om årsaker til mangelfulle utredninger

I en nylig masteroppgave ved OsloMET⁶⁶ forsøker forfatteren å belyse hva som er årsaken til departementenes mangelfulle utredninger. Metoder som er benyttet er både

⁶⁶ Engelmark, C. (2023). *Lojalitet eller legitimitet? Beslutninger og forholdet mellom politikk og byråkrati i statsforvaltningen*. Masteroppgave ved OsloMet – storbyuniversitetet., se <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3162800>

dokumentstudier og dybdeintervjuer av et utvalg departementsråder og ekspedisjonssjefer. Nedenfor gis en kortfattet oppsummering av analysen og funn fra masteroppgaven.

Analysen indikerer at det er flere utviklingstrekk som har ledet til en svakere faglighet og sterkere politisk lojalitet, som medialisering og digitalisering, flere internasjonale avtaler og konvensjoner, og økt parlamentarisk detaljstyring av forvaltningen⁶⁷. Videre har faglige oppgaver blitt delegert fra departementene til underliggende etater («direktorativering»), og departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse har blitt mer omfattende og formalisert (sekretarisering)⁶⁸, samtidig som antall politisk tilsatte i departementene har økt⁶⁹. Dette medvirker til at departementene i mindre grad etterlever utredningsinstruksens krav.

Videre indikerer analysen at den politiske lojaliteten i større grad er implisitt, og i mindre grad en forvaltningsverdi som balanseres opp mot andre verdier. Det fremgår av rapporten at datamaterialet slik sett viser tegn på dyp politisering. Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at utviklingstrekk har styrket den politiske lojaliteten og svekket den faglige uavhengigheten. Videre ser det ut til at den konstruktive rolleklarheten har blitt mindre klar, og at det er den politiske lojaliteten som gjennomgående ser ut til å veie tyngst.

Når utredningsbehovet må vike for beslutningsbehovet, innebærer det at regjeringen og Stortinget kan fatte beslutninger og iverksette tiltak raskere, men det medfører samtidig et dårligere beslutningsgrunnlag og en høyere risiko for at tiltakene ikke svarer på de konkrete problemene de er ment å løse. Det kan også gi utilsiktede konsekvenser, som at kostnadene blir større enn antatt, eller at de strider mot annet lov- eller regelverk. Raskere beslutninger kan slik sett gi kortsiktig politisk gevinst, men kan samtidig svekke legitimitetsgrunnlaget for det politiske systemet.

⁶⁷ Aspøy 2020.

⁶⁸ Kommunal og moderniseringsdepartementet 2019.

⁶⁹ Christensen et al. 2018.

Vedlegg 1: Dokumentstudien – utdypende om utvalg og metode

I det følgende beskriver vi det metodiske opplegget for dokumentstudien nærmere. Metoden i 2023 tilsvarer, som tidligere nevnt, den metoden som ble brukt ved tidligere målinger i 2019 og 2015.

1.1 Utvalg av dokumenter

Dokumentstudien bygger på saker som er sendt på høring av departementene og på saker hentet fra Kudos. For at en sak eller en utredning skulle bli med i utvalget i analysen, måtte den inneholde et forslag til statlige tiltak. Vi har ikke skilt mellom om forslag til tiltak er fra departementet selv, eller om forslaget ligger i dokumenter utarbeidet av eksterne, for eksempel et konsulentfirma, en arbeidsgruppe eller et utvalg. Det avgjørende var at høringsdokumentet reelt sett inneholder en beskrivelse av ett eller flere forslag til tiltak.

Vi har også sett på bakenforliggende dokumenter til disse sakene, for å undersøke om utredningene får en bedre skår basert på tidligere kunnskapsgrunnlag. Fremgangsmåten med å vurdere bakgrunnsinformasjon har sine begrensninger siden det er ressurskrevende å få en full oversikt over alle mulige dokumenter, og enkelte utredninger har en lang historikk hvor det blant annet bygges på tidligere utredninger. En forutsetning har derfor vært at det i utredningen kommer tydelig frem at utredningen bygger på et gitt kunnskapsgrunnlag, og det er kun disse vi har vurdert. For beslutningstakerne er det også viktig at slik kunnskap er relativt enkelt tilgjengelig og at det er tydelig hvordan tidligere utredninger er blitt vurdert og hensyntatt som grunnlag for utredningen som er lagt ut på høring. Samtidig er dette en test for å se om utredningskvaliteten kan sies å være noe bedre når disse bakenforliggende dokumentene tas med i vurderingen.

De fleste utredningene fra regjeringen.no som viser til andre dokumenter viser til proposisjoner og/eller innstillinger til Stortinget. Det vises også til andre dokumenter slik som NOUer, statsbudsjettet og tidligere utredninger. Dette er også tilfellet for utredningene i utvalget fra KUDOS, men med noe større tilbøyelighet til å vise til andre rapporter og utredninger.

Hørings sakene i dokumentstudien består av de sakene som er sendt på høring fra departementene i andre halvår 2023, altså i perioden fra 1. juli 2023 til 31. desember 2023. Disse sakene er hentet ut fra oversiktssiden for høringer på regjeringen.no. Blant de totalt 105 hørings sakene, har vi valgt ut hver tredje sak som ble lagt ut på denne siden. Når det gjelder høringer med flere, separate saker i samme høring, er disse delt opp slik at hver sak vurderes for seg. Totalt har vi lest og analysert 45 hørings saker fra andre halvår 2023, herunder 11 NOUer.

Sakene består i stor grad av regulatoriske virkemidler innenfor ulike sektorer. Når det gjelder utredninger i utvalget fra Kudos, har vi sett på utredninger som var lagt inn i databasen i 2023. Vi har brukt søkeordene «tiltak» og «utredninger» og valgt ut de som er relevante for denne målingen.⁷⁰ Saker vi har sett på består av svært ulike sakstyper, der disse består av ulike typer av virkemidler og innenfor ulike sektorer. Noen eksempler på utredninger som er med i utvalget vårt: «Skolemåltid i Norge – kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering», «Utredning om en tredje juridisk kjønnskategori» og «Utredning av en reduksjon av gjeldende bestandsmål for brunbjørn i Norge».

Som tidligere nevnt har vi fulgt samme metode for å vurdere utredningskvalitet som ved tidligere målinger for å sikre sammenliknbarhet, og dermed kunne måle utviklingen over tid. Vi har foretatt systematiske vurderinger av utredningene ut fra de samme kvalitetskriteriene som har blitt benyttet tidligere (se under). To personer har arbeidet parallelt med det samme datamaterialet og dernest kommet fram til én felles vurdering.

1.2 Skåringsverktøyet og arbeidet med dette

Skåringsverktøyet som er benyttet i dokumentstudien er det samme som det som ble utviklet og brukt i nullpunktsmålingen, og som også ble brukt i statusmålingen i 2019. Det er blitt benyttet tre typer kriterier:

- kjernekrav som er utledet fra minimumskravene i utredningsinstruksen. Disse anvendes for alle utredningene.
- tilleggskriterier som er utledet fra skal- eller må-krav i utredningsinstruksens veileder. Disse anvendes for alle utredningene.
- kriterier for forenklete og samfunnsøkonomiske analyser. Disse er utledet fra DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Kriteriene anvendes for utredninger som oppfyller kjernekravene og tilleggskriteriene i så stor grad at de blir vurdert som forenklete eller samfunnsøkonomiske analyser.

I arbeidet med dokumentstudien har to analytikere arbeidet parallelt med det samme datamaterialet. De har imidlertid kommet fram til én felles vurdering og én felles skåring. Det vil si at de hver for seg har vurdert de samme dokumentene med det samme skåringsverktøyet. Deretter har de sammenliknet og diskutert resultatene seg imellom og avslutningsvis kommet fram til en omforent vurdering av hørings-saken. I tvilstilfeller har sakene blitt diskutert på prosjektmøter med hele prosjektteamet. På den måten har vi prøvd å få en enhetlig vurdering av utredningene.

⁷⁰ I databasen Kudos finnes blant annet evalueringer, utredninger, årsrapporter, tildelingsbrev, NOUer, planer og strategier, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

1.3 Skåring og vurdering av kjernekriteriene

Skåringen av utredningene er basert på uttellingen for hvert enkelt kriterium, der hver av disse vektet likt. Det vil si at helhetsinntrykket av utredningene i mindre grad er vektlagt i vurderingen. En og samme utredning kan for eksempel utmerke seg positivt på to av kriteriene og samtidig bedømmes til å være helt utilstrekkelig på de resterende kriteriene. Dette innebærer for eksempel at hvis en utredning skårer svært godt på ett av kriteriene, vil ikke det nødvendigvis bety at utredningen jevnt over er god.

NOUer og utredninger i utvalget fra Kudos er omfangsrike dokumenter, og vi har ikke kunnet lese disse 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 lest dem godt nok til å vurdere kvaliteten ved hjelp av skåringsverktøyet. Vi har benyttet samme skåringssystem på NOU- og Kudos-utredningene som for andre dokumenter. Som nevnt kan NOU- og Kudos-utredningene inneholde mange og svært varierte elementer. Alle skåring av den enkelte utredning er derfor uttrykk for en helhetsvurdering på tvers av 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 for det enkelte kriterium vi vurderte standarden ut ifra. Vi mener samlet sett at framgangsmåten har bidratt til en hensiktsmessig vurdering av kvaliteten på NOU- og Kudos-dokumentene.

På samme måte som i nullpunktsmålingen og målingen i 2019 har vi benyttet et skåringsverktøy for syv kjernekriterier der sakene er vurdert for hvert enkelt kjernekriterium og gitt verdi enten som «ikke besvart», «delvis besvart», «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». I det følgende er det konkretisert hva verdiene innebærer for det enkelte kjernekriterium. Beskrivelsen er likelydende med beskrivelsen i nullpunktsmålingen, men vi har – som i 2019 – med noen ytterligere presiseringer der hvor vi har funnet behov for dette.

Skåring av kjernekriterium 1 (problembeskrivelse): Vurderingen «ikke besvart» gis til saker som ikke definerer hvilket problem som skal løses. Et eksempel her er utredninger som går rett på beskrivelsen av et tiltak uten å ha definert problemet. «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 uklar måte. Utredninger med eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser skåres med verdien «besvart i stor grad». Dette er gode beskrivelser, men 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 framtidig tilstand som man ønsker å oppnå med tiltaket. Utredninger helt uten mål gis «ikke besvart». Her er det ikke mulig å lese seg fram 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 som har 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 framtidig 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. Tiltakene 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 eller utredningen) og hvor de resterende tiltakene er nevnt i vedlegg uten at disse vedleggene brukes tydelig i selve høringsnotatet/utredningen. 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. De beskriver en eller flere virkninger tilstrekkelig, men med klare mangler, som at de kun identifiserer positive virkninger, eller at mulige negative virkninger mangler, eller at virkninger for andre (relevante) berørte grupper ikke omtales. Likeledes gjelder mangler med hensyn til hvor utførlig virkningene er beskrevet. 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 framkommer

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): Iskåringen 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 det framgår at utredende instans verken tilråder eller fraråder tiltaket som er beskrevet. «Delvis besvart» gis til utredninger med implisitte anbefalinger ved at kun ett tiltak er utredet, og ved at saken ev. 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 til utredninger med flere alternative/konkurrerende tiltak og en implisitt anbefaling av minst ett av dem. Med det siste menes det at utredningen ikke inneholder en vurdering av tiltakene sett opp mot hverandre. «Besvart etter beste praksis» gis til de utredningene med flere tiltak og en eksplisitt begrunnelse for hvorfor et tiltak er foretrukket framfor andre.

Skåring av kjernekrterium 6 (gjennomføring): I spørsmålet om forutsetninger for vellykket gjennomføring er vi blant annet ute etter vurderinger om regulatoriske, administrative og andre forhold som påvirker gjennomføringen. Disse omtales i det videre som de tre hovedforutsetningene. Administrative forhold kan være ansvarsfordeling, organisasjon og anslag på utgiftsbehov. Regulatoriske 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 om 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 hvilket 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 regulatoriske forutsetninger for vellykket gjennomføring, men likevel bare skåres til «delvis besvart» fordi vi skjønnsmessig

har vurdert at drøftingene av disse hovedforutsetningene framstår 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 som følge av dette 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 en 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-regelverk, menneskerettigheter eller internasjonale konvensjoner.

I vurderingen av utredningene for dette kriteriet har vi altså først vurdert om en sak er innenfor minst ett av de prinsipielle områdene nevnt ovenfor. Dersom den ikke er det, er den ikke vurdert ut fra prinsippkriteriet. Er derimot saken 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. Det er derfor ikke gitt at en sak som burde ha prinsipielle vurderinger, og som ikke har beskrevet det, er blitt fanget opp.

Kvalitetskriteriet om prinsipielle spørsmål er gradert på lik måte som de øvrige kjernekriteriene. 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 tilgrensende 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»

Gjennomsnittlig skåring på kjernekriteriene samlet

I kapittel 1.1 gis det tall for den gjennomsnittlige skåringen på kjernekriteriene samlet.

I denne vurderingen av overordnet utredningskvalitet inngår seks av de syv kjernekriteriene (jf. instruksens seks spørsmål presentert i kapittel 2.1.3). Vi har ikke tatt med skåringen på prinsipielle spørsmål i vurderingen av samlet skåring av kvaliteten på utredningene.

Utredningene er vurdert som «ikke-besvart», «delvis besvart», «i stor grad besvart» og «besvart etter beste praksis» ut fra de enkelte spørsmålene, jamfør over. Utredningen får, for hvert av kjerne-kriteriene, 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». En utredning kan dermed få skåren 6 dersom den besvarer samtlige seks kjerne-kriterier etter beste praksis. Deretter beregnes gjennomsnittlig skår for alle sakene.

1.4 Skåring og vurdering av tilleggskriterier

I tillegg til de syv kjerne-kriteriene er det definert fire tilleggskriterier. Tilleggskriteriene inngår i vurderingen av analyseform (jf. kapittel 1.6 i vedlegg 1). Disse er utledet fra skal- og bør-krav i utredningsinstruksens veileder. Tilleggskriteriene er anvendt for alle utredningene vi har vurdert. Disse kriteriene er sentrale for å utdype vurderingen av hvilken kvalitet hørings-sakene har. Dette er de fire tilleggskriteriene:

- 1) Inneholder analysen en beskrivelse av nullalternativet?
- 2) Er tiltaket beskrevet i tilstrekkelig detalj til at virkningene kan identifiseres og beskrives?
- 3) Er det anslått (ev. 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 og samfunnsøkonomiske 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 DFØs veileder til utredningsinstruksens og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. En utredning på nivå med en forenklet analyse og en samfunnsøkonomisk analyse vurderes dermed ut fra 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 høyst?

Vi gir kriteriene for forenklet analyse enten «besvart» eller «ikke besvart».

1.6 Riktig analyseform og en vurdering opp mot forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse

Ifølge utredningsinstruksen kan utredninger gjennomføres enten som en minimumsanalyse, en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har vurdert hvilken utredningsform vi mener utredningen er, og vi har vurdert hvilken utredningsform den burde ha hatt, ut ifra prinsippene i utredningsinstruksen. Disse vurderingene har vært gjennomført i to steg.

I den første delen av vurderingen er utredningsformen til utredningen vurdert etter kjerne-kriteriene 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 kjerne-kriteriene. En utredning kan dermed få skåren 6 dersom den besvarer samtlige seks kjerne-kriterier etter beste praksis. I tillegg kan den få inntil ett poeng for skåring på prinsippspørsmålet. 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. Den må

- ha bedre enn «ikke besvart» på alle kjerne-kriteriene (med unntak av prinsipielle spørsmål)
- ha en totalskår lik minst 2/3 av den totale poengskåren som er mulig (dvs. totalskår på minimum 6 poeng)

Utredningene som består denne testen, blir så vurdert etter kriteriene for forenklete analyser. Det er ni kriterier for forenklete 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 skåren (dvs. høyere enn 9 poeng), blir vurdert kvalitativt som samfunnsøkonomiske analyser.⁷¹ De resterende utredningene blir definert som forenklete analyser.

Når kjerne-kriteriene er gitt 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.

⁷¹ De aktuelle utredningene tilfredsstilte i tillegg kravet til samfunnsøkonomiske analyser om at de vesentligste kostnadsvirkningene ble verdsatt.

Tilleggskriteriene vil generelt kreve mindre for å få «besvart» enn et kjernesporsmål vil kreve for å få «besvart etter beste praksis» eller «besvart i stor grad». Det vil derimot kreve mer å besvare et tilleggskriterium enn å sørge for at et kjernesporsmål er «delvis besvart». Slik sett vil skåringen gi et godt bilde av hvor grundig utredningen er. Ved vurderingen av hvilke analyser som skal vurderes som høyere analyseformer, er det 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 eller samfunnsøkonomisk analyse.

I den andre delen av vurderingen er det vurdert hvilken analyseform utredningen burde ha hatt. Utredningsinstruksens veileder beskriver hvordan man kan finne et forholdsmessig nivå på utredningen. De tre hovedkriteriene for skalering er disse:

- 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.

Hovedkriteriet om prinsipielle spørsmål er ikke brukt for å anslå om det holder at hver enkelt utredning følger minimumskravene (altså å være en minimumsanalyse), eller om utredningen burde være en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. En forenklet eller samfunnsøkonomisk analyse trenger ikke inneholde en grundig prinsipiell drøfting. En utredning som ikke har besvart kjernekrateriet 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 hatt. Det er vurdert ut fra utredningsinstruksens veileder (jf. kapittel 2.2). Spørsmålet her er om få eller mange påvirkes av tiltaket, 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.⁷² 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, er det kun vurdert tallet på dem som antas å bli direkte berørt. Her har vi satt en terskelverdi på minst 5000 personer som må berøres direkte, for at vi kan si at mange påvirkes. Stor grad av påvirkning er skjønsmessig vurdert, for eksempel endringer i pensjoner, vesentlige økninger i utgifter, påvirkning på personvern eller større endringer i offentlige tjenester eller organisatoriske rammer. Liten grad av påvirkning er skjønsmessig vurdert, for eksempel

⁷² Det følger av instruksens veileder at i de tilfeller man er i tvil om tiltaket medfører vesentlige virkninger, må man i hver enkelt utredning vurdere om det bør gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse (se avsnitt 2.2.3).

forskriftsjusteringer, endring av eksisterende tilskuddsordninger, rutineendringer og avgiftsjusteringer.

Til å vurdere hvilken analyseform som er benyttet i utredningen, 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 en samfunnsøkonomisk analyseform fordi mange vil 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, men samtidig har vi vurdert at en minimumsanalyse er tilstrekkelig for den aktuelle høringen.

I tvilstilfeller mellom ulike analyseformer har vi altså latt utredningene få den laveste analyseformen ved vurdering av hvor grundig den burde være.

Utredningsinstruksens veileder tilsier for øvrig at stramme eksterne tidsrammer i noen spesielle tilfeller kan gjøre det nødvendig med mindre grundig utredning. I forbindelse med alle høringer er det vurdert om noe tilsier at tiltaket må gjennomføres særlig raskt. I sakene hvor tid var en begrensende faktor, kan det konkluderes med at minimumsanalyse er en tilstrekkelig analyseform. Vi har ikke funnet slike saker i vårt utvalg fra 2023, heller ikke i 2019 og det gjaldt også svært få høringer i utvalget i 2015.

1.7 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 høringssakene i undergrupper og undersøke om karakteristikkene på disse områdene kan relateres til hvor godt de ulike kriteriene besvares. Det ble utviklet fem kategorier for virkemidlene som blir foreslått i utredningene:

- regulatoriske virkemidler
- organisatoriske virkemidler
- økonomiske virkemidler
- pedagogiske virkemidler
- andre virkemidler

Regulatoriske 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 oppbygging, styring og liknende. Økonomiske virkemidler innebærer virkemidler av økonomisk art eller virkemidler som påvirker enheters 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 (regulatoriske 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 regulatoriske og økonomiske virkemidler. I analysen som er gjengitt i denne rapporten, har vi forenklet kategoriene og skilt mellom 1) regulatoriske, 2) andre virkemidler (ekskl. regulatoriske) og 3) regulatoriske i kombinasjon med andre virkemidler.

1.8 Vurdering av samfunnsøkonomiske analyser og Doffin-søk

I enkelte tilfeller vil en utredning kunne omhandle tiltak med vesentlige virkninger, og det følger av utredningsinstruksen at utredningen i slike tilfeller skal gjennomføres som en samfunnsøkonomisk analyse. Antall utredninger som er vurdert på nivå med samfunnsøkonomiske analyser, har vist seg å være svært lavt.

I likhet med nullpunktsmålingen og tidligere statusmåling er det i 2023 innhentet tilleggsinformasjon til dokumentanalysen om utbredelsen av samfunnsøkonomiske analyser. Vi har kartlagt antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser i en bestemt tidsperiode på Doffin, som er Norges nettbaserte kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Her legger offentlig forvaltning ut oppdrag på anbud, som for eksempel samfunnsøkonomiske analyser. Den nasjonale terskelverdien som utløser kunngjøring på Doffin, ble hevet til 1,3 millioner fra april 2018.⁷³ Det er frivillig å publisere oppdrag under denne terskelverdien. Vi har ikke oversikt over omfanget av bestillinger med lavere beløp.

Vi benytter den samme framgangsmåten som ble brukt tidligere. Vi har utvidet tallmateriale fra de tidligere rapportene med tall til og med 2023. Hvert enkelt søketreff på søkeord er vurdert inngående og likeledes spørsmålet om det er en bestilling av en samfunnsøkonomisk analyse fra en statlig virksomhet eller ikke. I utgangspunktet har kriteriet vært helt entydig: Det skal gå tydelig fram av tittel eller beskrivelsen av oppdraget at dette gjelder en samfunnsøkonomisk analyse.

⁷³ Om terskelverdier se: [Terskelverdier for offentlige anskaffelser | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no) | 2015 var terskelverdien kr. 500 000. De nasjonale terskelverdiene økte til 1.1 millioner 1.januar 2017.

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 framstår som en samfunnsøkonomisk analyse.

De samme vurderingene er gjort for 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. har inngått. 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 2010–2023. 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 er ved statlige beslutninger.

Vedlegg 2 - De grunnleggende krav til utredninger (kjernekriteriene)

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hver av de seks kjernekriteriene og hvor stor andel som er vurdert som henholdsvis «ikke besvart», «delvis besvart», «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». Vi ser her på utvalget av hørings sakene (eksl. NOUer) og utredninger i utvalget fra Kudos.⁷⁴

Når det gjelder hørings sakene ser vi på utviklingen fra tidligere målinger. Ettersom utvalget av hørings saker er mindre i 2023 sett opp mot tidligere målinger, er det naturlig at det kan være noe mer variasjon når vi ser på utviklingen fra 2015 til 2023 versus når vi ser på utviklingen fra 2015 til 2019. Dette fordi et lite utvalg vil være mer følsomt for skjevheter (jf. kapittel 2.1.3).

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, konsekvensene for berørte grupper og årsakene til at det har oppstått. En god problembeskrivelse er nødvendig for at utredningen skal munne ut i et beslutningsgrunnlag. Uten en klar beskrivelse av hvilket problem tiltaket skal løse, har utredningen en vesentlig svakhet.

I vår vurdering av dette kriteriet har vi lagt vekt på hvor god beskrivelsen av problemet er. Her har vi sett på hvor god fremstillingen er, og blant annet om faktagrunnlaget, alvorlighetsgrad og omfanget av problemet er omtalt og i hvilken grad.

Resultater for hørings sakene

Figur 1 viser utvalget med hørings saker (eksl. NOUer), der vi ser at det i 2023 var omtrent 9 pst. av disse utredningene som ikke beskrev hva som var problemet. Den tilsvarende andel for 2015 var 7 pst. og i 2019 nede på 3 pst. Selv om det er en liten andel som mangler en problembeskrivelse ser vi altså at det er en litt større andel i 2023 enn i 2015 og 2019.

I 2023 var det 32 pst. av utredningene som delvis beskrev hva som var problemet, noe som vi ser er en nedgang fra de to foregående årene. I disse tilfellene formidles det i utredningene hva problemet er, men ofte på en noe indirekte og uklar måte.

Halvparten av utredningene besvarte dette kriteriet i stor grad i 2023. Dette er omtrent samme nivå som tidligere år, men med liten bedring. Dette er nivået de fleste utredningene

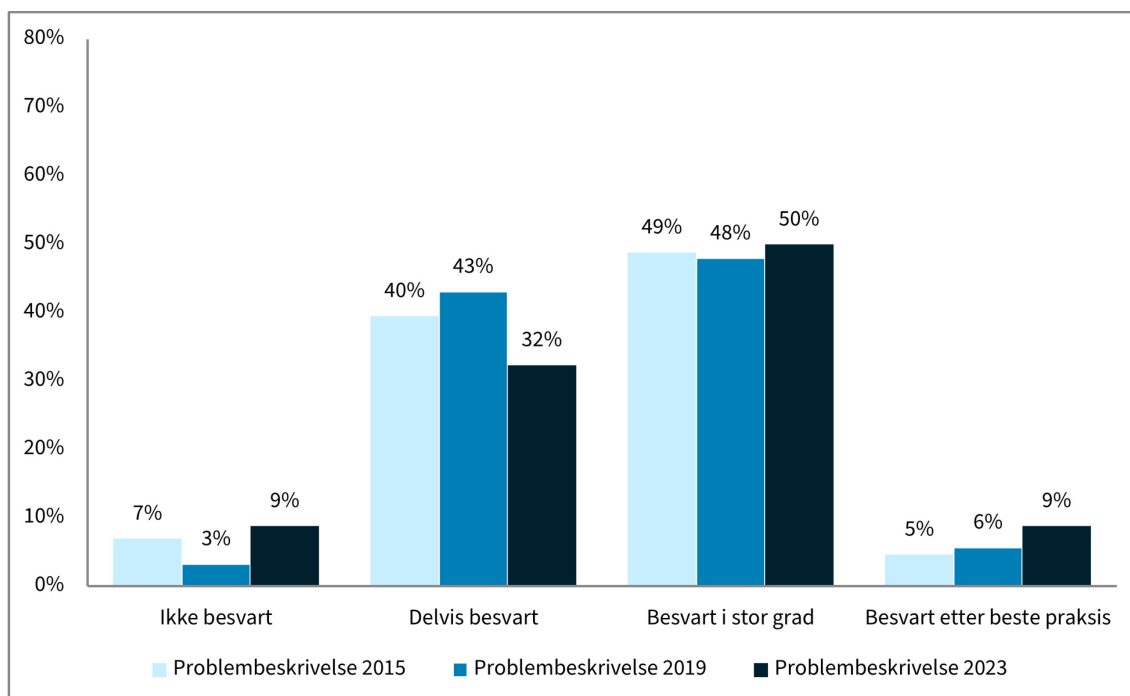
⁷⁴ Utvalget med hørings saker (eksl. NOUer) består av 34 saker, og utvalget fra Kudos består av 21 utredninger. For mer informasjon om utvalget, se kapittel 2.1.1 og 2.1.2.

havner inn under og disse har eksplisitte, gode og tydelige problembeskrivelser, men samtidig noen mangler ved seg.

Det er fremdeles en lav andel av utredningene som er besvart etter «beste praksis». 9 pst. av utredningene fikk denne skåren i 2023, mens 6 pst. i 2019 og 5 pst. i 2015. Selv med en liten bedring fra 2015 frem til 2023 er andelen fremdeles lav.

Årsaken til at det ikke er flere av utredningene som er vurdert til å være besvart etter «beste praksis» heller enn å være «besvart i stor grad», er at problemets omfang og alvorlighetsgrad ikke er forklart i stor nok grad og at problemene ofte beskrives på en kvalitativ og informativ måte, men uten at problempåstandene underbygges av statistikk og eksterne henvisninger i nevneverdig grad.

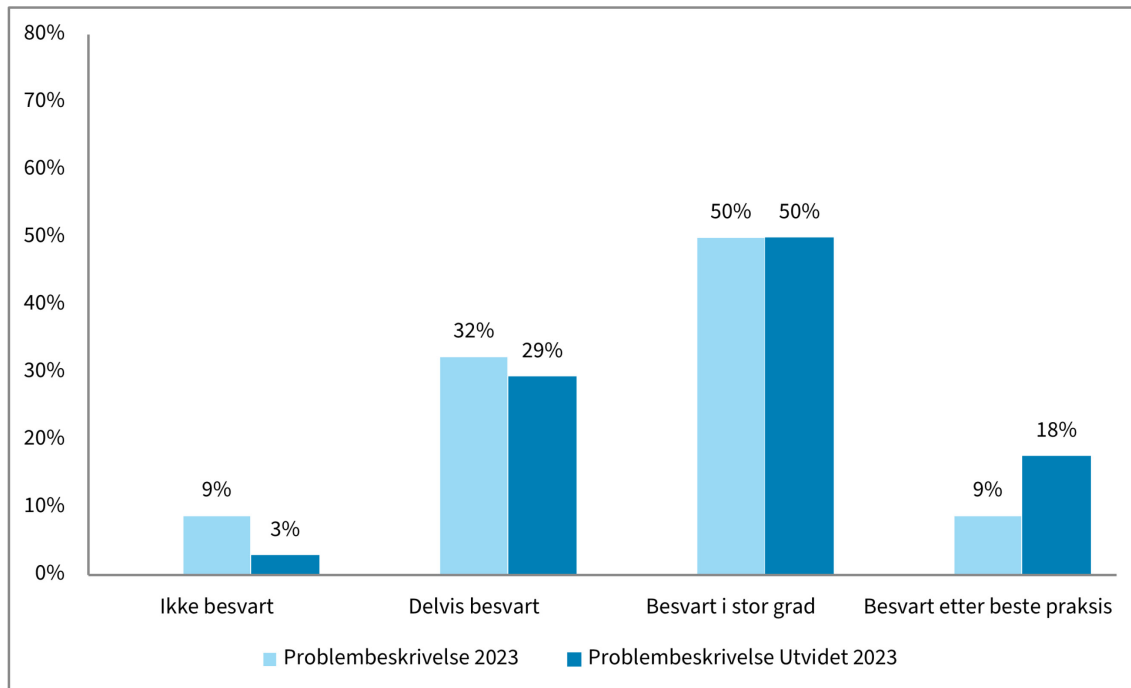
Figur 1: Fordeling av skåring for problembeskrivelsen. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Figur 2 viser at høringssakene (eksl. NOUer) i 2023 får en bedre skår på kriteriet om problemet når de bakenforliggende dokumentene tas med. Noen av utredningene vurderes dermed opp fra et nivå til et annet, for eksempel fra «besvart i stor grad» til «besvart etter beste praksis». I kategorien «besvart etter beste praksis» øker andelen nærmere bestemt fra 9 til 18 pst. når vi tar med bakenforliggende dokumenter. Samtidig er noen færre problembeskrivelser funnet til å være «ikke besvart», med en nedgang fra 9 til 3 pst. Bedringen kommer generelt sett fra at disse bakenforliggende dokumentene kan gi noe mer informasjon om blant annet bakgrunn, omfang og alvorlighetsgrad slik at det blir enda tydeligere hvorfor dette er et problem.

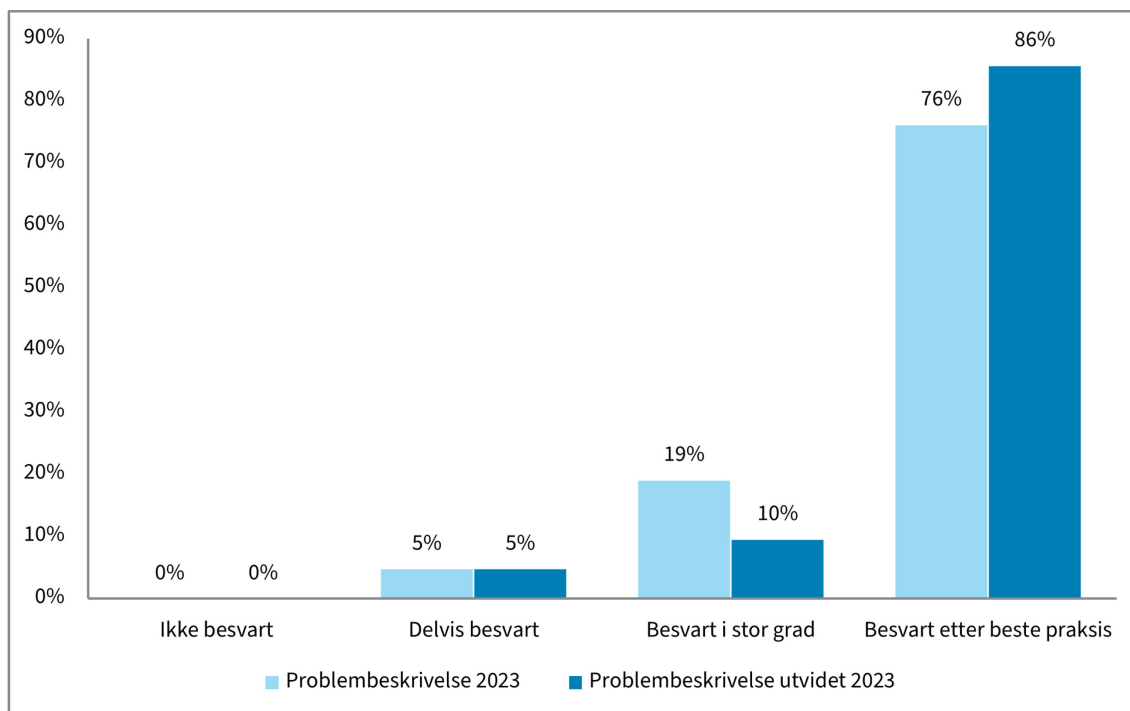
Figur 2: Fordeling av skåring for problembeskrivelsen. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2023 - uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utredninger i utvalget fra KUDOS

Figur 3 viser hvordan kriteriet om problemet er besvart for utredninger fra Kudos i 2023. Vi ser at disse utredningene besvarer dette spørsmålet etter «beste praksis» i 76 pst. av tilfellene i 2023, og ved å inkludere også bakenforliggende dokumenter øker andelen besvart etter «beste praksis» til 86 pst. Med andre ord er det i stor grad gode problembeskrivelser i de fleste av disse utredningene.

Figur 3: Fordeling av skåring for problembeskrivelsen. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 - uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert ser vi at problembeskrivelsen er det kjernekriteriet som er best besvart både når vi ser på høringssakene (eksl. NOUer) og på utredninger registrert i Kudos. Dette gjelder også nå vi ser på bakenforliggende dokumenter. Videre er det en relativt stor forskjell mellom utvalget av høringssakene og utredningene i utvalget fra Kudos når det kommer til besvarelsen av dette kriteriet. Mens 18 pst. hadde besvart etter «beste praksis» av høringssakene når også bakenforliggende dokumenter hensyntas, var den tilsvarende andelen fra Kudos-utredningene på hele 86 pst.

En generell betraktning er at problembeskrivelsen ofte kan gjøres betydelig bedre med små ressurser i de tilfeller informasjon er lett tilgjengelig. I mange av utredningene som får en dårlig skår, kunne denne vært høyere om de hadde beskrevet hvorfor dette er et problem, hvor alvorlig det er og omfanget av det. Inntrykket av høringssakene (eksl. NOUer) er, nå som før, at kunnskap om problemet ofte er tilgjengelig, men ikke blir gitt tilstrekkelig plass i utredningen. Dette kan være kunnskap som utreder allerede har, for eksempel gjennom tidligere utredninger, som det ikke henvises til i utredningen.

Som vi ser er det en liten bedring når vi også i hensyntar bakenforliggende dokumenter, men dette fordrer at disse er eksplisitt vist til i utredningen slik at man vet hva som skal vurderes. Utredningene i utvalget fra Kudos har besvart dette kriteriet godt, men også i disse utredningene er det potensiale for å ta inn noe mer informasjon om dette spørsmålet.

2.2 Hvor gode er målformuleringene?

Som en del av utredningsinstruksens spørsmål «Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?», skal det fastsettes mål for hva vi skal oppnå. Et mål skal definere ønsket framtidig tilstand, og det skal gjenspeile utfordringene i problembeskrivelsen. DFØs veileder til utredningsinstruksen sier at utredningen både bør formulere mål for samfunnet og for målgruppen(e) som man ønsker å endre situasjonen for. Klare og etterprøvbare mål er viktige både for å utlede relevante tiltak og for å evaluere tiltak i etterkant.

Ved vurderingen av hvor godt dette kriteriet er blitt besvart, har vi sett på hvor gode målformuleringene er, og også om det er beskrevet mål for samfunnet og for målgruppen(e).

Resultater for høringssakene

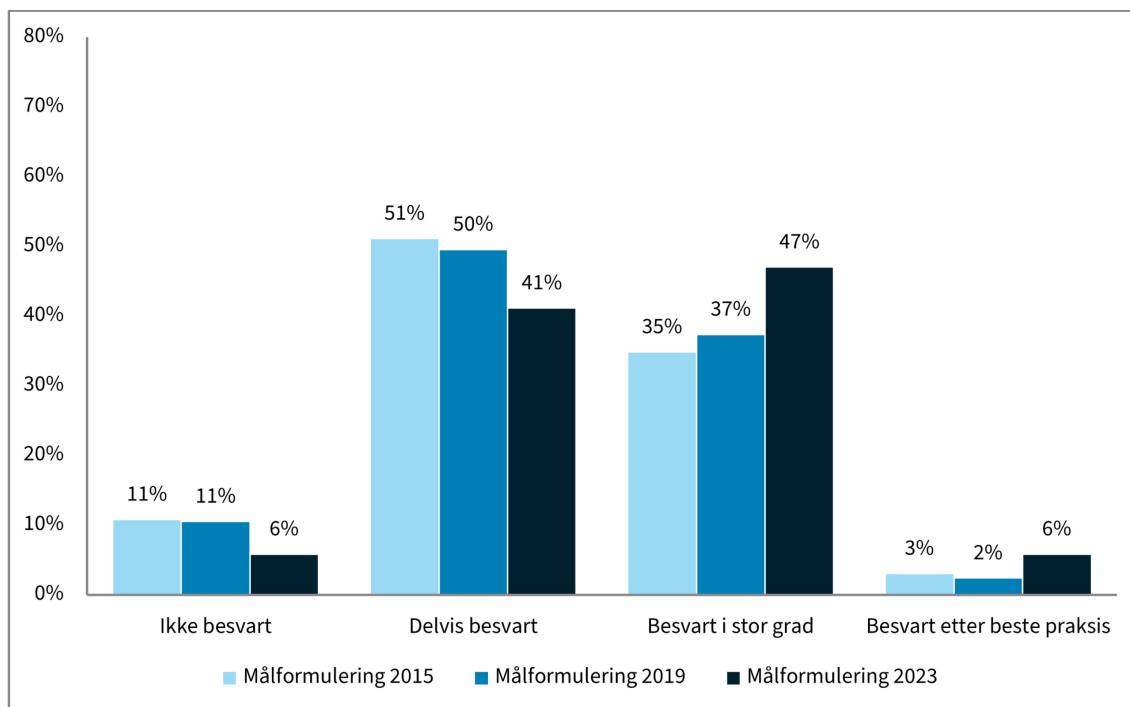
Figur 4 viser hvordan høringssakene (eksl. NOUer) skårer på kriteriet om målformuleringer, og vi ser at det har vært noe endring i besvarelsene av dette kriteriet. Gradvis har det vært en nedgang i utredninger som får «ikke besvart» eller «delvis besvart» på dette spørsmålet, til fordel for en økning i de som har blitt besvart i «stor grad» eller etter «beste praksis».

De 6 pst. av utredningene som i 2023 er gitt «ikke besvart» er utredninger hvor det ikke er mulig å lese seg frem til hva som skal oppnås med tiltaket. «Devis besvart» kategorien har tidligere vært hvor den største andelen av utredningene har havnet, mens i 2023 var denne på 45 pst. av utvalget. I disse utredningene er målformuleringene implisitte og noe uklare, og sier lite om en ønsket framtidig tilstand.

I 2023 økte andelen av utredningene som er «besvart i stor grad», fra henholdsvis 35 pst. og 37 pst. i 2015 og 2019 til 47 pst. i 2023. Dette er utredninger som er karakterisert ved gode målformuleringer, men som kan ha noen mangler slik som at mål er formulert på bruker- eller samfunnsnivå, men ikke begge deler.

Det har vært en liten økning i utredningene som i 2023 besvarer kriteriet etter «beste praksis». I 2023 er denne andelen på 6 pst., mens andelen var 3 pst. i 2015 og 2 pst. i 2019. Dette er utredninger som har eksplisitte og tydelige målformuleringer som sier noe om ønsket framtidig tilstand på både bruker- og samfunnsnivå.

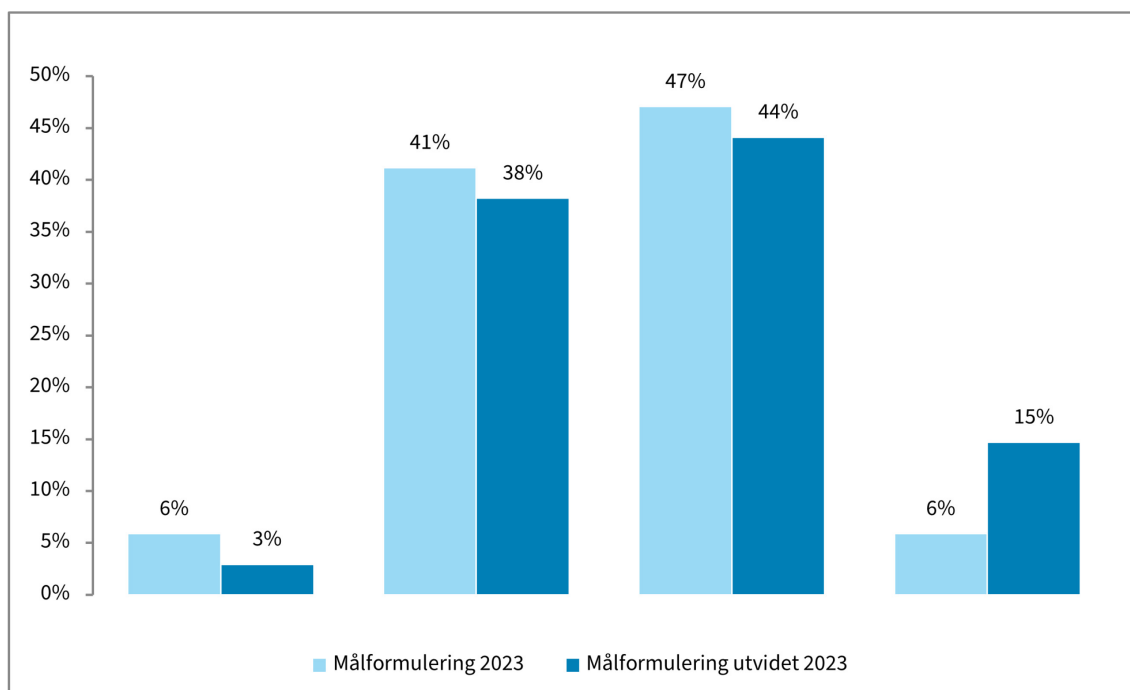
Figur 4: Fordeling av skåring på målformuleringen. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.6



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumentasjon hensyntas

Figur 5 viser at de bakenforliggende dokumentene trekker opp skåren noe, og andelen som har besvart dette spørsmålet etter beste praksis går opp fra 6 til 15 pst., samtidig som andelen innenfor de andre tre grupperingene går ned. Også her viser det at de bakenforliggende dokumentene bidrar til å belyse spørsmålet, og i endel tilfeller blir det tydeligere hva utredningen skal oppnå.

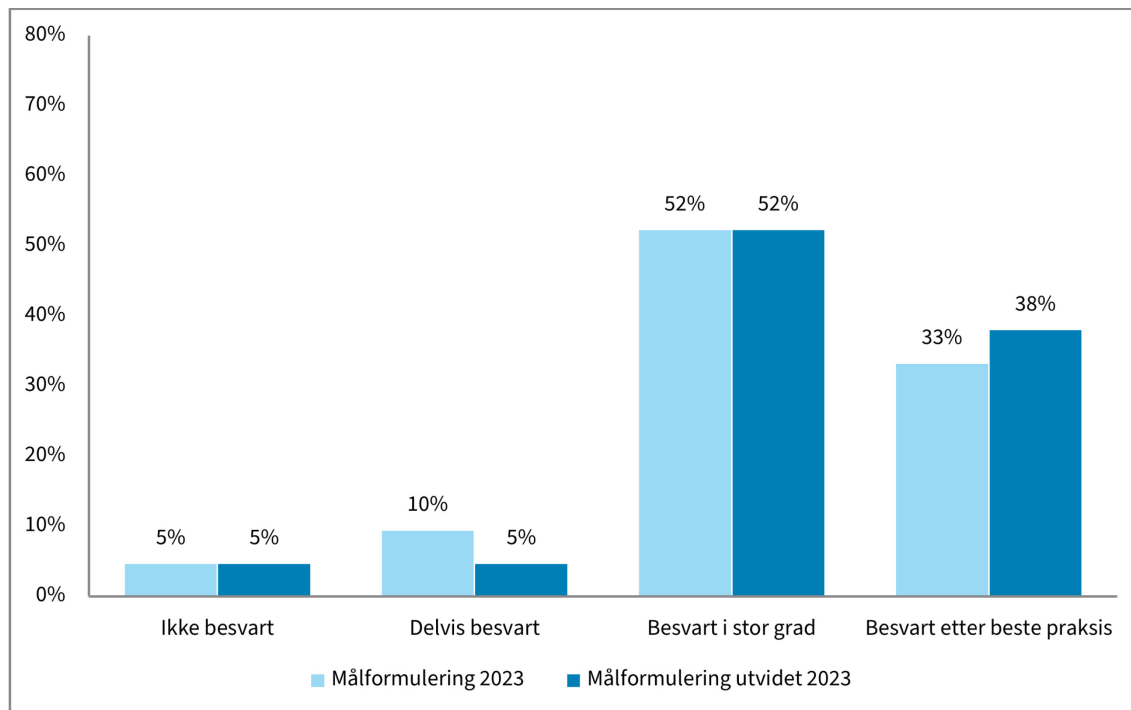
Figur 5: Fordeling av skåring på målformuleringen. Høringssaker i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utredninger i utvalget fra Kudos

Når vi ser på utredningene i utvalget fra Kudos er andelen som har besvart kriteriet om målformuleringer enten «i stor grad» eller «etter beste praksis» en del større enn hva vi fant hos utredningene på regjeringen.no.

Figur 6: Fordeling av skåring på målformuleringen. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023– uten og med bakenforliggende dokumenter.



Andelen av utredningene i utvalget fra Kudos som ble vurdert til «ikke besvart» er lav, og på 5 pst. Denne er også 5 pst. når vi tok i betraktning bakenforliggende dokumenter. Andelen som var gitt «delvis besvart» gikk ned fra 10 pst. til 5 pst. når bakenforliggende dokumenter ble tatt med. Andelen vurdert til å være «besvart i stor grad» holdt seg stabil. Samtidig var det en økning fra 33 til 38 pst. i «besvart etter beste praksis». Utredningene i utvalget fra Kudos er altså preget av å ha gode målformuleringer som er godt begrunnet, og i mange tilfeller også utformet på bruker- og samfunnsnivå.

Fordeling av skår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Generelt sett ser vi også at der hvor vi finner bakenforliggende dokumenter er det lite endring i det samlede bildet både når vi ser på utredningene i utvalget fra Kudos og på høringssakene (eksl. NOUer). Men i begge utvalgene finner vi en økning i andelen av utredninger som besvarer dette kriteriet etter beste praksis.

I vurderingen av resultatene for 2019 var det et generelt inntrykk at målformuleringene kunne vært gjort bedre med små grep, likt som poengtert for problembeskrivelsen. I en stor andel av utredningene i 2019 ble det ikke nevnt hva man ønsket å oppnå med tiltaket, verken for samfunnet eller for målgruppen(e) til tiltaket. Dette er også tilfellet for

utredningene i 2023, og særlig blant de som havner i kategoriene for «ikke besvart» eller «delvis besvart», hvor det burde vært nevnt hva som ønskes oppnå med tiltaket, for samfunnet og for målgruppen(e) til tiltaket.

Kort oppsummert har kriteriet om målformuleringer i hørings sakene hatt en positiv utvikling, der vi ser at det nå er flere som besvarer dette i «stor grad» og etter «beste praksis» – til sammen 53 pst. Det er imidlertid 47 pst. som får enten «ikke besvart» eller «delvis besvart» på dette kriteriet, så det er fremdeles et stort rom for forbedringer. Utredningene i utvalget fra Kudos har i større grad besvart kriteriet om målformuleringer i «stor grad» og etter «beste praksis», til sammen 90 pst. Når vi ser på bakenforliggende dokumenter både for hørings sakene og sakene fra Kudos finner vi en økning i andelen som besvarer kriteriet etter beste praksis, men det medfører kun en liten endring samlet sett.

Det er fremdeles et generelt inntrykk at målformuleringene kan gjøres bedre med små grep, ved å nevne hva man ønsker å oppnå med tiltaket for samfunnet og målgruppen(e) til tiltaket.

2.3 Blir det vurdert alternative tiltak?

Utredningsinstruksen har et tydelig krav om å utrede alternative tiltak som er relevante for å løse problemet. Det er sjelden slik at det bare finnes én bestemt løsning på et problem. Vi har 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.

Resultater for hørings sakene

Figur 7 viser hvordan hørings sakene (eksl. NOUer) skårer på kriteriet om alternative tiltak, der vi ser at en stor andel av utredningene var «ikke besvart» i 2015 og i 2019, noe som også gjelder i 2023 selv om andelen er noe lavere.

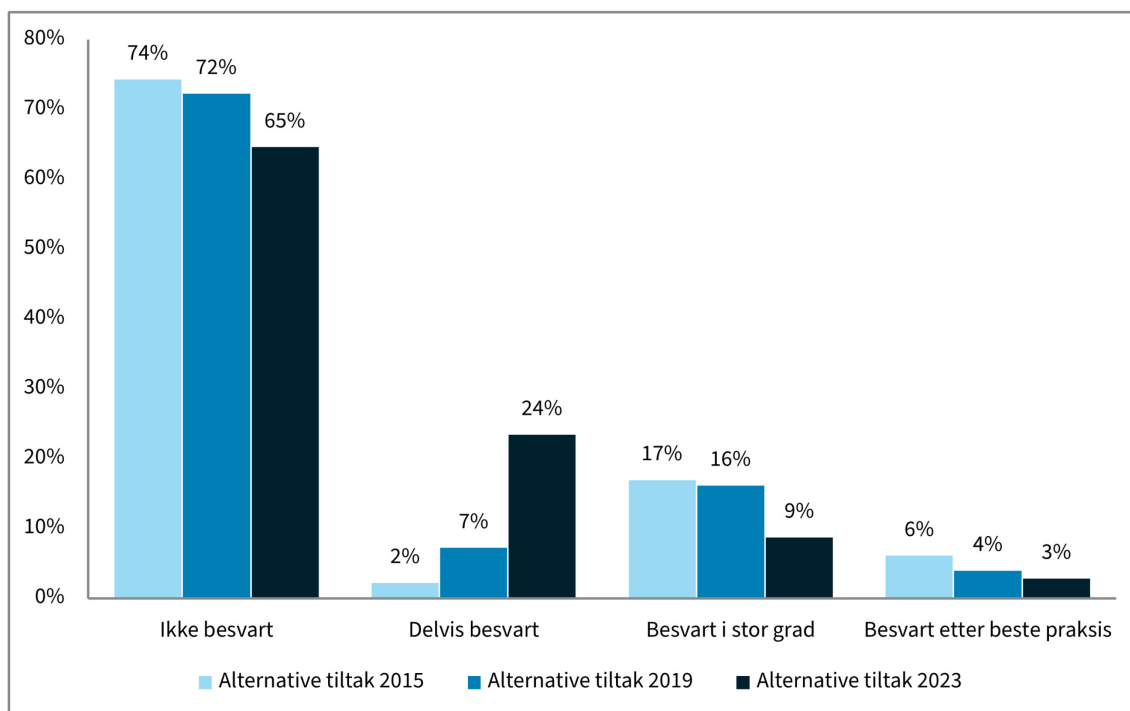
Som i 2015 og 2019 er det i 2023 fremdeles slik at utredningene i stor grad ikke identifiserer og beskriver alternative og konkurrerende tiltak. De fleste av utredningene inneholder enten kun ett tiltak eller flere ikke-konkurrerende tiltak i en såkalt tiltakspakke (det vil si en pakke med komplementære tiltak). I utvalget med hørings saker er det mange forskriftssaker, og et typisk eksempel er endringer i forskrifter hvor det kun er gitt ett forslag til endring i forskriften.

24 pst. av utredningene i 2023 er vurdert til å delvis besvare dette spørsmålet, og er en tydelig større andel enn i 2015 og 2019 hvor henholdsvis kun 2 og 7 pst. av utredningene var vurdert til «delvis besvart».

Samtidig med at flere er vurdert til «delvis besvart», er det i 2023 færre som er vurdert til å være «besvart i stor grad», med 9 pst. av utredningene mot 17 pst. i 2015 og 16 pst. i 2019. Dette er utredninger med flere alternative tiltak som omtales og beskrives, men med utilstrekkelig og mangelfull beskrivelse av noen av tiltakene. Et annet trekk er at ett av tiltakene som drøftes er langt mer utførlig gjort enn de andre alternative tiltakene.

Det er kun 3 pst. av utredningen som er «besvart etter beste praksis», mot 4 pst. i 2019 og 6 pst. i 2015. Dette er utredninger som har flere identifiserte og beskrevne tiltak, og hvor det er konkurrerende og likeverdige tiltak, som vi har funnet er beskrevet på en tilfredsstillende og god måte.

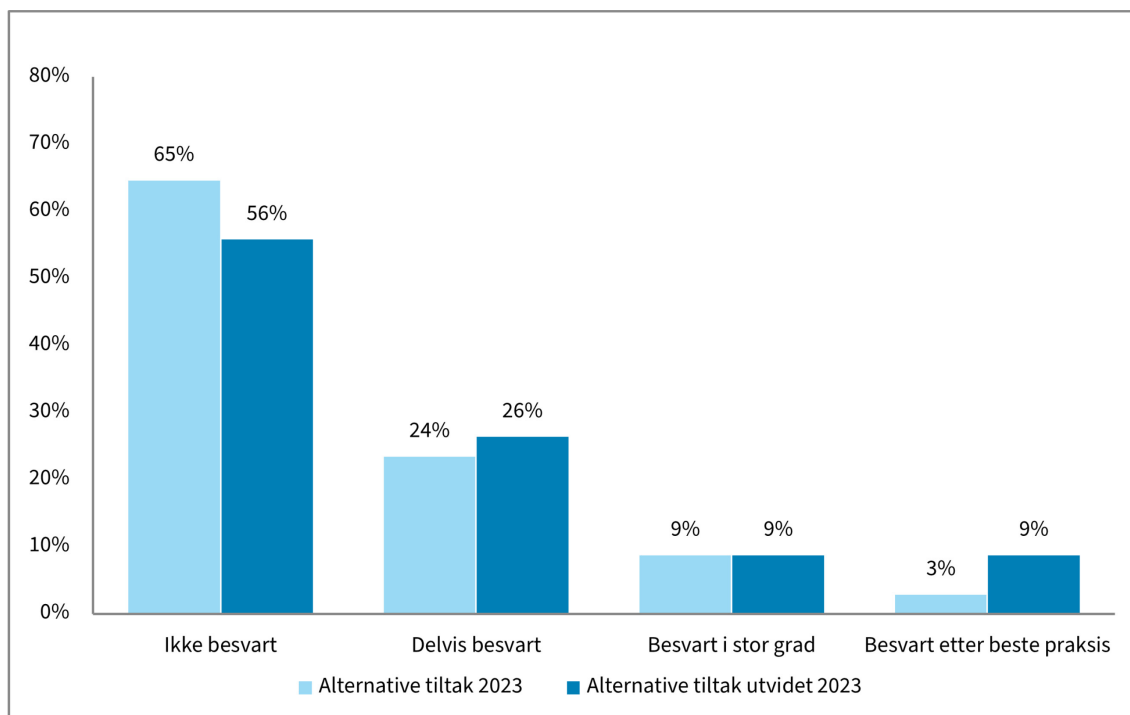
Figur 7: Fordeling av skåring på alternative tiltak. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumenter tas med

I Figur 8 vises resultatene for det utvidede utvalget i 2023. Som vi ser er det en liten bedring i at andelen «ikke besvart» går noe ned fra 65 til 56 pst., samtidig som andelen «delvis besvart» øker fra 24 til 26 pst. og «besvart etter beste praksis» øker fra 3 til 9 pst.

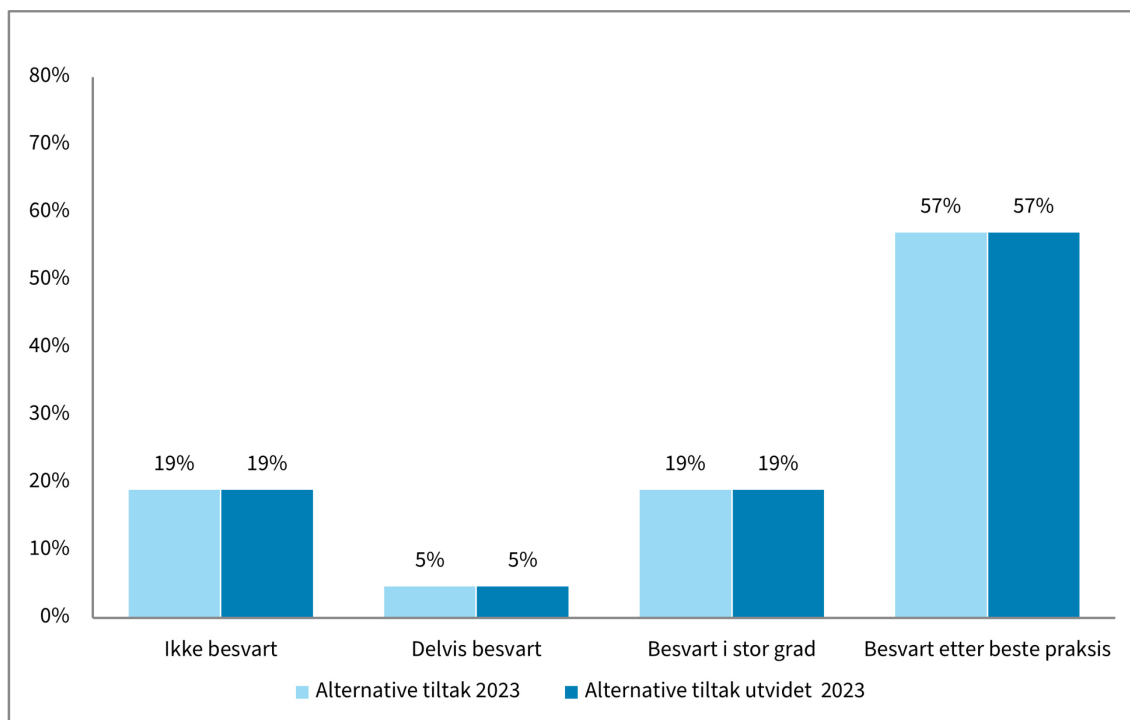
Figur 8: Fordeling av skåring på alternative tiltak. Høringssakene (eksl. NOUer) i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utredninger i utvalget fra Kudos

Figur 9 viser hvordan utredningene i utvalget fra Kudos skårer på kriteriet om alternative tiltak, der vi ser at de fleste utreder alternative tiltak etter «beste praksis». Disse utredningene har da flere identifiserte og beskrevne tiltak som er ansett som konkurrerende og likeverdige. Andelen som ikke har besvart dette spørsmålet er 19 pst., og således en god del lavere enn hva som var tilfellet for utredningene på regjeringen.no. Det er ikke funnet noen bakenforliggende dokumenter som har gjort at skåren har endret seg på dette spørsmålet.

Figur 9: Fordeling av skåring på alternative tiltak. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert ser vi at kriteriet om alternative tiltak fremdeles er det spørsmålet som er vurdert til å være dårligst besvart blant hørings sakene (eksl. NOUer), med så å si ingen endring i den samlede vurderingen fra 2015 til 2023. Det er 89 pst. av hørings sakene som får «ikke besvart» eller «delvis besvart» på dette kriteriet. Når vi ser på utredninger i utvalget fra Kudos er kriteriet besvart i større grad, og den største andelen her finner vi at besvarer kriteriet om alternative tiltak etter «beste praksis» med hele 57 pst. Når bakenforliggende utredninger hensyntas medfører dette at flere av hørings sakene går fra «ikke besvart» til «delvis besvart», men ellers kun små endringer for begge utvalgene.

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 instruksen står det at utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. 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 av 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 virkninger for *alle* berørte grupper i samfunnet utredes tilstrekkelig.

Resultater for hørings sakene

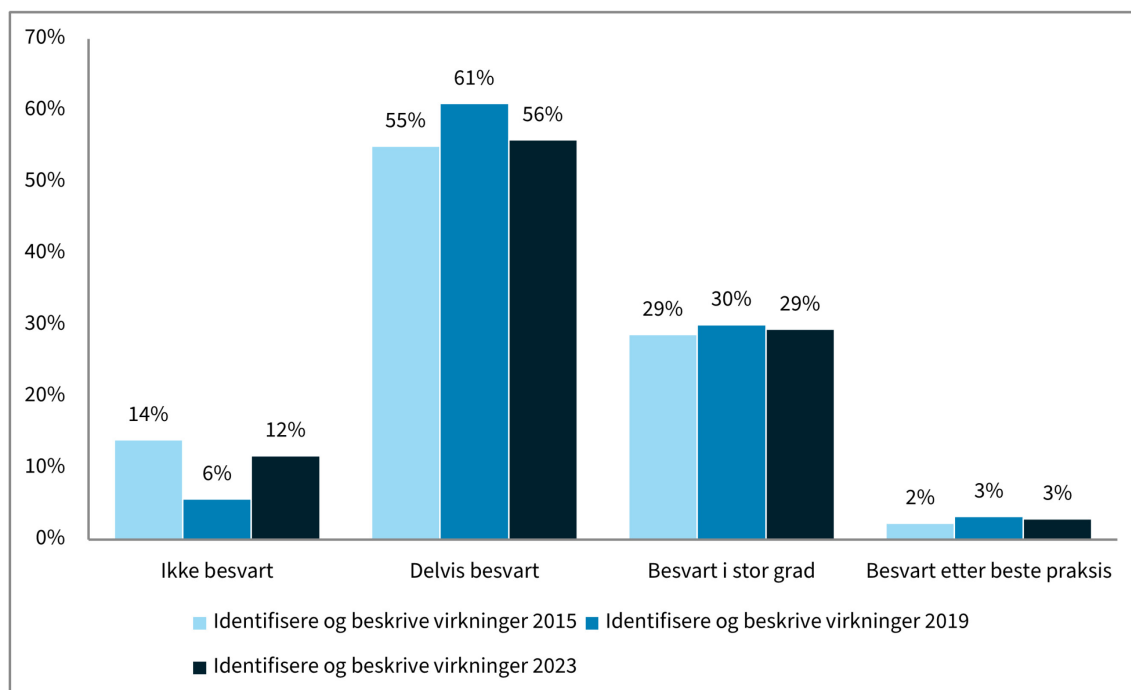
Figur 10 viser at 12 pst. av hørings sakene (eksl. NOUer) ikke besvarer spørsmålet om virkninger. Dette er noe opp fra 2019 da tilsvarende andel var på 6 pst., men samtidig litt ned fra 14 pst. i 2015. Disse utredningene kjennetegnes ved at det er en så å si fullstendig mangelfull beskrivelse av virkningene, eller at det nevnes en virkning uten at denne beskrives nærmere.

Den største andelen, 56 pst., av utredningene har «delvis besvart» dette kriteriet. Dette er omtrent samme nivå som i 2015, men litt lavere enn i 2019. Disse utredningene har gjerne kun et tiltak som det gis en beskrivelse for, men ofte er det identifisert kun positive virkninger, mens de negative virkningene er fraværende. Det sies her lite om hva virkningen er for brukerne og for samfunnet, og det sies lite om tidsperspektivet for virkningene eller virkninger for andre relevante berørte grupper enn tiltakets målgruppe.

Videre ser vi at det er omtrent det samme nivået i 2015, 2019, og 2023 på andelen utredninger som er vurdert til å besvare dette kriteriet i stor grad. Dette er saker som inneholder ett eller flere tiltak, med gode beskrivelser av mange eller en del av virkningene som identifiseres og som ofte har en god drøfting av både positive og negative sider ved tiltaket.

Andelen som er vurdert til å være «besvart etter beste praksis» er også så å si lik for de tre årene. Det er kun 3 pst. av utredningene i 2023 som er vurdert til å havne i denne kategorien. Dette er saker hvor det utredes flere og alternative tiltak, hvor det identifiseres ulike virkninger for tiltakene, og hvor beskrivelsene av virkningene er vurdert til å være gode og grundige.

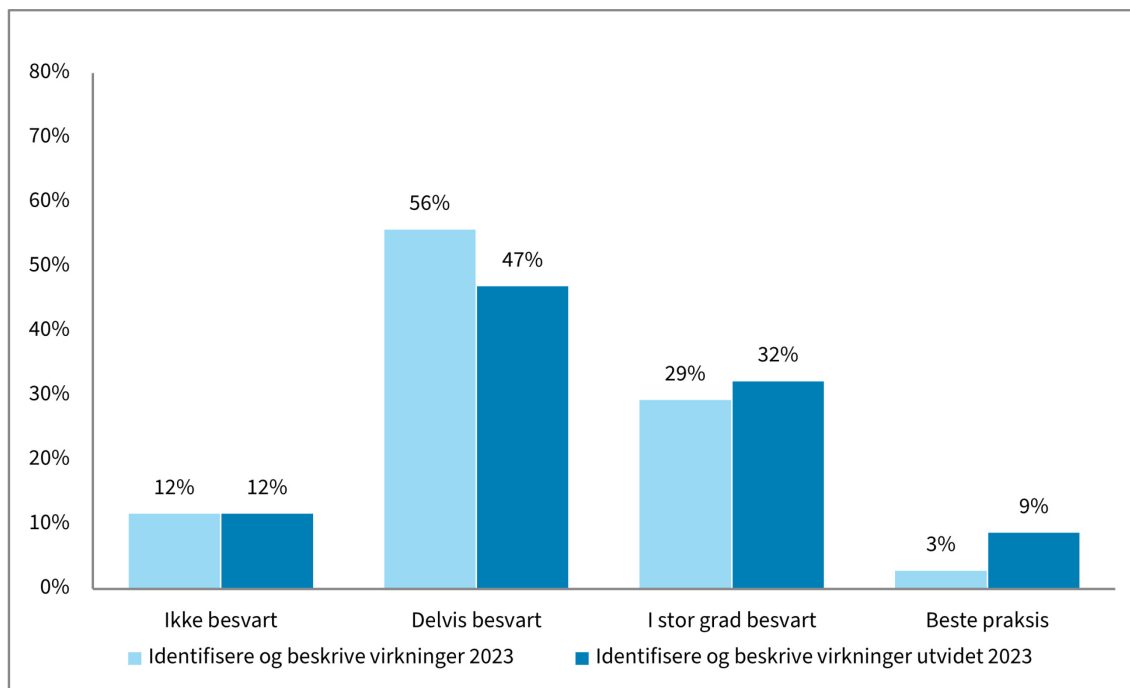
Figur 10: Fordeling av skåring på virkninger. Hørings sakene (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Når vi også ser på de bakenforliggende dokumentene ser vi av Figur 11 at det er noen flere av utredningene som vurderes å ha «besvart i stor grad» og etter «beste praksis».

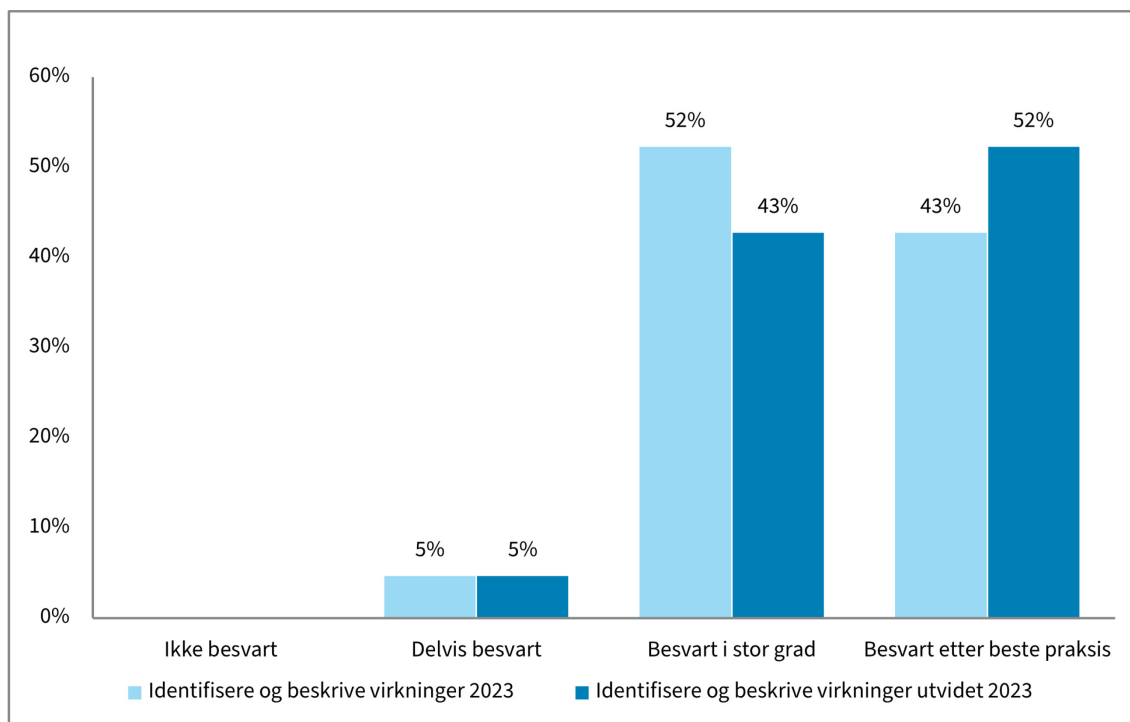
Figur 11: Fordeling av skåring på virkninger. Høringssaker i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumentasjon.



Resultater for utredninger i utvalget fra Kudos

Når det gjelder kriteriet om virkninger når vi ser på utredninger i utvalget fra Kudos, viser figur 12 at de aller fleste utredningene her havner innenfor kategorien der de er «besvart i stor grad», med gode beskrivelser av virkningene, eller etter «beste praksis» hvor flere tiltak er gitt godt begrunnede vurderinger av virkningene. Når vi også ser på eventuelle bakenforliggende dokumenter gir det en økt andel som er «besvart etter beste praksis» som går fra 43 til 52 pst.

Figur 12: Fordeling av skåring på virkninger. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert ser vi at kriteriet om virkninger er det som er nest dårligst besvart (dvs. etter alternative tiltak), men hvor det er en tydelig forskjell mellom utvalget av hørings sakene og utredningene i utvalget fra Kudos i å beskrive nærmere ulike virkninger, hva de innebærer og hvem de treffer. Det er til sammen 68 pst. av hørings sakene som får «ikke besvart» eller «delvis besvart» på dette kriteriet, mens tilsvarende andel for Kudos-utredningene er på 5 pst. Når bakenforliggende utredninger hensyntas blir resultatene noe bedre for hørings sakene.

2.5 Gis det gode anbefalinger av tiltak?

Det følger av utredningsinstruksen at en utredning skal munne ut i en begrunnet anbefaling. Også i de tilfellene det anbefales at tiltak ikke bør iverksettes, bør det foreligge en begrunnelse. I DFØs veileder til utredningsinstruksen er hovedregelen at det tiltaket som er vurdert til å gi størst samlet nytte sett opp mot samlet kostnad for samfunnet bør anbefales. Anbefalingen skal også synliggjøre hvilke avveininger som er gjort, og hvilke forutsetninger utredningen og konklusjonen bygger på.

I vurderingene av hørings saker etter dette kriteriet 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 hørings sakene anbefaler eller fraråder det utredede tiltaket. Når det gjelder 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 innbefatter en avveining mellom alternative tiltak.

Resultater for hørings sakene

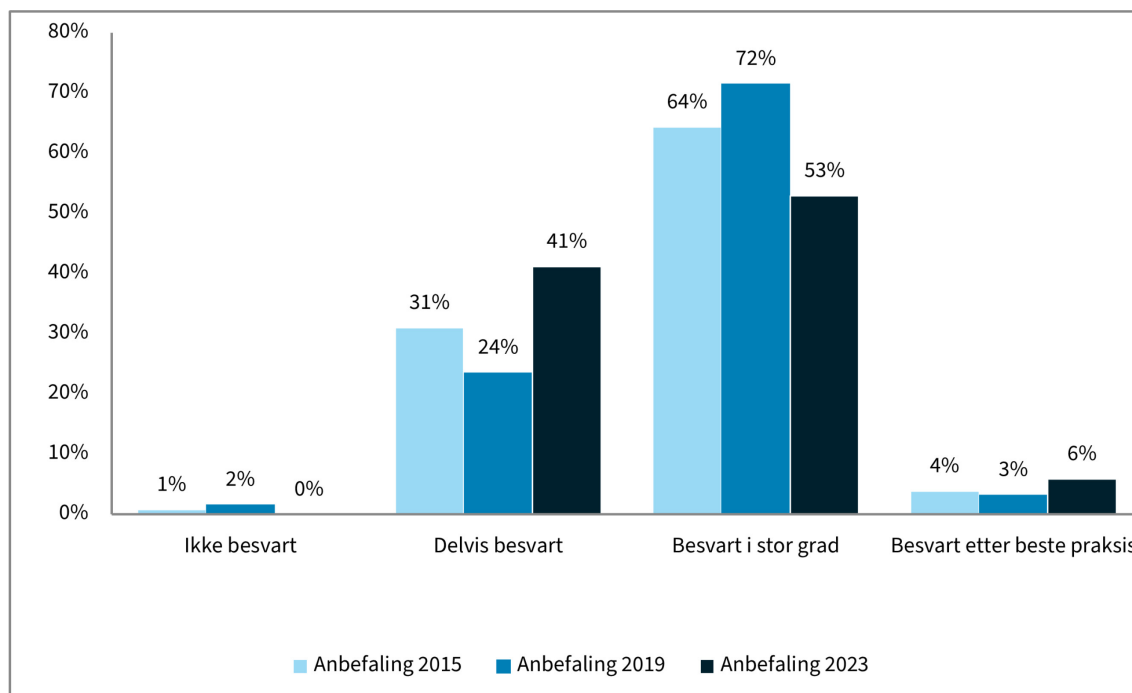
Figur 13 viser at ingen av hørings sakene i 2023 ble vurdert til å ikke besvare spørsmålet om anbefaling av tiltak, og hvor ingen eksplisitte tiltak var anbefalt. Vi ser også at andelen var veldig lav både i 2015 og i 2019.

Andelen som var «delvis besvart» økte til 41 pst., fra henholdsvis 24 pst. i 2019 og 31 pst. i 2015. I disse tilfellene var det gitt en implisitt anbefaling av kun ett tiltak, eller mer passive og ubegrunnede anbefalinger uten nærmere begrunnelse for anbefalingen.

Den største andelen besvarte dette kriteriet i stor grad, men er gått noe ned fra henholdsvis 64 pst. i 2015, og 72 pst. i 2019, til 53 pst. i 2023. Terskelen for kvalitet på dette kriteriet er imidlertid lav. Eksempelvis har det, for å vurderes til «besvart i stor grad», vært tilstrekkelig at en utredning har en eksplisitt anbefaling. De sakene som er vurdert til å ivareta kriteriet i stor grad, har også mangler knyttet til å begrunne anbefalingen. For alle årene har de aller fleste sakene i utvalgene utredet kun ett tiltak, eller flere ikke-konkurrerende tiltak, og det er ofte lite relevant å begrunne hvorfor det utredede tiltaket foretrekkes framfor et annet. Rangering av tiltak forekommer altså sjelden, siden en rangering må gjøres med bakgrunn i at det er flere konkurrerende tiltak.

6 pst. ble vurdert til å besvare spørsmålet etter beste praksis. Dette er litt opp fra de to tidligere målingene. Dette er utredninger hvor det er tydelig vurdert flere tiltak, og det kommer godt frem hvilket tiltak som anbefales og hvorfor det anbefales.

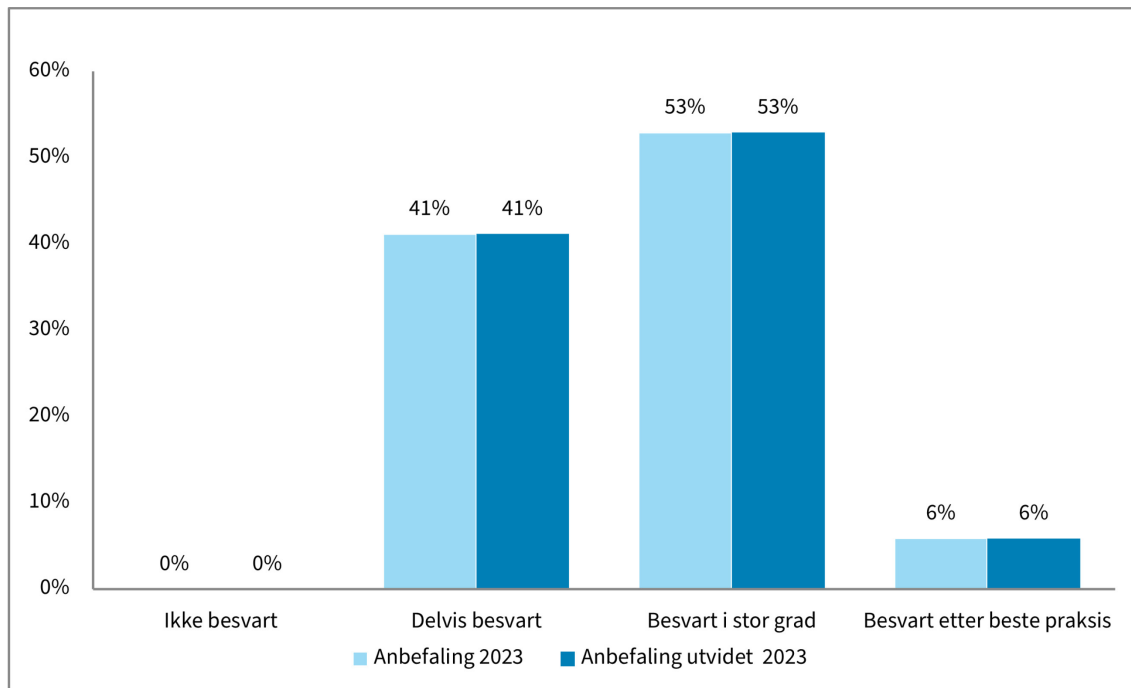
Figur 13: Fordeling av skåring på anbefaling. Hørings saker (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumenter hensyntas

Når vi ser på de bakenforliggende dokumentene fra utvalget i 2023 finner vi ingen endring i skåret på dette kriteriet, dette er som vist i figur 14.

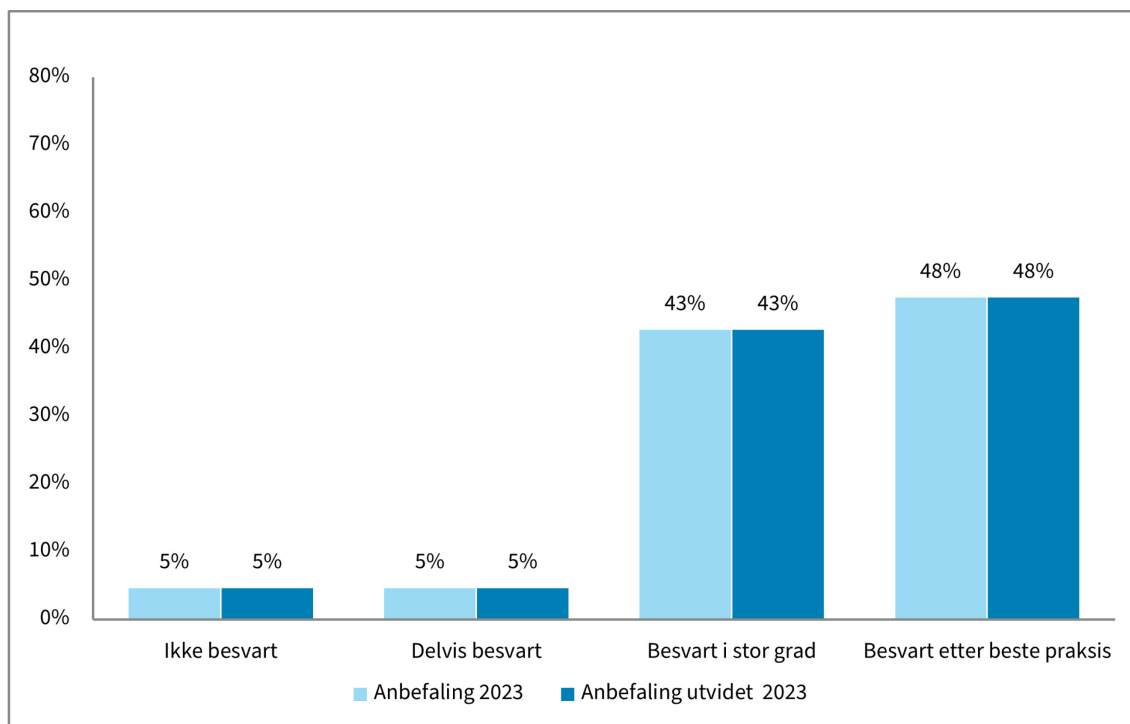
Figur 14: Fordeling av skåring på anbefaling. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utredninger i utvalget fra Kudos

Figur 15 viser hvordan utredningene i utvalget fra Kudos skårer på kriteriet om anbefaling. De aller fleste finner vi at er «besvart i stor grad» eller etter «beste praksis», mens kun 5 pst. havner på «delvis besvart» og 5 pst. på «ikke besvart».

Figur 15: Fordeling av skåring på anbefaling. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert er det kriteriet om anbefaling av tiltak som fremdeles er det som i størst grad etterleves. Dette var også tilfellet i 2015 og 2019, men med en liten nedgang til 2023 hvor en større andel av utredningene havner i kategorien for «delvis besvart». Også her ser vi at utredningene i utvalget fra Kudos skårer bedre, hvor 91 pst. er enten «besvart i stor grad» eller etter «beste praksis». Mens tilsvarende andel for hørings sakene er på 59 pst.

2.6 Er forutsetninger for vellykket gjennomføring beskrevet?

Det siste kjerne kriteriet vi har sett på, sett bort fra prinsipielle spørsmål som omtales i kapittel 2.7 i vedlegg 2, er besvarelsen av forutsetningene for vellykket gjennomføring. I utredningsinstruksens veileder står det at det skal vurderes om det er regulatoriske, administrative eller andre forhold som påvirker gjennomføringen. Administrative forhold kan være ansvarsfordeling, organisasjon og anslag på utgiftsbehov. Regulatoriske 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 om hvilke kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for at gjennomføringen skal bli vellykket. Dette kan for eksempel være tekniske løsninger, kompetansetiltak, informasjon til brukere, gevinstrealiseringsplaner og IKT.

Forskjellen på «delvis besvart», «besvart i stor grad» og «besvart etter beste praksis» handler i utgangspunktet om antall forutsetninger for vellykket gjennomføring som drøftes. Det

betyr for eksempel at høringssaker der to av tre forutsetninger drøftes, tilsvarer «besvart i stor grad». Men i tillegg vurderes også grundigheten. Det betyr eksempelvis at høringsdokumenter kan liste opp både administrative og regulatoriske forutsetninger, men likevel vurderes som «delvis besvart» fordi vi skjønnsmessig vurderer at drøftingene framstår som mangelfulle, tiltakets størrelse tatt i betraktning.

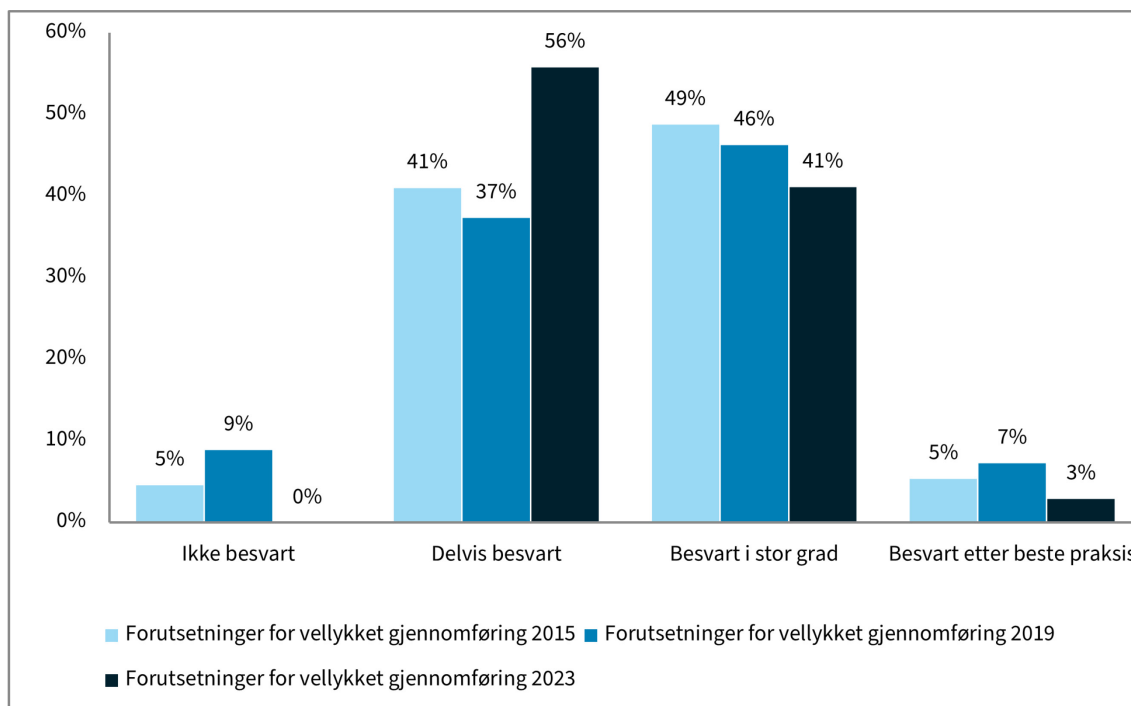
Resultater for høringssakene

Figur 16 viser at ingen av utredningene ble vurdert til «ikke besvart» i 2023 på spørsmålet om forutsetninger for vellykket gjennomføring, mens i 2015 og 2019 var det henholdsvis 5 og 9 pst. som havnet i denne kategorien. Dette er tilfeller hvor det ikke er vurdert verken regulatoriske, administrative eller andre forutsetninger, så drøftingen er svært mangelfull.

56 pst. av utredningene besvarte dette kriteriet delvis i 2023, det er en økning fra de to tidligere statusmålingene. I utvalget på regjeringen.no gjelder mange av høringene lov- og forskriftssaker og disse dekker da i stor grad regulatoriske vurderinger. Men i mange tilfeller foretar da utredningene kun regulatoriske vurderinger, og for å være gitt en bedre vurdering må også andre de administrative forutsetningene eller andre forhold beskrives tilstrekkelig.

Det var en noe mindre andel som ble vurdert til «besvart i stor grad», hvor det har vært en nedgang fra 49 pst. i 2015 til 41 pst. i 2023. Dette er saker hvor to av de tre forutsetningene drøftes i tilstrekkelig grad. 3 pst. havner innenfor «besvart etter beste praksis», hvor det er drøftet tre av tre forutsetninger for vellykket gjennomføring, samtidig som det er en god beskrivelse av hvordan tiltaket tenkes innført og hvilke kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for vellykket gjennomføring. Andelen er noe lavere enn i 2015 som var 5 pst., og i 2019 hvor denne var på 7 pst.

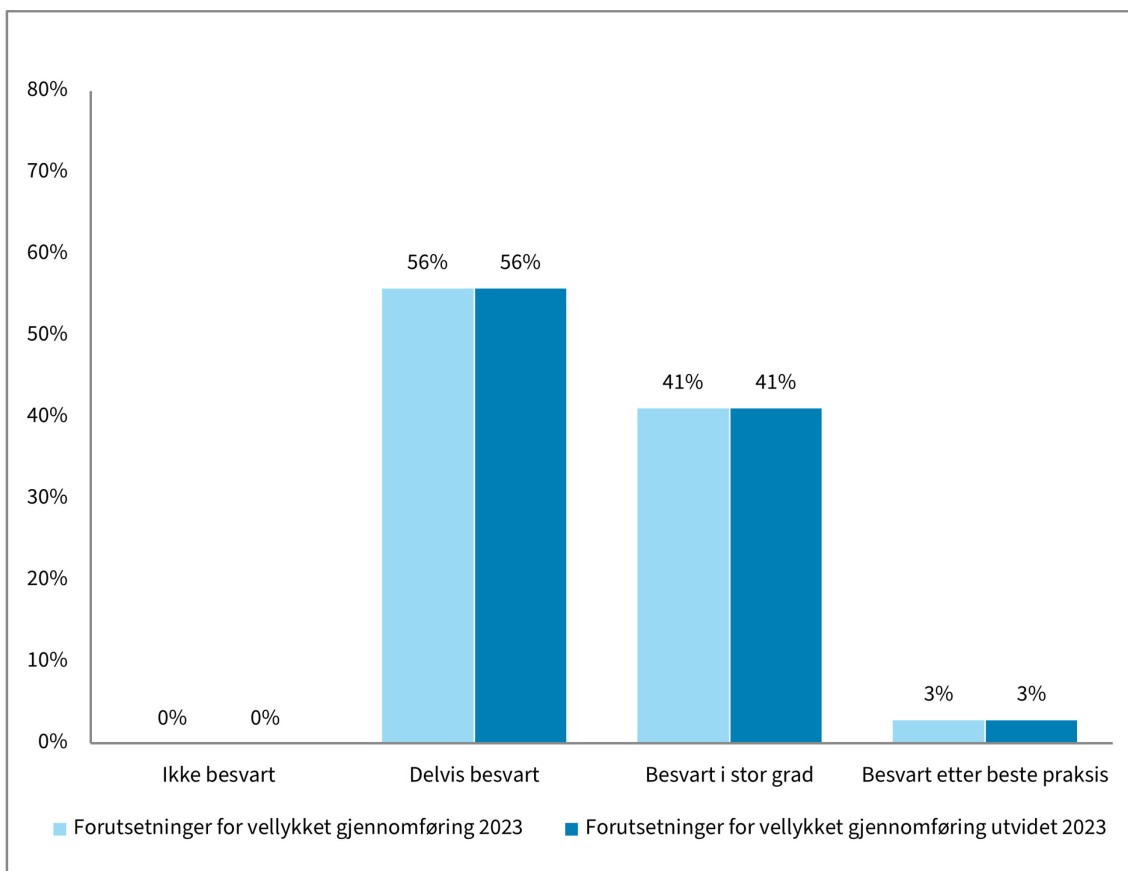
Figur 16: Fordeling av skåring på forutsetning for vellykket gjennomføring. Høringssakene (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



Fordeling av skår når bakenforliggende dokumentasjon hensyntas

Figur 17 viser at det ikke er noen endring i dette kjernekriteriet når vi i hensyntar bakenforliggende dokumenter. Som for en del andre kjernekriterier gir de bakenforliggende dokumentene mer en innsikt i utredningsinstruksen første spørsmål, med spesielt problem og mål, enn de påfølgende spørsmålene hvor tiltak vurderes videre.

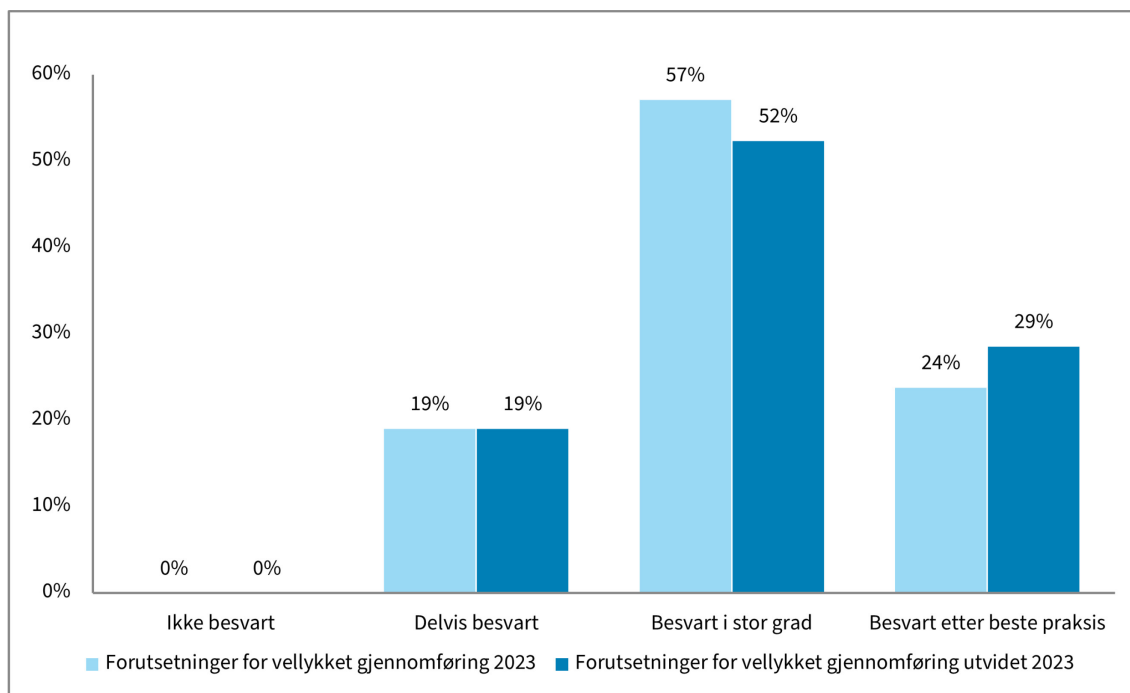
Figur 17: Fordeling av skåring på forutsetning for vellykket gjennomføring. Høringssakene (eksl. NOUer) i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Resultater for utredninger i utvalget fra Kudos

I utvalget fra Kudos ser vi at over halvparten er vurdert til å være «besvart i stor grad» på spørsmålet om forutsetninger for vellykket gjennomføring, og rundt 80 pst. vurdert til å enten havne i denne kategorien eller være «besvart etter beste praksis». Dette er utredninger som i mindre grad er preget av lov- og forskriftssaker. De tre forutsetninger for en vellykket gjennomføring er vurdert, men også lagt vekt på om det kommer tydelig frem hvordan tiltaket tenkes innført og hvilke kritiske faktorer som bør gis særskilt behandling for vellykket gjennomføring.

Figur 18: Fordeling av skåring på forutsetning for vellykket gjennomføring. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert var det i utvalget med hørings sakene (eksl. NOUer) en liten nedgang i skåren på kriteriet om forutsetninger for en vellykket gjennomføring fra 2015 til 2023. Selv om det gjennomsnittlige resultatet viser at skåren havner omtrent på samme nivå som tidligere, er det en nedgang i hørings saker som får «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis». Dette viser at det er et tydelig potensial for en bedre drøfting av hva som faktisk skal til for å lykkes med tiltaket. Det er 81 pst. av utredningene i utvalget fra Kudos som har «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis», mens tilsvarende andel for hørings sakene er på 44 pst. Når bakenforliggende dokumentasjon hensyntas er det ingen endringer for hørings sakene, og kun små endringer for Kudos-utredningene.

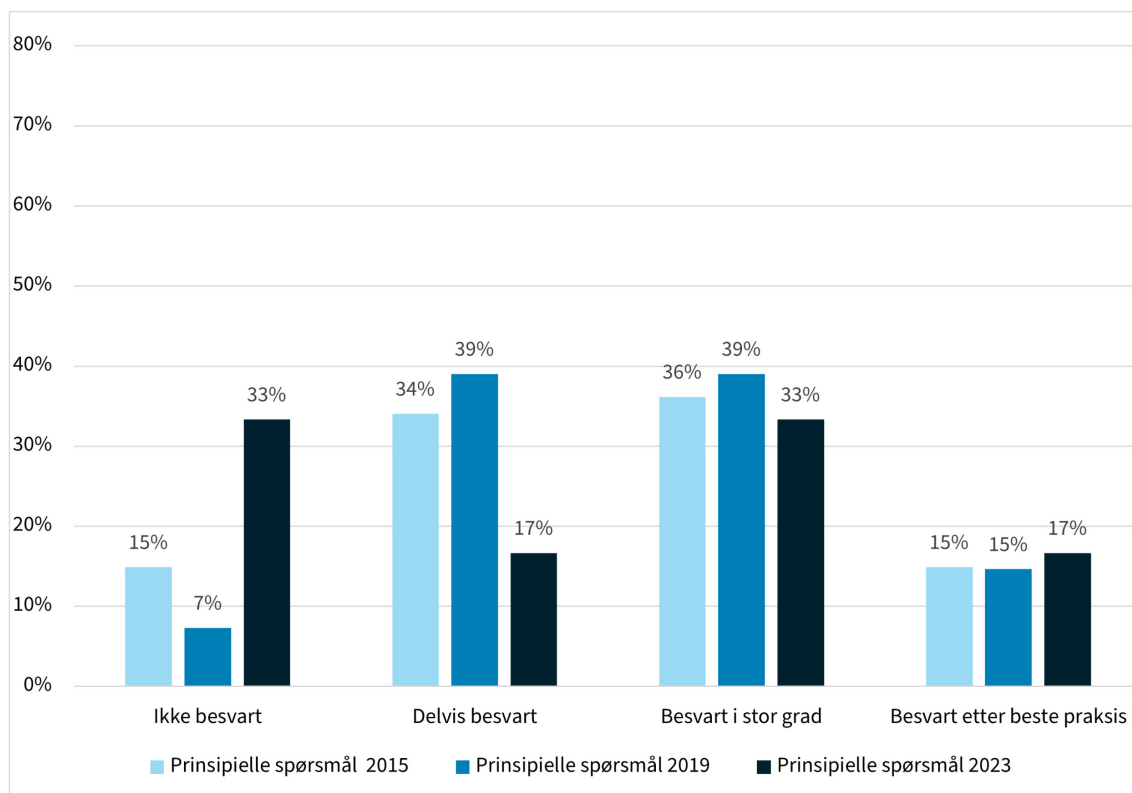
2.7 I hvor stor grad drøftes prinsipielle spørsmål?

Det tredje spørsmålet i utredningsinstruksen omhandler hvilke prinsipielle spørsmål tiltakene eventuelt reiser. Det betyr at tiltak ikke bare kan vurderes ut fra en avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. Man må også 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 konflikt med Grunnloven, menneskerettslige forpliktelser eller EØS-regelverket.

I vurderingen av utredningene for dette kriteriet benytter vi en trinnvis tilnærming. Først har vi vurdert om en hørings sak er innenfor et av de ovennevnte områdene skissert i

utredningsinstruksens veileder. Dersom den ikke er det, er den ikke vurdert ut fra prinsippkriteriet. Har vi derimot ment at utredningen berører et av de prinsipielle områdene nevnt ovenfor, er den vurdert etter hvor utførlig og omfattende det prinsipielle spørsmålet er behandlet. Vi har imidlertid ikke vurdert om høringssakene har behov for ytterligere drøfting av prinsipielle spørsmål, utover der dette er åpenbart. For å sammenligne årene 2019, 2015 og 2023 har vi også her tatt ut NOUene og EØS-sakene.

Figur 19: Fordeling av skåring på prinsipielle vurderinger. Høringssaker (eksl. NOUer) i 2015, 2019 og 2023.



I 2023 var det kun 12 utredninger som ble vurdert til å være innenfor et område som tilsier at utredningen kan ha behov for en prinsipiell vurdering. De tilsvarende antall utredninger var 47 i 2015 og 41 i 2019. Tar vi høyde for at vi så på færre saker i 2023 ser vi imidlertid at det prosentmessig er på omtrent samme nivå som i tidligere målinger.

33 pst., eller 4 av utredningene, i 2023 var innenfor et prinsipielt område, men hvor det ikke var gjort en prinsipiell vurdering. Andelen som var gitt «delvis besvart» var på 17 pst. i 2023 og er utredninger som er funnet at er innenfor et prinsipielt område, og som har en kortfattet og delvis drøfting av en prinsipiell vurdering.

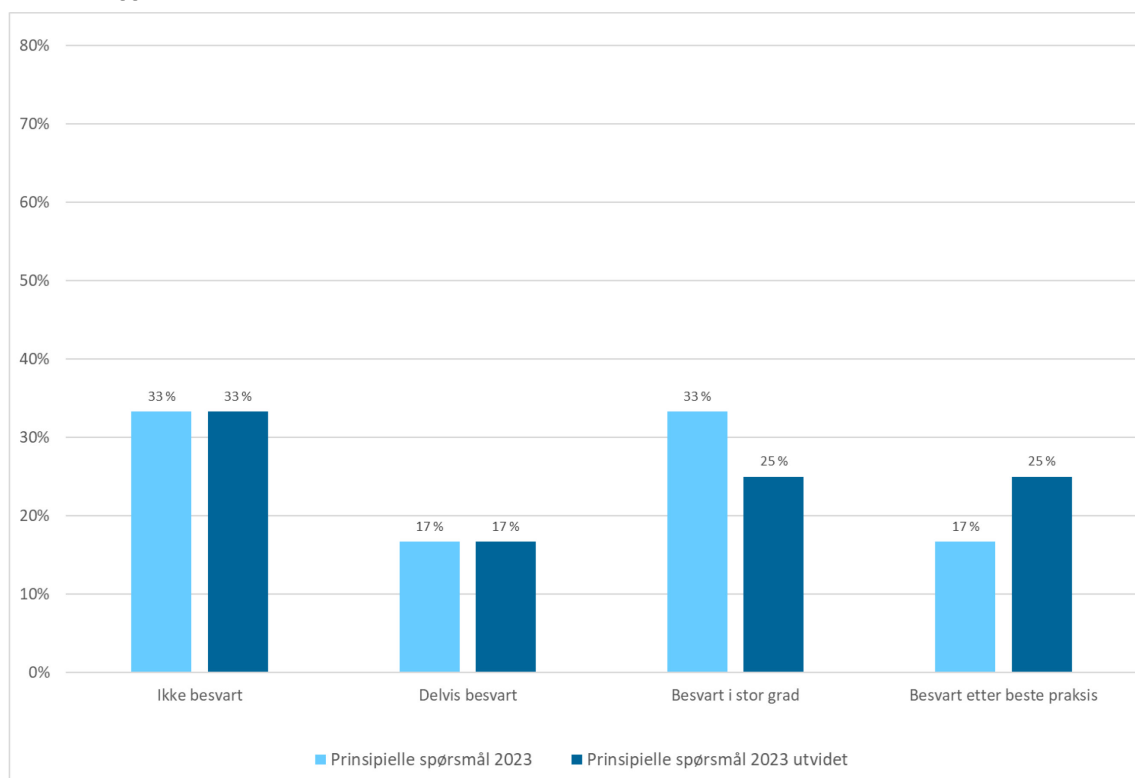
Andelen som var vurdert til å være «besvart i stor grad» var i 2023 på 33 pst., mens de tilsvarende tallene var 36 og 39 pst. i henholdsvis 2015 og 2019. Dette er utredninger med kortfattet og helhetlig drøfting med henvisninger til eventuelt grundigere drøfting i andre dokumenter. 17 pst. av utredningene har blitt vurdert til «besvart etter beste praksis» i 2023.

Disse inneholder en fullstendig prinsipiell analyse, for eksempel med konkrete henvisninger til relevante rettsavgjørelser og grundige vurderinger av eventuelle konflikter.

Som vi ser i figur 19 er det spesielt en endring mellom årene i andelen som er vurdert til «ikke besvart» og «delvis besvart». Med siden det er relativt få antall utredninger som er vurdert, vil hver utredning telle mer innenfor hvor kategori, noe som gir et større prosentutslag enn ved større utvalg. Andelen som er vurdert til å være «besvart i stor grad» og etter «besvart etter beste praksis», holder seg derimot relativt stabile.

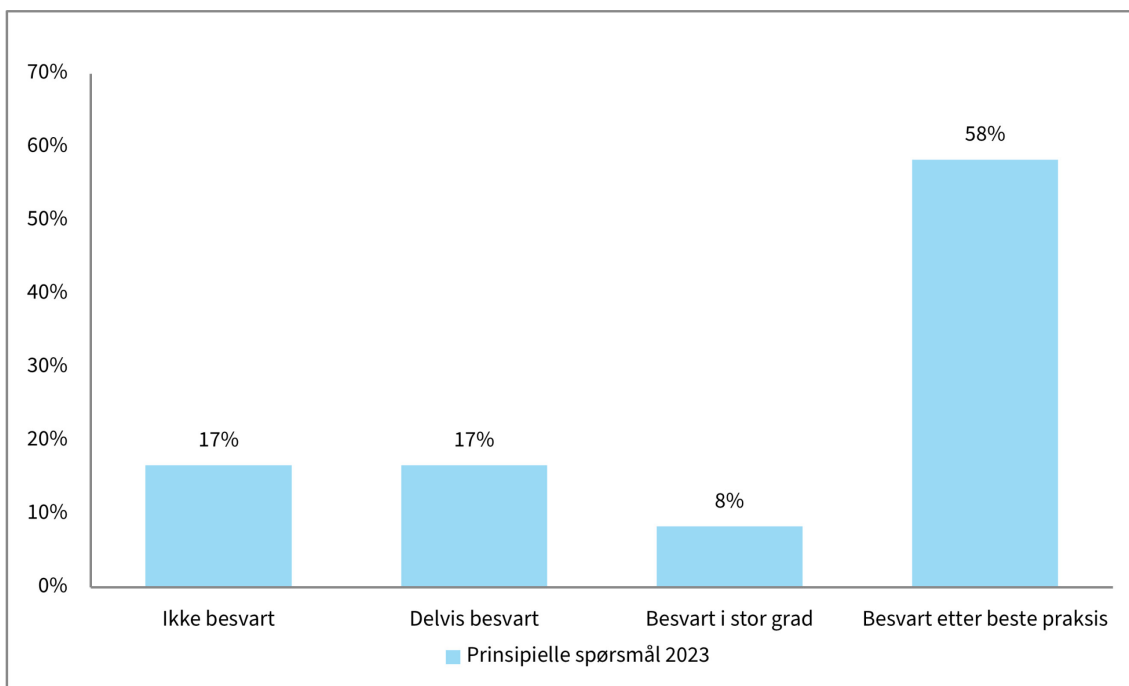
Når vi ser på de bakenforliggende dokumentene, er det en liten endring i andelen hvor det er en liten endring fra 33 til 25 pst. som blir vurdert å være «besvart i stor grad», mens andelen som blir «besvart etter beste praksis» går opp fra 17 til 25 pst.

Figur 20: Fordeling av skåring på prinsipielle vurderinger. Høringssaker i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



I utvalget fra Kudos var 12 av utredningene vurdert til å være innenfor et område som tilsier at utredningen har behov for en prinsipiell vurdering. Av disse var 17 pst. vurdert til å være «ikke besvart», 17 pst. til «delvis besvart», 8 pst. var «besvart i stor grad», mens 58 pst. av disse var «besvart etter beste praksis». Det var samme resultatet også når vi så på de bakenforliggende dokumentene fra disse utredningene.

Figur 21: Fordeling av skåring på prinsipielle vurderinger. Utredninger i utvalget fra Kudos i 2023 – uten og med bakenforliggende dokumenter.



Kort oppsummert viser våre funn at kriteriet om prinsipielle spørsmål er besvart noe bedre for utredninger i utvalget fra Kudos sammenlignet med hørings sakene. Det er 50 prosent av hørings sakene som har «besvart i stor grad» eller «besvart etter beste praksis», mens tilsvarende andel for Kudos-utredningene er 66 pst.

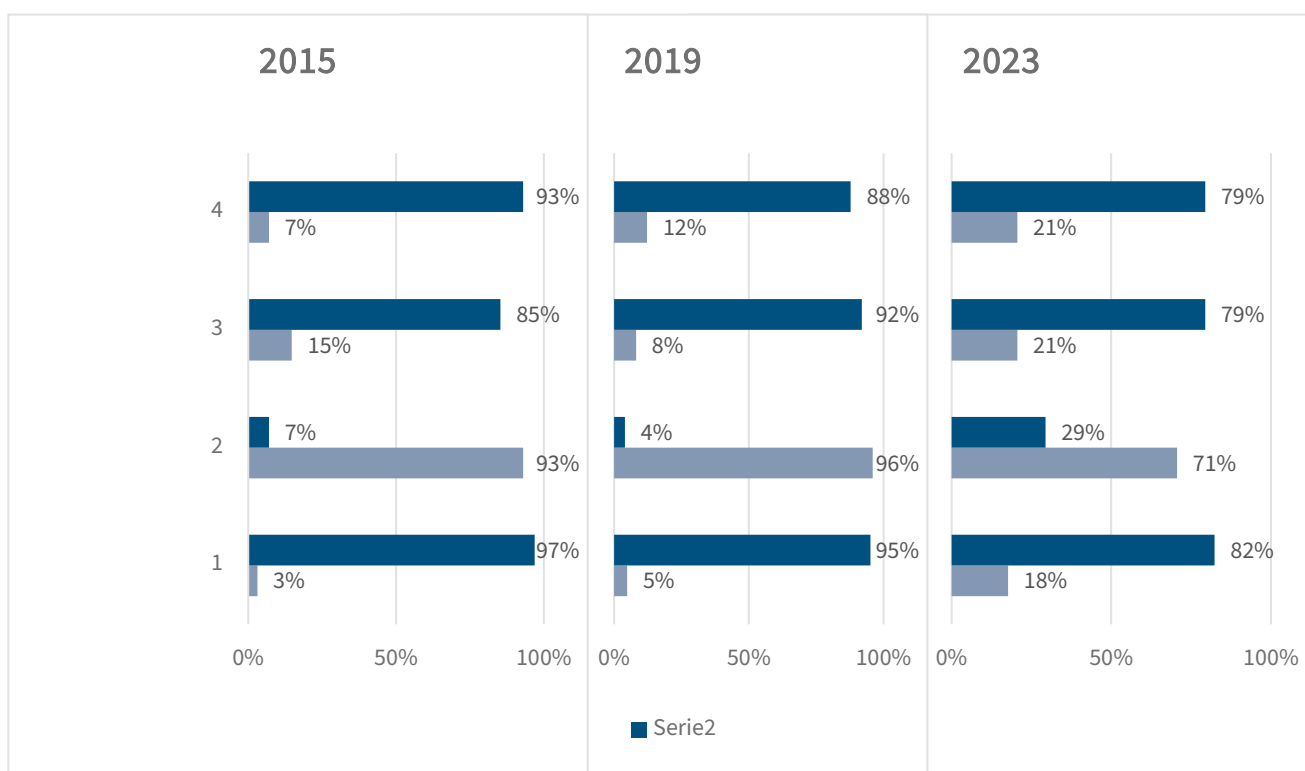
Vedlegg 3: Flere resultater fra dokumentstudien

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

3.1 Nullalternativ, tiltaksbeskrivelser, budsjettvirkninger og kost-nytte-vurderinger

I tillegg til de syv kjernekriteriene vurderer vi, som nevnt i vedlegg 1, samtlige utredninger etter fire tilleggskriterier. Vi har ikke hensyntatt bakenforliggende dokumenter i vurderingene som presenteres under.

Figur 22: Fordeling av skåring på tilleggskriterier. Utvalg fra regjeringen.no for 2015, 2019 og 2023.



Som vi ser av figur 22 er hovedbildet at det ikke er større endringer mellom de ulike årene, men med både bedring og nedgang i 2023 sammenlignet med foregående år. Kriteriet om *beskrivelse av tiltaket* er det eneste kriteriet som i stor grad vært oppfylt. Spesielt i 2015 og 2019, var andelen høy og over 90 pst., men den har avtatt noe i 2023 og er rundt 70 pst.

Kriteriet om det er gjort *kost-nyttvurdering* viser til om det er gjort overordnede vurderinger av tiltakets fordeler og ulemper. I 2015 og 2019 var andelen som hadde besvart dette kriteriet på henholdsvis 7 pst. og 12 pst., med en oppgang til 21 pst. i 2023. Med andre ord er det fortsatt en stor andel av utredningene som ikke sier noe om forholdet mellom fordeler og ulemper med tiltak. Som vi har sett i tidligere statusmålinger er det fortsatt slik at det i stor grad utredes kun ett tiltak, og dette er det eneste som presenteres og ofte uten å drøfte fordeler og ulemper av tiltaket opp mot hverandre. Som i de tidligere studiene ser vi mange fortsatt i stor grad avgrensede seg til å vurdere de positive virkninger av forslagene og i mindre grad beskriver de potensielt negative.

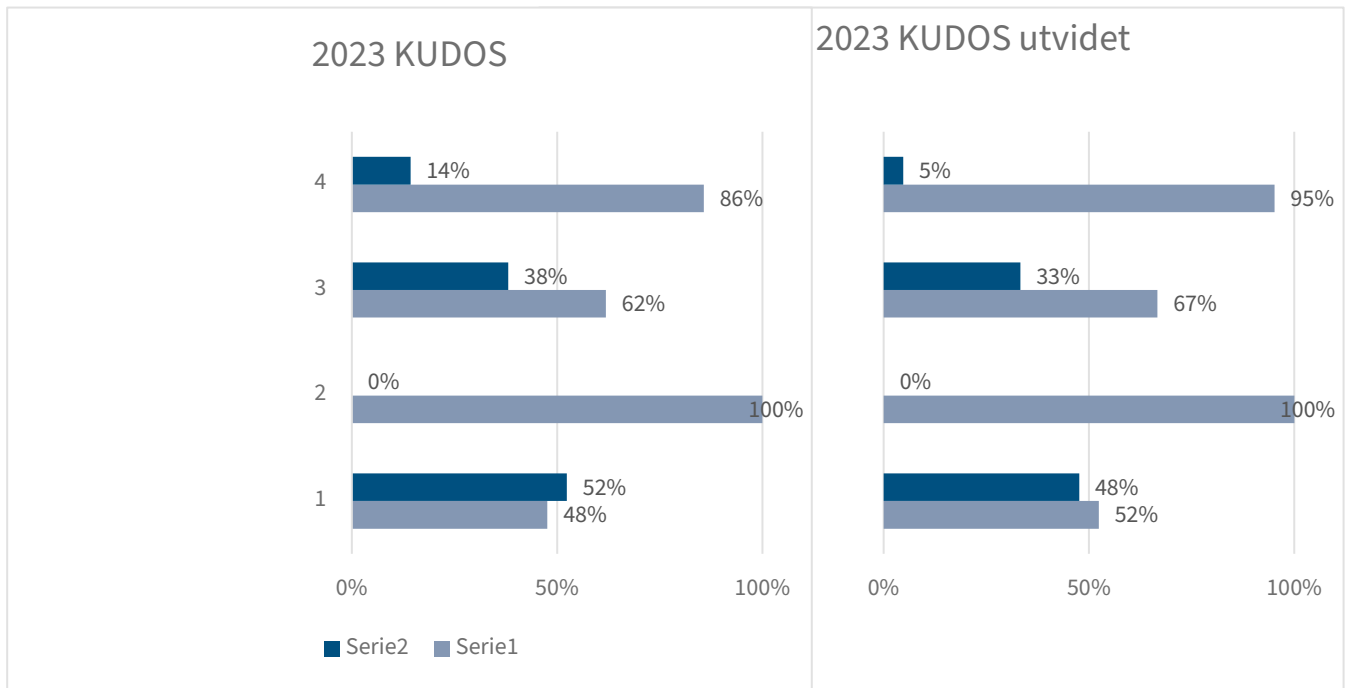
I vurderingen av kriteriet for om det er angitt budsjettvirkninger er det sett på om det er gjort et anslag av tiltakets budsjettvirkninger. For 2023 finner vi at det i 79 pst. av sakene er det ikke anslått budsjettvirkninger. I 2015 var tallet 85 pst., og i 2019 var det 92. Det er i vår undersøkelse 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 budsjettvirkninger i liten grad kommenteres.

Det av tilleggskriteriene som er besvart i stor grad er om det er gitt tilstrekkelig detaljerte tiltaksbeskrivelser til at virkningene kan identifiseres og beskrives. I 2023 finner vi at dette var besvart i 71 pst. av utredningene, noe som er en noe lavere andel enn i 2015 og 2019 hvor 93 og 96 pst. hadde besvart dette kriteriet.

Nullalternativet er definert som en beskrivelse av dagens situasjon og den forventede utviklingen i fravær av nye tiltak. Nullalternativet skal være sammenlikningsgrunnet for å vurdere virkninger av tiltak. Vi finner at 23 pst. av utredningene hadde med en slik beskrivelse i 2023, mens det var endel lavere andel i både 2015 og 2019. I 2019 hadde 5 pst. med et nullalternativ, mens i 2015 var det kun 3 pst.

Resultatene for utvalget fra Kudos viser på sin side at tilleggskriteriene er besvart i større grad. Dette stemmer godt overens med resultatene fra tidligere hvor vi har sett at dette ofte er mer grundige om omfangsrike utredninger. Som vi ser av figuren under har 86 pst. av disse utredningene kost-nytt vurderinger, noe som øker til 95 pst. når vi har ser på bakenforliggende dokumenter. Vurderingen om det er angitt budsjettvirkninger er 62 pst., og øker til 67 pst. i når vi utvider studien til også å omfatte bakenforliggende dokumenter. Vi finner også at tiltakene er tilstrekkelig besvart i alle utredningene. Rundt halvparten har definert et nullalternativ, og andelen besvart øker litt med det utvidede utvalget.

Figur 23: Fordeling av skåring på tilleggskriterier. Utvalg fra KUDOS for 2015, 2019 og 2023.



Vedlegg 4: Intervjuguider

Intervjuguide til departementer

Merk at spørsmålene først og fremst skal besvares ut ifra egen enhet (seksjon, avdeling e.l.) – i tillegg kan man svare på vegne av hele departementet så langt det er mulig.

Innledende spørsmål - hvordan jobber dere med utredninger

1. Hvordan er arbeidet med utredninger organisert i egen enhet og/eller departement?
2. Har dere en egen utredningsenhet, og hva slags rolle har i så fall den?
3. I hvilken grad gjennomfører dere utredninger internt?
4. I hvilken grad bestiller dere utredninger av underliggende virksomheter?
5. I hvilken grad utreder dere ved bruk av eksterne miljøer (konsulentselskap e.l.)?
6. Kan du si kort/overordnet om ressurser (årsverk) og hvilken type kompetanse som benyttes ved utredninger i deres enhet? Kan dere også si noe om disse forholdene på overordnet nivå for din virksomhet?

Fremmere (suksessfaktorer) for god kvalitet på utredninger

1. Hva opplever dere som de viktigste suksessfaktorene for god kvalitet på utredningene?
2. Hvilke suksessfaktorer er til stede i enheten dere jobber i? Kan dere også si noe overordnet om disse er til stede for hele departementet?
3. Hvilke grep er tatt i egen enhet og/eller departementet for å sikre gode beslutningsgrunnlag?

Hemmere for god kvalitet på utredninger

Hva opplever dere som de viktigste hemmerne/årsakene til at kvaliteten på utredninger ikke er tilfredsstillende i enheten dere jobber i? Evt. om dere også kan si noe overordnet om disse forholdene for hele departementet?

1. Manglende kompetanse (svakt fagmiljø) i egen enhet
2. Manglende ressurser (personell) til rådighet i egen enhet
3. Mangelfull kompetanse og/eller manglende ressurser hos underliggende virksomhet
4. Korte frister for gjennomføring
5. Politiske føringer (smalt mandat)
6. Behov for mer samordning (internt og eksternt)
7. Andre årsaker

Etterlevelse av utredningsinstruksen

1. I hvilken grad følges utredningsinstruksen i egen enhet og/eller departement?
2. Hvor godt er instruksen forankret på ulike ledernivåer i departementet?
3. For hvilke tiltak gjennomfører/bestiller dere samfunnsøkonomiske analyser? Og på hvilken måte vurderer dere behovet for slike analyser?
4. I hvilke prosesser inngår utredningene som beslutningsgrunnlag?

5. Hvilke forhold vektlegges i den faglige anbefalingen som gis på bakgrunn av utredningen?

Utredningsinstruksen – styrker og svakheter

1. I hvilken grad opplever dere at utredningsinstruksens seks spørsmål bidrar til gode beslutningsgrunnlag hos dere?
2. I hvilken grad opplever dere at kravene til involvering og høring bidrar til gode beslutningsgrunnlag?
3. Er det noen svakheter ved dagens utredningsinstruks, og eventuelt hvilke?

DFØs forvaltning av utredningsinstruksen

1. Hvordan er erfaringene med bruk av DFØ sitt kompetansetilbud?
2. Er det noe dere savner ved DFØs kompetansetilbud?

Hvordan følges utredningsinstruksen opp i etatsstyringen

1. I hvilken grad følger departementet opp at underliggende virksomheter følger utredningsinstruksen?
2. I hvilken grad følger departementet opp den faglige kvaliteten på utredningene?
3. Er det noen forbedringspunkter når det gjelder oppfølging av virksomhetens bruk av utredningsinstruksen i etatsstyringen?

Virkemidler/tiltak for økt etterlevelse av utredningsinstruksen

1. Hvilke tiltak/grep bør tas internt i egen enhet og/eller departement for å sikre bedre etterlevelse?
2. Hva er de viktigste grepene ledere i din enhet og/eller departement må ta for å få til gode utredninger?
3. Er det behov for andre typer av tiltak for å bidra til økt etterlevelse?

Intervjuguide til virksomheter

Merk at spørsmålene først og fremst skal besvares ut ifra egen enhet (seksjon, avdeling e.l.) – i tillegg kan man svare på vegne av hele virksomheten så langt det er mulig.

Innledende spørsmål – hvordan jobber dere med utredninger

1. Hvordan er arbeidet med utredninger organisert i egen enhet og/eller virksomhet?
2. Har dere en egen utredningsenhet, og hva slags rolle har i så fall den?
3. I hvilken grad gjennomfører dere utredninger internt?
4. I hvilken grad (ofte/sjelden) utreder dere på oppdrag fra fagdepartement (overordnet)?
5. I hvilken grad utreder dere ved bruk av eksterne miljøer (konsulentselskap e.l.)?
6. Kan du si kort/overordnet om ressurser (årsverk) og hvilken type kompetanse som benyttes ved utredninger i deres enhet? Kan dere også si noe om disse forholdene på overordnet nivå for din virksomhet?

Fremmere (suksessfaktorer) for god kvalitet på utredninger

1. Hva opplever dere som de viktigste suksessfaktorene for god kvalitet på utredningene?
2. Hvilke suksessfaktorer er til stede i enheten dere jobber i? Kan dere også si noe overordnet om disse er til stede for hele virksomheten?
3. Hvilke grep er tatt i egen enhet og/eller virksomheten for å sikre gode beslutningsgrunnlag?

Hemmere for god kvalitet på utredninger

Hva opplever dere som de viktigste hemmerne/årsakene til at kvaliteten på utredninger ikke er tilfredsstillende i enheten dere jobber i? Evt. om dere også kan si noen overordnet om disse forholdene for hele virksomheten?

1. Mangelfull kompetanse (svakt fagmiljø)
2. Manglende ressurser til rådighet (personell)
3. Mangelfull kompetanse og/eller manglende ressurser i departementet
4. Korte frister for gjennomføring
5. Politiske føringer (smale utredningsmandater)
6. Behovet for mer samordning (internt og/eller eksternt)
7. Andre årsaker

Etterlevelse av utredningsinstruksen

1. I hvilken grad følges utredningsinstruksen i egen enhet og/eller virksomheten?
2. Hvor godt er instruksen forankret på ulike ledernivåer i virksomheten?
3. For hvilke tiltak gjennomfører/bestiller dere samfunnsøkonomiske analyser? Og på hvilken måte vurderer dere behovet for slike analyser?
4. I hvilke prosesser inngår utredningene som beslutningsgrunnlag?
5. Hvilke forhold vektlegges i den faglige anbefalingen som gis på bakgrunn av utredningen?

Utredningsinstruksen – styrker og svakheter

1. I hvilken grad opplever dere at utredningsinstruksens seks spørsmål bidrar til gode beslutningsgrunnlag hos dere?
2. I hvilken grad opplever dere at kravene til involvering og høring bidrar til gode beslutningsgrunnlag?
3. Er det noen svakheter ved dagens utredningsinstruks, og eventuelt hvilke?

DFØs forvaltning av utredningsinstruksen

1. Hvordan er erfaringene med bruk av DFØ sitt kompetansetilbud?
2. Er det noe dere savner ved DFØs kompetansetilbud?

Fagdepartementets støtte for å følge utredningsinstruksen

1. I hvilken grad opplever dere at fagdepartementet gir din enhet og/eller virksomhet tilstrekkelig støtte til at utredningsinstruksen følges?
2. Er det noen forbedringspunkter i departementets støtte?

Virkemidler/tiltak for økt etterlevelse av utredningsinstruksen

1. Hvilke tiltak/grep bør tas internt i egen enhet og/eller virksomhet for å sikre bedre etterlevelse?
2. Hva er de viktigste grepene ledere i din enhet og/eller virksomhet må ta for å få til gode utredninger?
3. Er det behov for andre typer av tiltak for å bidra til økt etterlevelse?

