



FORNYINGS- OG  
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Instruks med veileder

# Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid

# Forord

Formålet med Utredningsinstruksen er å sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Dette er viktig for å vurdere hva ulike forslag vil koste staten og samfunnet, og for å kunne forberede gjennomføringen av reformene på en best mulig måte.

Instruksen ivaretar dette formålet ved at:

- den gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes,
- den gir regler for prosedyren som skal følges ved utredning av reformer og tiltak, med vekt på at utviklingsarbeid settes i gang og drives innenfor realistiske økonomiske forutsetninger. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges fram for før arbeidet settes i gang, hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet, og
- den har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Utredningsinstruksen er en del av regjeringens interne bestemmelser og kan fravikes etter særskilt vedtak, jf. instruksens punkt 1.3.

Utredningsinstruksen er ikke uttømmende om foreleggelsesplikter i forvaltningen. På noen områder er det gitt bestemmelser i egne rundskriv om plikt til foreleggelse for ulike departementer, ofte før alminnelig høring iverksettes. Utredningsinstruksen regulerer heller ikke foreleggelse av saker for regjeringen og det vises derfor til retningslinjer om r-konferanser gitt av Statsministerens kontor.

Dette dokumentet er delt i to deler, Utredningsinstruksen og en veileder til instruksen. Veilederen gir utfyllende forklaringer og råd. I samsvar med intensjonene i instruksen og sitt fagansvar, har mange fagdepartementer selv utarbeidet veiledere innenfor sitt ansvarsområde. Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til instruksen har systematiske referanser til disse dokumentene og er ment som en veiviser i utredningsprosessen. Den elektroniske versjon av Utredningsinstruksen og veilederen finnes på regjeringen.no under linken:

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0003/ddd/pdfv/259373-veileder\\_i\\_utredningsarbeid.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0003/ddd/pdfv/259373-veileder_i_utredningsarbeid.pdf)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har som målsetting at stoffet og henvisningene til enhver tid skal være ajourført. Foreliggende utgave er 2. opplag av veilederen og er ajourført pr. april 2007. Endringene består av en del presiseringer og utdypinger av teksten samt en rekke oppdateringer av referanser og navn etc. Det vil være et kontinuerlig behov for slike oppdateringer. Leseren oppfordres til primært benytte den elektroniske versjonen på regjeringen.no som sitt verktøy i utredningsarbeidet.

## Utredningsinstruksen

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7
1.1.	Formål .....	7
1.2.	Virkeområde .....	7
1.3.	Fravikelse av instruksen .....	7
1.4.	Ansvar for instruksen .....	7
<b>2</b>	<b>Konsekvensutredning – plikt og innhold</b> .....	8
2.1	Generelt .....	8
2.2	Forhåndsvurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser .....	8
2.3	Konsekvensutredning – innhold .....	8
2.3.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	9
2.3.2	Andre vesentlige konsekvenser .....	9
<b>3</b>	<b>Utredningsmandat</b> .....	10
3.1	Utforming av utredningsmandat .....	10
<b>4</b>	<b>Foreleggelse før alminnelig høring</b> .....	11
4.1	Generelt .....	11
4.2	Forhåndsforeleggelse (foreleggelse før utredningsarbeidet påbegynnes) .....	11
4.2.1	Foreleggelse for departementene .....	11
4.3	Foreleggelse for departementene etter at saken er utredet, men før alminnelig høring gjennomføres .....	12
<b>5</b>	<b>Alminnelig høring</b> .....	13
5.1	Generelt .....	13
5.2	Høringsfrister .....	13
5.3	Høring av forslag fra Europakommisjonen .....	13
5.4	Unntak fra alminnelig høring .....	13
5.5	Ny høring .....	14
<b>6</b>	<b>Behandling av fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget</b> .....	15
6.1	Foreleggelsesplikten .....	15
6.2	Frist for uttalelse .....	15
6.3	Beløpsmessig eller annen konkretisering i stortingsmeldinger .....	15
<b>7</b>	<b>Lover og forskrifter</b> .....	16
7.1	Utforming av lovforslag og forskrifter .....	16
7.2	Foreleggelse for Justisdepartementet .....	16
7.3	Lovteknisk gjennomgåelse .....	16
7.4	Ikrafttredelse av lover og forskrifter .....	16
7.5	Kunngjøring av forskrifter .....	16
7.6	Informasjonsplikt ved nye og endrede lover og forskrifter .....	16

## Veileder i utredningsarbeid

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	16
1.1	Om innholdet .....	16
1.2	Rettskilder for saksbehandling i offentlig forvaltning .....	16
1.3	Kort om Utredningsinstruksens virkeområde .....	17
1.4	Utredningsprosessen – skjematisk oversikt .....	19
<b>Del I – Utredningsprosessen</b> .....		20
<b>2</b>	<b>Forhåndsvurdere</b> .....	21
2.1	Generelt .....	21
2.2	Problem og problemløsning .....	21
2.3	Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser ved bruk av ulike virkemidler .....	22
2.4	Framdriftsplan .....	24
2.4.1	Generelt .....	24
2.4.2	Budsjettprosessen .....	24
2.4.3	Anskaffelsesprosedyrer ved leie av ekstern bistand .....	24
2.4.4	Rammenotater om EØS-relaterte saker .....	24
2.4.5	Melding til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om tekniske regler .....	25
2.4.6	Kvalitetssikre større investerings- og anskaffelsesprosjekter .....	25
<b>3</b>	<b>Forelegge saken for andre departementer, ev. regjeringen, før selve utredningsarbeidet påbegynnes</b> .....	26
3.1	Innledning .....	26
3.2	Berørte departementer .....	26
3.3	Regjeringen .....	26
<b>4</b>	<b>Velge utredningsform, opprette utvalg og utforme mandat</b> .....	28
4.1	Utredningsform .....	28
4.2	Utvalg .....	29
4.2.1	Sammensetning .....	29
4.2.2	Prosedyre for oppnevning .....	30
4.2.3	Etterfølgende justering av utvalgets sammensetning .....	30
4.2.4	Innrapportere oppnevning av utvalg og opprette arkiv .....	31
4.3	Mandat .....	31
<b>5</b>	<b>Utarbeide forslag til tiltak</b> .....	32
5.1	R-notater, meldinger, proposisjoner og NOUer .....	32
5.2	Regelverk .....	33
5.3	Vurdere behov for evaluering/etterkontroll .....	34
5.3.1	Om evaluering/etterkontroll .....	34
5.3.2	Spesielt om etterkontroll av regelverk .....	35
5.4	Språk .....	36
<b>6</b>	<b>Forelegge for andre departementer – ev. for regjeringen – etter at utredningsarbeidet er avsluttet</b> .....	37
6.1	Departementene .....	37
6.2	Regjeringen .....	38

<b>7</b>	<b>Sende på alminnelig høring</b> .....	39
7.1	Hvor saken skal sendes og hvordan .....	39
7.1.1	Berørte departementer, offentlige og private institusjoner og organisasjoner .....	39
7.1.2	Høringsbrev .....	39
7.1.3	Bruk av Internett og høringsmøter .....	40
7.1.4	Presentasjon av høringer på hjemmesiden til det ansvarlige organet ..	40
7.1.5	Høring av forslag fra Europakommisjonen .....	40
7.1.6	Høring av utkast til nye tekniske reguleringer i Norge .....	40
7.2	Høringsfrist .....	41
7.3	Ny høring .....	41
7.4	Unntak fra alminnelig høring .....	42
<b>8</b>	<b>Forelegge før endelig beslutning</b> .....	43
8.1	Departementene .....	43
8.2	Regjeringen .....	43
8.3	Krav til dokumentform .....	45
8.3.1	Proposisjoner og meldinger .....	45
8.3.2	Rapporter fra utredningsutvalg .....	45
<b>9</b>	<b>Overlevere til beslutningsorgan</b> .....	46
9.1	Innledning .....	46
9.2	Kongen i statsråd .....	46
9.3	Ansvarlig departement .....	46
9.4	Ansvarlig underliggende virksomhet .....	47
<b>10</b>	<b>Avslutte arbeidet</b> .....	48
10.1	Kunngjøre lover og forskrifter i Norsk Lovtidend .....	48
10.2	Melde til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) mv. ....	49
10.3	Informasjon og opplæring .....	49
10.4	Informasjon om tiltak som hindrer fritt varebytte i EØS-området .....	50
10.5	Overlevering av arkiv .....	50
10.6	Oversettelse .....	51
<b>Del II – Krav til konsekvensutredninger og evalueringer</b> .....		52
<b>11</b>	<b>Utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser</b> .....	53
11.1	Generelt om plikten til å utrede konsekvenser og om hva utredningen skal innholde .....	53
11.2	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	54
11.3	Andre vesentlige konsekvenser .....	56
11.3.1	Enklere regelverk og enklere forvaltning .....	56
11.3.2	Internasjonale forpliktelser .....	57
11.3.3	Konkurransforhold og internasjonal handel .....	57
11.3.4	Geografiske områder/distrikter .....	57
11.3.5	Miljø .....	58
11.3.6	Næringsliv .....	58

11.3.7	Likestilling mellom kjønnene .....	58
11.3.8	Likestilling for etniske minoriteter .....	58
11.3.9	Likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne .....	58
11.3.10	Befolkningens helse .....	59
11.3.11	Personvern .....	59
11.3.12	Befolkningen i sin alminnelighet .....	59
11.3.13	Utdanning .....	59
11.3.14	Forebyggende sikkerhet .....	60
11.4	Om samordning .....	60
11.5	Om kompetanse .....	60
11.6	En enkel struktur til hjelp i kartlegging av konsekvenser .....	61
<b>1 2</b>	<b>Evaluering</b> .....	<b>63</b>
12.1	Hvorfor evaluere? .....	63
12.2	Hva skal evalueres? .....	63
12.3	Hvordan evaluere? .....	64
12.3.1	Spesielt om etterkontroll av regelverk .....	64
12.4	Bruk og nytte av evalueringen .....	66
	<b>Mal for utredningsprotokoll – prosess</b> .....	<b>66</b>
	<b>Mal for utredningsprotokoll – konsekvensanalyse</b> .....	<b>67</b>
	<b>Dokumentoversikt</b> .....	<b>68</b>
	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>71</b>

# Utredningsinstruksen

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

Instruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

# 1 Innledning

## 1.1 Formål

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

## 1.2 Virkeområde

Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Instruksen gjelder ikke kirkelige eller provisoriske anordninger (jf. Grunnloven §§ 16 og 17) ved inngåelse av avtaler mellom staten og arbeidstaker- og næringsorganisasjonene eller ved inngåelse av internasjonale avtaler.

## 1.3 Fravikelse av instruksen

Reglene i instruksen kan bare fravikes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

Beslutning om fravikelse fattes av statsråden i fagdepartementet. For fravikelse fra punkt 5.2 (høringsfrister) i saker der endelig vedtak skal treffes av en underliggende instans, er det likevel tilstrekkelig at beslutningen fattes av fagdepartementet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og den skal følge saken.

## 1.4 Ansvaret for instruksen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for å tolke og gi informasjon om instruksens samt det overordnede ansvaret for generell veiledning og opplæring. Det enkelte departement har ansvar for at egne ansatte og ansatte i underliggende virksomheter blir gjort kjent med instruksens og at den blir fulgt.

# 2 Konsekvensutredning – plikt og innhold

## 2.1 Generelt

Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet.

Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales.

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

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.

Ved lov- og forskriftsarbeid skal det vurderes hvorvidt regelverket bør ha begrenset varighet eller evalueres etter en bestemt tid.

Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder.

## **2.2 Forhåndsvurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser**

Når arbeidet med en sak begynner, skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser, jf. punkt 4.2.

## **2.3 Konsekvensutredning – innhold**

### **2.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken.

Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntekstforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

Administrative konsekvenser må vurderes med henblikk på statens sentrale, regionale og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene samt på eventuelle endringer i etatsstrukturen, nye organer, stillinger og andre konsekvenser som kan medføre vesentlige endringer m.h.t. arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde.

### **2.3.2 Andre vesentlige konsekvenser**

Konsekvensene av et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes.

Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken.

I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak. Oppregningen nedenfor inneholder eksempler og er ikke uttømmende. Det vil i mange tilfelle være aktuelt å vurdere konsekvenser på følgende områder:

- Miljømessige konsekvenser. Utredningene bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske mål, og at borgerne, etter Grunnloven § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen.
- Konsekvenser for næringslivet. Plikt til å omtale økonomiske konsekvenser for næringslivet følger av punkt 2.3.1. Dersom et forslag har andre konsekvenser for næringslivet, må også disse utredes.
- Distriktmessige konsekvenser, bl. a. sett på bakgrunn av distriktpolitiske mål.
- Konsekvenser for befolkningens helse.
- Likestillingsmessige konsekvenser, bl. a. sett på bakgrunn av likestillingspolitiske mål.
- Forholdet til menneskerettighetene. Utredere skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.
- Konsekvenser i forhold til mål om et enklere regelverk og en enklere forvaltning.

## 3 Utredningsmandat

### 3.1 Utforming av utredningsmandat

Utredningsmandatet skal fastslå at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med kapittel 2.

I offentlige utredninger skal som hovedregel minst ett forslag baseres på uendret ressursbruk innen vedkommende område. Pålegg om dette skal inntas i utredningsmandatet. Det må særskilt vurderes hvorvidt det skal gis pålegg om at utredningen også skal belyse hvilke tiltak det er mulig å gjennomføre, dersom man må basere seg på redusert ressursbruk innen vedkommende område.

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

I mandatet for offentlige utredningsutvalg skal det gis en realistisk tidsramme for utvalgets arbeid. Fristens lengde avpasses etter utvalgets arbeid.

## 4 Foreleggelse før alminnelig høring

### 4.1 Generelt

Under arbeidet med en sak som har økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers fagområder, jf. punkt 2.3.1 og 2.3.2, skal saken legges fram for berørte departementer, jf. punktene 4.2.1 og 4.3. Krav om foreleggelse kan gjelde på to tidspunkter i prosessen, nemlig:

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

Frist for uttalelse skal i begge tilfellene være minst to uker, hvis ikke annen frist er fastsatt etter avtale mellom de berørte departementene.

Dersom arbeidet er satt i gang, eller saken blir utredet av en underliggende instans, skal forhåndsvurderingen og konsekvensutredningen forelegges fagdepartementet, som bringer saken fram for berørte departementer. Fagdepartementet er ansvarlig for at foreleggelse finner sted i henhold til denne instruksen.

## **4.2 Forhåndsforeleggelse (foreleggelse før utredningsarbeidet påbegynnes)**

Forhåndsforeleggelse skal skje så tidlig som mulig. Forhåndsvurderingen (inkludert et eventuelt utkast til utredningsmandat, jf. punkt 3.1.) skal forelegges de nedenfor nevnte departementene før selve utredningsarbeidet påbegynnes.

### **4.2.1 Foreleggelse for departementene**

Avhengig av hva forhåndsvurderingen viser om konsekvensenes karakter og omgang, skal forhåndsvurderingen og et eventuelt utredningsmandat forelegges følgende departementer:

- a) Finansdepartementet, dersom forhåndsvurderingen viser at saken kan medføre utvidelse av budsjetttrammene, eventuelt reduksjon av inntekter, vesentlige omfordelinger innenfor budsjetttrammene, vesentlige organisatoriske endringer innen statsforvaltningen eller større samfunnsøkonomiske konsekvenser;
- b) Fornyings- og administrasjonsdepartementet, dersom forhåndsvurderingen viser at saken kan medføre vesentlige administrative og/eller organisatoriske endringer i statsforvaltningen;
- c) Kommunal- og regionaldepartementet, dersom forhåndsvurderingen viser at saken kan medføre vesentlige økonomiske og/eller administrative konsekvenser eller nye rapporteringskrav for fylkeskommunene eller kommunene eller vesentlige distriktsmessige konsekvenser;
- d) Nærings- og handelsdepartementet, dersom forhåndsvurderingen viser at næringslivet blir sterkt berørt;
- e) sterkt berørte departementer, dersom forhåndsvurderingen viser at saken kan medføre vesentlige konsekvenser for deres områder.

## **4.3 Foreleggelse for departementene etter at saken er utredet, men før alminnelig høring gjennomføres**

Dersom konsekvensutredningen viser at saken kan medføre vesentlige økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, skal fagdepartementet, før saken sendes på alminnelig høring, legge saken fram for disse til vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet, jf. punkt 4.2.1. Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.

## 5 Alminnelig høring

### 5.1 Generelt

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

Saken skal også sendes de berørte departementene samtidig med den alminnelige offentlige høringen. Fagdepartementet må i denne forbindelse vurdere om standpunktene til de berørte departementene skal innhentes som et ledd i den alminnelige høringsbehandlingen eller på en annen hensiktsmessig måte.

Det departement som mottar en høringssak, har ansvar for at administrativt underliggende instanser som berøres av saken, blir hørt.

Den instans som sender saken på høring, bør også vurdere å bruke andre måter for å sikre medvirkning fra berørte på, f.eks. ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, møter, m.v.

Alle saker som sendes på høring, skal inneholde en liste over høringsinstansene og dateres samme dag som saken sendes ut.

### 5.2 Høringsfrister

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Kortere frist kan fastsettes i henhold til instruksens punkt 1.3.

### 5.3 Høring av forslag fra Europakommisjonen

Når det finnes hensiktsmessig, bør fagdepartementet også sende forslag fra Europakommisjonen til nytt EØS-relevant regelverk på høring.

Ved høring i henhold til første ledd, kan fagdepartementet sette kortere høringsfrist enn nevnt under punkt 5.2 når dette er nødvendig av hensyn til tidsplanen for den videre behandling av forslaget i EØS' organer.

### 5.4 Unntak fra alminnelig høring

Alminnelig høring kan unnlates dersom den

- a. ikke vil være praktisk gjennomførbar
- b. kan vanskeliggjøre gjennomføringen av saken eller vil svekke tiltakets effektivitet, eller
- c. må anses som åpenbart unødvendig.

Beslutning om å unnlate alminnelig høring kan fattes av fagdepartementet dersom ett eller flere av vilkårene i første ledd er oppfylt. Dersom alminnelig høring unnlates, bør ansvarlig instans vurdere å innhente synspunkter i saken fra berørte på annen måte.

Fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget sendes ikke på alminnelig høring, men behandles etter reglene i kapittel 6.

## **5.5 Ny høring**

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i saken som har vært til høring, skal den reviderte saken sendes de mest berørte instansene på ny høring. Det samme gjelder dersom omtalen av økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser blir vesentlig endret etter høringsuttalelsene.

# **6 Behandling av fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget**

## **6.1 Foreleggelsesplikten**

Fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget skal forelegges Finansdepartementet og andre berørte departementer til uttalelse før utkastet legges fram for regjeringen. Departementene avgjør selv om utkastet bør forelegges underliggende virksomheter.

Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget som har konsekvenser for kommunenes eller fylkeskommunenes økonomi eller administrative forhold, eller har distriktsmessige konsekvenser, skal forelegges Kommunal- og regionaldepartementet til uttalelse.

Foreleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og som er av informativ art.

Fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget sendes ikke på alminnelig høring, jf. punkt 5.4 ovenfor.

## **6.2 Frist for uttalelse**

Frist for uttalelse om utkastet skal være minst tre uker, hvis ikke annen frist er fastsatt etter avtale mellom de berørte departementene.

## **6.3 Beløpsmessig eller annen konkretisering i stortingsmeldinger**

For stortingsmeldinger må det vurderes særskilt hvilken beløpsmessig eller annen konkretisering som skal gis i meldingen i tilknytning til planer og forslag som omtales.

I alle meldinger skal det tas inn et forbehold om i hvilken takt nye satsinger kan gjennomføres, med henvisning til de årlige budsjettene og den økonomiske situasjonen.

# **7 Lover og forskrifter**

## **7.1 Utforming av lovforslag og forskrifter**

Utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder "Lovteknikk og lovforberedelse".

## **7.2 Foreleggelse for Justisdepartementet**

Før igangsetting av større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justisdepartementet. Forslag om nye lover eller forskrifter for Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene i Antarktis skal alltid forelegges Justisdepartementet før alminnelig høring. Det samme gjelder forslag om å utvide gjeldende lover og bestemmelser til disse områdene.

## **7.3 Lovteknisk gjennomgåelse**

Ferdig utkast til odelstingsproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justisdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Lovteknisk gjennomgåelse foretas etter at foreleggelse for berørte departementer etter punkt 6.1 er gjennomført. Frist for gjennomgåelsen skal være minst to uker. Avvik kan bare gjøres etter særskilt avtale med Lovavdelingen.

## **7.4 Ikrafttredelse av lover og forskrifter**

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra årsskiftet. Unntak må begrunnes særskilt.

## **7.5 Kunngjøring av forskrifter**

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal forskriften og eventuelt særskilt manuskript for kunngjøring sendes inn til Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 38 og 39.

## **7.6 Informasjonsplikt ved nye og endrede lover og forskrifter**

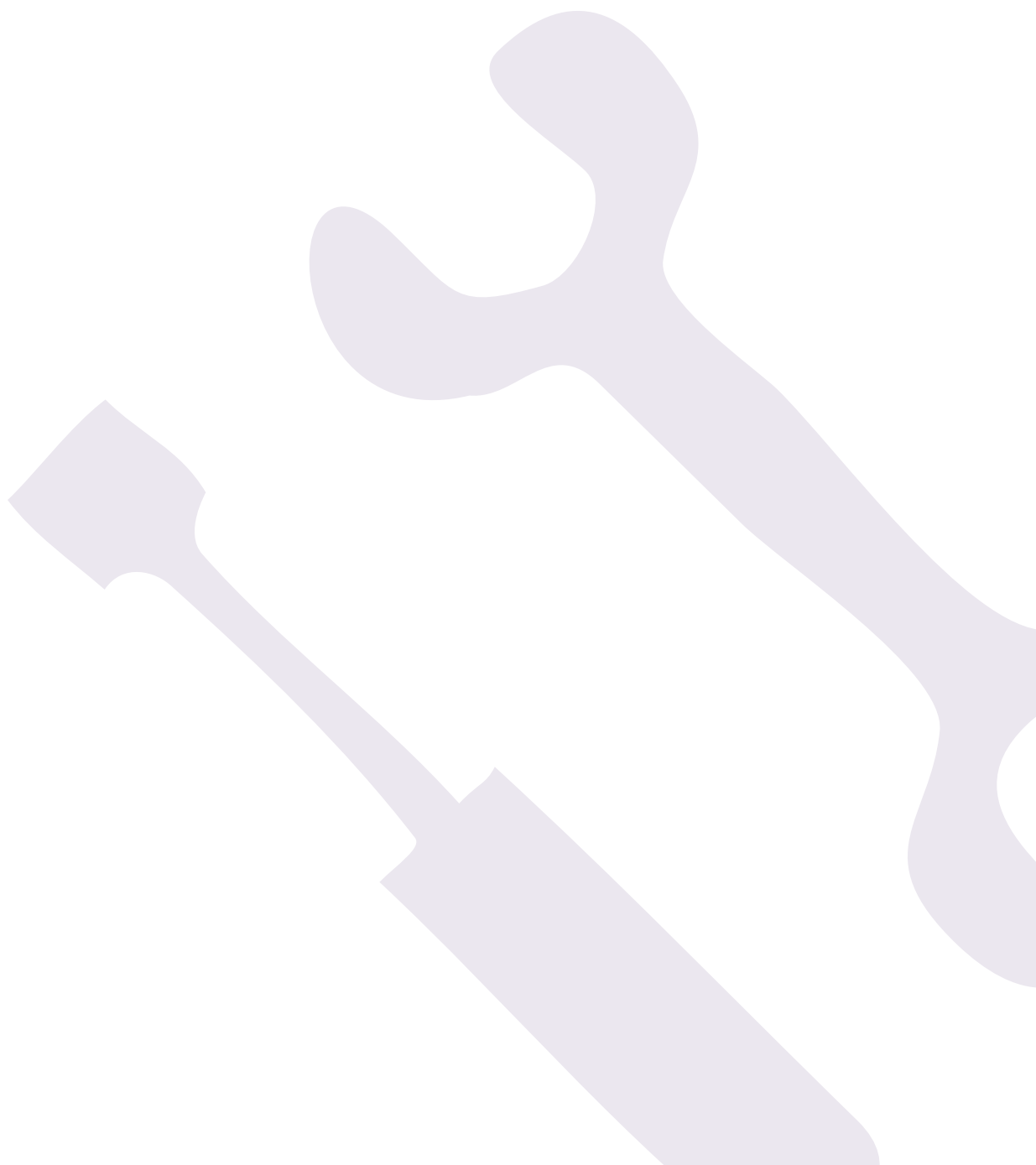
Den instans som forbereder nye lover eller forskrifter eller endringer i eksisterende lover eller forskrifter, skal også vurdere behovet for informasjonstiltak i forbindelse med regelendringene. Informasjonstiltak må planlegges bl.a. ut fra hvem som er brukere av det aktuelle regelverket og endringene og omfanget av endringene.

# Veileder i utredningsarbeid

Veileder i utredningsarbeid er til bruk for ledere og saksbehandlere i statsforvaltningen.

Formålet er å informere om gjeldende regelverk, gi råd og veiledning for å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid. Målsettingen er å bedre kvaliteten i dokumentasjonen som benyttes i overordnede beslutningsprosesser.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet er ansvarlig for stoffet som er utarbeidet med bidrag fra Statskonsult AS og med bred deltakelse fra departementene.



# 1 Innledning

## 1.1 Om innholdet

**Del I** tar leseren gjennom utredningsprosessen fra begynnelse til slutt. Et diagram viser gangen i prosessen med henvisning til aktuelle bestemmelser i Utredningsinstruksen.

Kapitlene 2–10 følger hvert trinn i utredningsarbeidet. I kapitlene vises det til aktuelle bestemmelser i Utredningsinstruksen. Det er også vist til andre regler som det kan være aktuelt å ta hensyn til, for eksempel lover, forskrifter, instruksjer og veiledninger. Hvert kapittel har innfelte rammer med en oversikt over hvilke dokumenter som omtales i kapitlet.

**Del II** (kapitlene 11–12) har utdypende omtale av arbeid med konsekvensutredninger, evalueringer og etterkontroll av regelverk. Denne delen inneholder også et forslag til utredningsprotokoll til hjelp underveis i utredningen. Det anbefales at protokollen følger saken fra begynnelse til slutt.

Liste over omtalte dokumenter og liste over aktuell litteratur er å finne bakerst i håndboken.

## 1.2 Rettskilder for saksbehandling i offentlig forvaltning

Det er mange kilder til regler for saksbehandlingen i det offentlige. Av overordnet regelverk og forvaltningsmessige prinsipper kan blant annet nevnes:

- Ansvarlighetsloven<sup>1</sup> – gir retningslinjer for statsrådenes ansvar overfor Stortinget. Her heter det blant annet:

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

- Forvaltningsloven<sup>2</sup> – gir bestemmelser for enkeltsaksbehandling og forskriftsarbeid. Loven omfatter plikt til utredning, forhåndsvarsling og uttalelser fra berørte og interesserte ved forskriftsarbeid. Videre stiller den formkrav til kunngjøring.
- Offentlighetsloven<sup>3</sup> – gir bestemmelser om offentlighet i saksbehandlingen.

<sup>1</sup> Lov 1932-02-05-01 om straff ved handlinger som påtales ved riksrett

<sup>2</sup> Lov 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

<sup>3</sup> Lov 1970-06-19-69 om offentlighet i forvaltningen

- Detaljregulering på ulike forvaltningsområder, for eksempel plan og bygningslovgivningen, forurensningslovgivningen, miljøinformasjonsloven og trygdelovgivningen.
- Stortingets bevilgningsreglement – gir bestemmelser om utarbeidelse og gjennomføring av de årlige statsbudsjettene.
- Ulovfestede prinsipper om likebehandling, forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

### **1.3 Kort om Utredningsinstruksens virkeområde**

Utredningsinstruksjonen omfatter arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Dette framgår av instruksjonen punkt 1.2.

Utredningsinstruksjonen gjelder for utredningsarbeid som utføres i departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Hvorvidt instruksjonen skal følges, beror på en konkret vurdering av sakens karakter. Ikke enhver saksbehandling som foregår i offentlig forvaltning skal følge prosedyrene i Utredningsinstruksjonen.

Fra og med det tidspunkt det er klarlagt at et arbeid vil sette premissene og danne grunnlaget for beslutninger i form av forskriftsfastsettelse eller vedtak i regjering og Storting, skal kravene i Utredningsinstruksjonen gjelde som saksbehandlingsregler. Saksansvarlige må derfor være særlig oppmerksomme når saksbehandlingen går inn i faser der premissene for vedtakene blir lagt. Dette gjelder selv om utredningsarbeidet foregår i flere prosesser og over lengre tid. Som eksempel kan nevnes arbeid med større reformer med ulike beslutningsdokumenter – fordelt over planleggings- og gjennomføringsperioder på flere år.

Der et underliggende organ utfører arbeidet på vegne av et departement, skal organet følge reglene i Utredningsinstruksjonen, men departementet har et overordnet ansvar for å påse at reglene følges.

Utredningsinstruksjonen gjelder også der hele eller deler av utredningsarbeidet utføres av private aktører på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Det samme gjelder der utredningen foretas av et offentlig oppnevnt utvalg. Oppdragsgiver har likevel et hovedansvar for at instruksjonens krav overholdes. Det bør derfor legges nødvendige føringer i oppdraget for å sikre at kravene i Utredningsinstruksjonen etterleves.

Utredningsinstruksjonen gjelder videre der arbeidet omfatter flere forvaltningsområder og der flere forvaltningsorganer er involvert. Når regjeringen planlegger og iverksetter større tiltaks- eller handlingsplaner, vil flere departementer arbeide parallelt med sine ulike deltiltak innenfor planen. Ett departement vil normalt ha det koordinerende ansvaret.

Koordineringsdepartementet bør da påse at den samlede planen for arbeidet legges opp slik at Utredningsinstruksjonens krav ivaretas, og at de samlede konsekvenser av planen utredes. Hvert departement har ansvar for å følge kravene i Utredningsinstruksjonen for den delen av tiltaks- eller handlingsplanen som gjelder sitt område.

Når ett departement setter i gang et utredningsarbeid som innebærer medvirkning fra andre forvaltningsorganer, har dette departementet hovedansvaret for at Utredningsinstruksjonen følges gjennom hele prosessen og at det utredes konsekvenser for det samlede arbeidet. Hvert

deltakende forvaltningsorgan vil imidlertid ha et selvstendig ansvar for at deres bidrag inneholder nødvendige konsekvensvurderinger.

### **Unntak fra virkeområdet**

Utredningsinstruksen gjelder ikke for arbeid med kirkelige<sup>4</sup> eller provisoriske anordninger<sup>5</sup>, jf. instruksens punkt 1.2, tredje ledd.

Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av avtaler mellom staten og arbeidstaker- og næringsorganisasjoner<sup>6</sup>. Den gjelder heller ikke ved inngåelse av internasjonale avtaler. Bakgrunnen for disse unntakene er behovet for fleksibilitet i forhandlingene. Det kan likevel være aktuelt å forhåndsutrede konsekvenser av ulike sannsynlige forhandlingsresultater. Det kan også være behov for forelegging i departementene eller innad i regjeringen forut for forhandlingene. Når inngått avtale skal gjennomføres ved nye reformer eller regler, gjelder likevel kravene i Utredningsinstruksen.

Arbeid med forvaltningsinterne instruksjoner og veiledninger som åpenbart ikke har allmenn interesse, omfattes ikke av Utredningsinstruksen. Det er imidlertid vanlig praksis at slike saker forelegges de øvrige departementene til uttalelse før de ferdigstilles.

### **Forholdet til sektorvise saksbehandlingsregler**

På noen områder er det utarbeidet sektorvise saksbehandlingsregler. Ved eventuell motstrid mellom disse reglene og kravene i Utredningsinstruksen, gjelder vanlige rettsfortolkningsprinsipper. Det vil si at krav som er nedfelt i lov eller forskrifts form, skal gå foran kravene i Utredningsinstruksen. Hvorvidt spesialregler nedfelt i annet regelverk – vedtatt av Kongen i statsråd – skal ha fortrinnsrett, beror på en fortolkning av spesialregelens karakter.

### **Forholdet til budsjettbehandlingen**

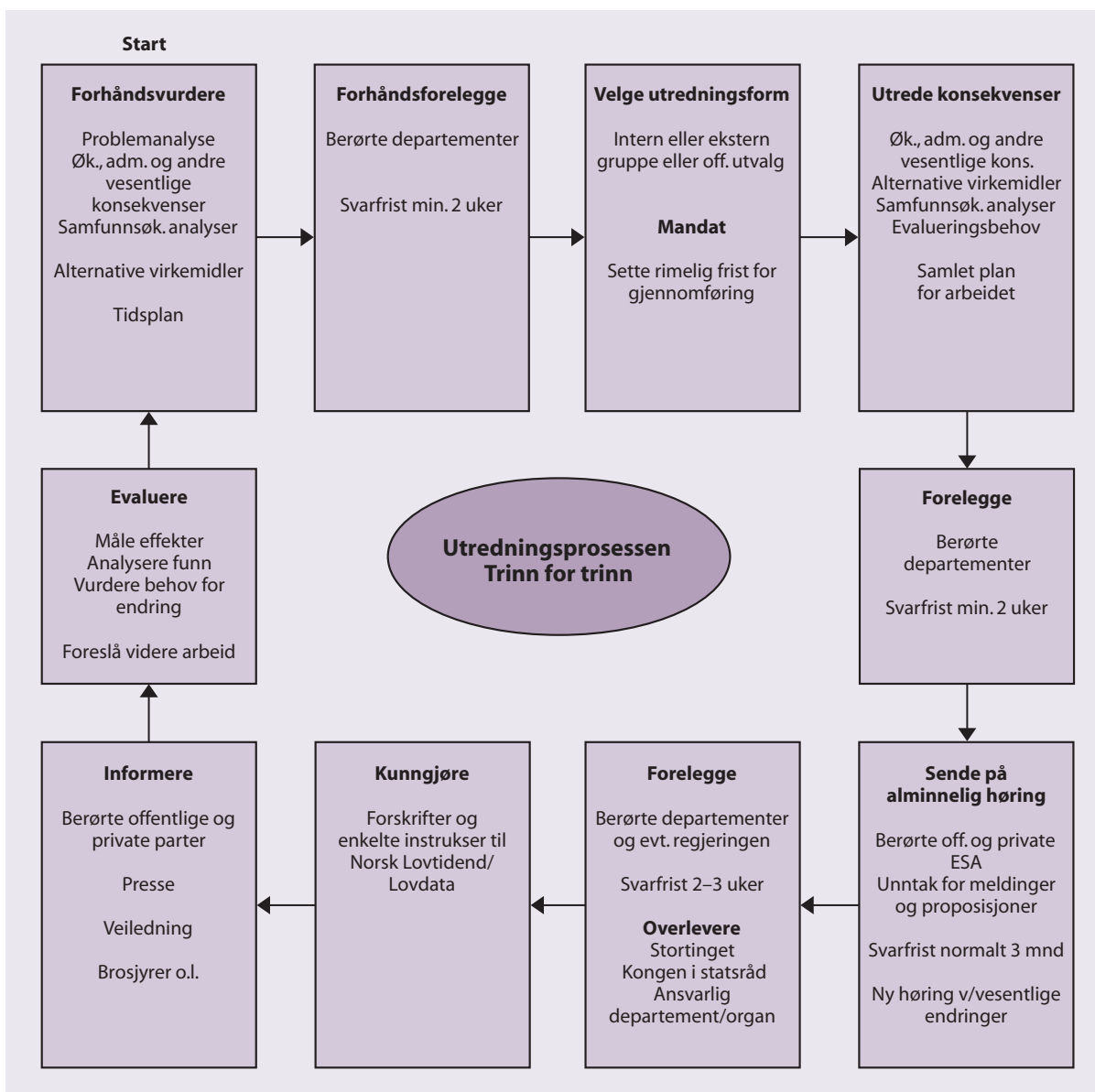
Utredningsinstruksen kommer også til anvendelse når arbeidet munner ut i forslag for Stortinget i forbindelse med budsjettprosessen. Finansdepartementet utarbeider årlige budsjettskriv som gir nærmere retningslinjer for budsjettbehandlingen.

<sup>4</sup> Regler som regulerer kirkens rettsforhold innad mht. dens organisasjon og utad mht. dens forhold til stat og andre religionssamfunn.

<sup>5</sup> Regler som er bestemt til bare å gjelde midlertidig, fordi de er utferdiget av regjeringen uten forutgående behandling av Stortinget. Når Stortinget ikke er samlet, kan Kongen med hjemmel i Grunnloven § 17 gi slike anordninger når de angår handel, toll, næringsveier eller politi. Deres gyldighetstid er begrenset til neste Storting og de må ikke stride mot lov.

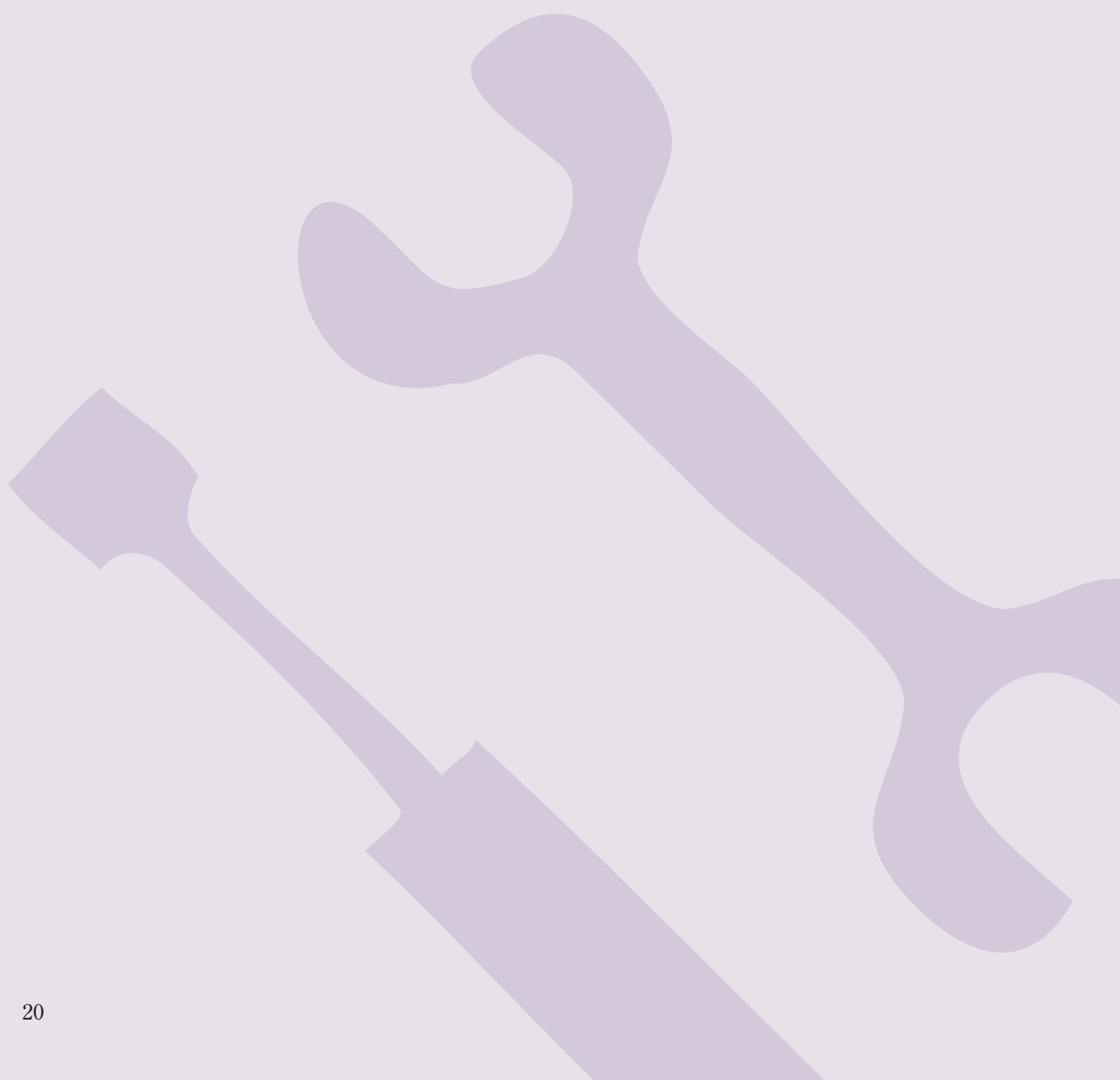
<sup>6</sup> For eksempel hovedavtaler mellom staten og LO, YS og AF og jordbruksavtalen.

## 1.4 Utredningsprosessen – skjematisk oversikt



Del I

– Utredningsprosessen



## 2 Forhåndsvurdere

### 2.1 Generelt

Utredningsinstruksen, kapitlene 2 og 4  
Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Før selve utredningsarbeidet igangsettes, skal det foreligge en forhåndsvurdering av saken. Forhåndsvurderingen skal blant annet bestå av problemanalyse, beskrivelse av eventuelle virkemidler og hvilke tiltak som kan løse problemet – herunder om det er behov for det offentlige å gripe inn. Vurderingen skal inneholde en beskrivelse av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser, jf. Utredningsinstruksen, punktene 2.2 og 4.2.

Hvilke spørsmål som bør vurderes i denne forbindelse, avhenger av den konkrete saken. Ikke alle spørsmål kan besvares på et tidlig stadium i utredningsprosessen. Det kan bli nødvendig å arbeide med ulike problemstillinger gjennom hele utredningsarbeidet.

Der saken berører andre departementer, skal den – før utredningsarbeidet settes i gang – forelegges det/de aktuelle departement/ene, jf. Utredningsinstruksen kapittel 4. Det anbefales at man også utenom de fastlagte foreleggingsprosedyrene har uformelle kontakter med de berørte departementene gjennom hele utredningsprosessen.

Gjennomføring av konsekvensvurderinger er nærmere omtalt i del II, kapittel 11. Her vises det til veiledninger og rundskriv som også er aktuelle i forbindelse med forhåndsvurderingen.

### 2.2 Problem og problemløsning

Følgende spørsmål kan være aktuelle å stille i forbindelse med en forhåndsvurdering:

#### Hva er problemet?

- Er problemet akutt, tiltakende eller avtakende?
- Hvor lenge har problemet eksistert?
- Hvordan vurderer berørte parter problemet?
- Hvilke tiltak er iverksatt for å regulere saksområdet i dag?

#### Hvem er berørt av problemet?

- Næringsliv, omfang?
- Private borgere, omfang?
- Statsforvaltningen, hele eller deler?
- Fylkeskommunal eller kommunal forvaltning, hele eller deler?
- Andre?

### Hva er årsaken til problemet?

- Medfører eksisterende tiltak at andre oppgaver må utstå eller nedprioriteres? Eventuelt hvilke oppgaver?
- Mangler eksisterende tiltak målretting?
- Foreligger det målkonflikter? Vil løsning av problemet medføre at nye oppstår?
- Kan problemet skyldes feil eller mangler ved eksisterende tiltak?
- Kan problemet skyldes mangler ved håndhevingen av tiltaket?

### Hvordan kan problemet løses?

- Er det mulig å løse problemet eller oppnå målet?
- Hva ønsker man å oppnå ved å løse problemet?
- Er det politisk ønskelig å løse problemet?
- Er det behov for varige tiltak?
- Kan problemet tenkes løst uten offentlig inngrep?
- Kan problemet løses ved å forenkle eksisterende tiltak?
- Kan problemet løses ved å fjerne eksisterende tiltak uten å erstatte det med et annet?
- Kan problemet løses ved å iverksette nye tiltak?
- Hvordan har andre land løst tilsvarende problemer?

### Hvem skal løse problemet?

- Er problemet av en slik karakter og av et slikt omfang at det offentlige bør gripe inn?
- Bør problemet løses av stat, fylkeskommuner eller kommuner?
- Bør problemet løses i samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer?
- Bør problemet løses i samarbeid mellom offentlig og privat sektor, herunder organisasjoner og interessegrupper?
- Bør problemet løses i samarbeid med andre land?

Se også sjekklisten i Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser.

## 2.3 Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser ved bruk av ulike virkemidler

Konsekvenser av eventuelle nye tiltak må ses i sammenheng med hvilke virkemidler eller statlige føringer som allerede gjelder på området. Summen av pålegg og reguleringer kan i seg selv være et problem. Konsekvensene av å iverksette et nytt tiltak må avveies mot konsekvensene av å avstå fra tiltaket.

Videre skal det utføres en analyse av alternative virkemidler – herunder andre virkemidler enn regulering ved lov eller forskrift, for eksempel økonomiske virkemidler, jf. Utredningsinstruksen, kapittel 2.

Statens virkemidler for myndighetsutøvelse kan inndeles i

- rettslige (påbud, forbud, standarder, normer eller rettigheter)
- økonomiske (skatter, avgifter, omsettelige kvoter, tilskudd, overføringer, gebyrfinansiering mv.)
- organisatoriske (omdanning av statlige organer mv.)<sup>7</sup>
- pedagogiske virkemidler (informasjons- og holdningskampanjer mv.).

<sup>7</sup> Organisatoriske virkemidler kan brukes i forhold til det offentliges virksomhet i egen regi og i samarbeid med privat sektor. Det kan være nødvendig å flytte grensen mellom offentlig og privat sektor for å markere hvem som bør ha ansvaret for problemet. Dette kan gjøres ved hjelp av oppkjøp/ekspropriasjon, salg/privatisering eller omorganisering og utsetting av oppgaver til private aktører. Avvikling av statlige monopoler kan også gi åpning for private aktører.

Virkemidlene kan brukes både hver for seg og samlet for å påvirke den aktuelle målgruppens atferd. Virkemidlene kan være permanente eller tidsavgrensede. Konsekvenser ved valg av ulike strategier og virkemidler skal utredes og sammenlignes. Forslag om virkemidler som kan være mest hensiktsmessige for å løse det aktuelle problemet, må bygge på en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse. Valg av virkemidler og antall virkemidler må vurderes i forhold til målet eller målene som skal oppnås og i forhold til de økonomiske og administrative ressurser som er til rådighet. At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr at befolkningen er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster.

Følgende spørsmål kan være relevante ved vurdering av ulike virkemidler:

- Vil virkemiddelet kunne få utilsiktede positive eller negative konsekvenser?
- Hvilke kostnader vil virkemiddelet innebære for samfunnet?
- Hvilke virkninger vil virkemiddelet kunne få for offentlige budsjetter?
- Hvilke fordelingsvirkninger vil virkemiddelet utløse?
- Vil virkemiddelet innebære delegering eller desentralisering?
- Vil virkemiddelet medføre behov for samordning mellom flere myndigheter?
- Vil virkemiddelet innebære betydelige omstillinger for berørte parter/myndigheter?
- Vil virkemiddelet innebære forenkling, effektivisering og fokus på brukerne?

Legale rammer kan sette grenser for hvilke virkemidler som kan benyttes:

**Legalitetsprinsippet** innebærer at det ikke kan iverksettes tiltak som griper inn i borgernes rettssfære uten at det foreligger hjemmel i lov.

**Det organisatoriske forholdet mellom staten og kommunene** (det kommunale selvstyre) setter skranker for statens adgang til å regulere kommunene uten at det foreligger hjemmel i lov. Se også Retningslinjer for statlig regelverk overfor kommuner og fylkeskommuner.

**Internasjonale forhold og forpliktelser**, for eksempel EØS-avtalen og menneskerettskonvensjonene, kan også sette grenser for valg av virkemidler. Dette betyr at man må klargjøre hva den internasjonale forpliktelsen innebærer og hvilke valgmuligheter man har for å imøtekomme den. Selv om det ikke foreligger noen forpliktelse for valg av virkemidler, kan sakens karakter likevel tilsi at den må løses i samarbeid med andre land. Det gjelder for eksempel tiltak mot grenseoverskridende forurensning, som sur nedbør. Følgende spørsmål bør stilles:

- Foreligger det folkerettslige forpliktelser på området?
- Er forholdet berørt av menneskerettighetskonvensjonen?
- Er den aktuelle problemstillingen egnet for nasjonal regulering eller må det forutsettes løsninger i samarbeid med andre land?
- Er det tatt initiativ til regulering av saksområdet i EU?
- Foreligger eller arbeides det med standarder eller anbefalinger fra en internasjonal organisasjon som Norge deltar i?

## 2.4 Framdriftsplan

Lov 1999.07.16 nr. 69 om offentlige anskaffelser  
Lov 2004.12.17 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven)  
Forskrift 2001.06.15 om offentlige anskaffelser  
Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser  
Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker  
Budsjettrundskriv fra Finansdepartementet  
Budsjettkalender fra Finansdepartementet  
Veileder i statlig budsjettarbeid

### 2.4.1 Generelt

Tidsbruken for det videre arbeidet med saken bør allerede på dette stadiet i prosessen synliggjøres gjennom en framdriftsplan. Blant annet må planen ta hensyn til ulike frister i forbindelse med forelegginger og høringer. I tillegg kan det være nødvendig å legge inn tidsbruk for andre prosedyrer. I de følgende punktene beskrives noen prosedyrer som kan være aktuelle – avhengig av den konkrete saken.

### 2.4.2 Budsjettprosessen

Regjeringen fastsetter egne retningslinjer for når og på hvilken måte forslag som har konsekvenser for statsbudsjettet, kan fremmes for regjeringen. Man bør derfor så tidlig som mulig planlegge med dette for øye. Dersom det er grunn til å tro at saken vil medføre budsjettmessige endringer i form av økte utgiftsrammer (ev. reduserte inntektsrammer), skal saken fremmes for regjeringen i forbindelse med den første av regjeringens budsjettkonferanser i forberedelsen av et nytt års statsbudsjett. Denne konferansen avholdes normalt i mars, og forslag skal fremmes til Finansdepartementet til fastsatt frist (vanligvis i slutten av januar) for å inngå i Finansdepartementets samlede materiale til budsjettkonferanse, jf. budsjettskrivene fra Finansdepartementet.

Endringer i statlige rammebetingelser skal varsles i kommuneproposisjonen året før omleggingen skal skje. Dette gjelder særlig endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, endringer i tilskuddsordninger og regelendringer. Proposisjonen legges årlig fram i mai måned.

Finansdepartementets generelle budsjettkalender gir en oversikt over viktige, antatte tidspunkter i budsjettprosessen. Veileder i statlig budsjettarbeid, punkt 2.3, gir innføring i regjeringens arbeid med å forberede et nytt statsbudsjett.

### 2.4.3 Anskaffelsesprosedyrer ved leie av ekstern bistand

Som hovedregel skal tildeling av offentlige anskaffelseskontrakter, herunder tjenesteytelser, skje etter åpen konkurranse. Det vises til regelverket om offentlige anskaffelser og veiledning fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dersom det skal innhentes ekstern bistand til et prosjekt og oppdraget faller inn under regelverket om offentlige anskaffelser, må det tas hensyn til tidsbruk for å gjennomføre nødvendige prosedyrer (utforming av anbud, frist for å gi tilbud, behandling av tilbud).

Departementenes servicesenter (DSS)<sup>8</sup> publiserer alle konkurransegrunnlag gjennom [www.doffin.no](http://www.doffin.no). Departementenes innkjøpstjeneste (DepKjøp)<sup>9</sup> tilbyr faglige råd og veiledning ved offentlige innkjøp i departementene. Dette innebærer bl.a. å hjelpe til med å skape en riktig forståelse og bruk av innkjøpsregelverket, og støtte i enkeltsaker.

#### **2.4.4 EØS-relaterte saker**

Fristen for gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. Forberedelsene til gjennomføring av EØS-komiteens eventuelle beslutning i norsk rett starter når en EØS-relevant rettsakt er vedtatt i EU. Forberedelsene omfatter utarbeidelse av forslag til gjennomføringsbestemmelser og eventuelt høring av disse. Det er norske myndigheters ansvar å sørge for at gjennomføringsfristene tar hensyn til behovet for foreleggelse og alminnelig høring i Norge.

Forslag til rettsakter og andre EU/EØS-relaterte saker av betydning for norske interesser skal gis i form av et rammenotat som skal følge saken. Se Om departementenes arbeid med EØS-saker, retningslinjer fra Statsministerens kontor.

#### **2.4.5 Melding til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om tekniske regler**

EØS-høringsloven stiller krav til statlige forvaltningsorgan om å informere ESA om utkast til nye tekniske regler. Meldingen sendes fra ansvarlig departement på eget skjema.<sup>10</sup> Fra det tidspunkt ESA mottar melding om forslag til tekniske regler, starter en tre måneders stillstandsperiode før de tekniske reglene kan vedtas. Stillstandsplikten gjelder ikke dersom vedkommende myndigheter av presserende årsaker må kunne vedta og iverksette tekniske regler på meget kort varsel (98/34-direktivets formulering) for å verne menneskers eller dyrs liv eller helse, opprettholde den offentlige sikkerheten, mv.

Kommentarer fra en EØS-stat, Sveits eller ESA medfører ingen forlengelse av stillstandsperioden. Men dersom det avgis en utførlig uttalelse, utsettes stillstandsperioden ytterligere én eller tre måneder – avhengig av hva slags tekniske regler det gjelder.

#### **2.4.6 Kvalitetssikre større investerings- og anskaffelsesprosjekter**

Dersom saken innebærer statlige investeringer med anslått kostnad over 500 millioner kroner, skal en uavhengig tredjepart gjennomføre en kvalitetsvurdering av kostnadsanslag og styringsgrunnlag. Departementet sørger for valg av kvalitetssikringsinstans, i samråd med Finansdepartementet.

Formålet med kvalitetssikringen er å påse at prosjektet er veldefinert, at det velges riktige løsninger og at prosjektet har realistiske kostnadsrammer. Kvalitetskontrollen skal skje på to tidspunkter i prosessen:

- Ved oppstart og valg av konsept
- Før saken fremmes for regjeringen og Stortinget

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

Ordningen med kvalitetssikring gjelder ikke for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) og helseforetakene. Spørsmål om kvalitetssikringssystemet kan rettes til Finansdepartementet v/Finansavdelingen.

<sup>8</sup> [www.dss.dep.no](http://www.dss.dep.no)

<sup>9</sup> Inngår som en tjeneste under DSS.

<sup>10</sup> Skjemaet fås ved henvendelse til Nærings- og handelsdepartementet

## 3 Forelegge saken for andre departementer, ev. regjeringen, før selve utredningsarbeidet påbegynnes

### 3.1 Innledning

Utredningsinstruksen, kapittel 4

Forhåndsvurderingen skal legges fram for andre departementer – og i visse tilfeller også for regjeringen – før selve utredningsarbeidet tar til.

Foreleggelse for andre departementer i denne fasen, omtales av og til som *intern høring*. Det samme gjelder forelegging som skjer etter at saken er ferdig utredet, jf. kapittel 6. Slik forelegging må ikke forveksles med den *alminnelige høringen*, jf. kapittel 7, og det anbefales at Utredningsinstruksens begreper benyttes konsekvent for å forhindre misforståelser om hvilke faser sakene befinner seg i.

Forhåndsvurderingen bør inneholde problembeskrivelse og forslag til hvordan saken best behandles. Ofte vil en forhåndsforelegging også benyttes til å foreslå mandat, utredningsform og eventuelt oppnevning av utvalg, jf. Utredningsinstruksen, punkt 4.2.

Dersom arbeidet er satt i gang av en underliggende instans, skal forhåndsvurderingen sendes dennes overordnede departementet, som har ansvar for å forelegge saken for berørte departementer.

### 3.2 Berørte departementer

Utredningsinstruksen, kapitlene 4 og 7

Forhåndsforelegging for berørte departementer skal skje så tidlig som mulig og før selve utredningsarbeidet tar til. Avhengig av hva forhåndsvurderingen viser om konsekvensenes karakter og omfang, skal forhåndsvurderingen og et eventuelt utredningsmandat forelegges berørte departementer i henhold til bestemmelser i Utredningsinstruksen, punktene 4.2 og 7.2.

Frist for uttalelse skal være minst to uker hvis ikke annen frist blir fastsatt etter avtale mellom de berørte departementene.

### 3.3 Regjeringen

Om r-konferanser, kapitlene 2, 3 og 4  
Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker

På dette tidspunktet må det vurderes om saken er så viktig at den skal legges fram for regjeringen. Se Om r-konferanser, punkt 2.2. som omtaler saker hvor regjeringen alltid skal ta stilling til om arbeidet kan settes i gang.

I større lovsaker som berører flere departementer, kan det være hensiktsmessig å starte arbeidet med å legge saken fram for regjeringen, der det redegjøres for hvilke hovedspørsmål som skal behandles, hvordan arbeidet er tenkt organisert, framdriftsplan osv., jf. Om r-konferanser, punkt 2.5.

Oppstart av omfattende stortingsmeldinger må avklares i regjeringen før arbeidet settes i gang. Se Om r-konferanser, punkt 2.7.

Alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen skal drøftes i regjeringen. Regjeringsnotat om saker til behandling i EØS-beslutningssystemet, eller gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, og saker som berører sentrale EU/EØS-relaterte spørsmål, skal forelegges utenriksministeren og berørte statsråder før de legges fram for regjeringen. Eventuelle merknader skal framgå av notatet. Se retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker.

Hva som ellers er viktige saker, beror på en skjønnsmessig vurdering.

Saker som legges fram for regjeringen skal utformes i regjeringsnotat (r-notat) i forbindelse med en av regjeringens to ukentlige regjeringskonferanser. Om utforming av r-notater, se Om r-konferanser, kapitlene 3 og 4. Om r-konferanser, kapittel 5, informerer om prosedyrer ved oppmelding av r-notater. Vær oppmerksom på at særlige retningslinjer gjelder for gjennomføring av regjeringens budsjettkonferanser.

Utkast til r-notatet skal forelegges berørte statsråder. Dersom en sak berører flere statsråders ansvarsområde, kan det ofte være hensiktsmessig at den framlegges i et felles r-notat fra de aktuelle statsrådene, jf. Om r-konferanser, punkt 3.3. Om foreleggingsplikt for andre statsråder og Statsministerens kontor, se Om r-konferanser, kapittel 4.

R-notater skal normalt ikke fremmes som erstatning for departementsforeleggningen som er nevnt under punkt 3.2 i denne veilederen.

Når utkast til r-notat sendes berørte statsråder, skal det avsettes rimelig svarfrist. Det bør også tas hensyn til eventuelle fridager eller ferieavvikling når fristen fastsettes. Om frister, se Om r-konferanser, punkt 4.6.

Konklusjoner som trekkes i en regjeringskonferanse eller i forberedende statsråd, er ikke å betrakte som formelle, men er like fullt å anse som politisk bindende for regjeringens medlemmer, jf. Om r-konferanser, punkt 1.4.

## 4 Velge utredningsform, opprette utvalg og utforme mandat

### 4.1 Utredningsform

Arbeid med utredninger kan organiseres på ulike måter, for eksempel ved

- spesielt utpekt saksbehandler som arbeider alene
- intern arbeidsgruppe, ev. med ekstern referansegruppe (for eksempel fra andre departementer, etater, forskningsmiljøer, brukerorganisasjoner mv.)
- interdepartemental arbeidsgruppe med personer utpekt av de respektive departementene, ev. med ekstern referansegruppe (for eksempel fra etater, forskningsmiljøer, brukerorganisasjoner mv.)
- utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd eller av et departement
- utredning ved et forskningsinstitutt, konsulentfirma, permanent råd eller lignende.

Sakens karakter bør bestemme valg av utredningsform. Valget kan innvirke vesentlig på når utredningen vil foreligge, hvilket innhold utredningen får og mulighetene for at forslagene kan gjennomføres.

Berører saken flere departementer, bør det vurderes sammensetning av et interdepartementalt utvalg. Er det behov for spesialkompetanse for å få saken tilfredsstillende utredet, kan det være nødvendig å engasjere utenforstående ekspertise, for eksempel fra et forskningsinstitutt, konsulentfirma eller gjennom oppnevning av et offentlig utvalg. Ved kjøp av tjenester må man være oppmerksom på bestemmelsene i anskaffelsesregelverket, jf. punkt 2.4.3 i denne veilederen.

Eksempler på spørsmål som kan stilles før beslutningen om å nedsette et utvalg blir tatt:

- Forutsetter gode løsninger og anbefalinger at problemstillingene/spørsmålene behandles av en bredt sammensatt gruppe?
- Vil en bredt sammensatt gruppe øke legitimiteten og tilliten til arbeidet og dermed gjennomføringskraften?
- Er det nødvendig å ha en uavhengig vurdering for å sikre avstand til dem som er ansvarlig for de endelige beslutninger og videre arbeid med temaet?
- Kan et internt prosjekt med faglig bistand fra eksterne eksperter og/eller ekstern referansegruppe være like godt egnet til å komme fram til gode løsninger og anbefalinger?
- Kan et lite utvalg (2-3 personer) eller en enmannsutredning være en mer effektiv måte å skaffe et beslutningsunderlag på?
- Hvilken kapasitet og kompetanse bør sekretariatet ha?

For å vurdere store reformer, er det nødvendig med en mer fullstendig beskrivelse av økonomien ved et egnet modellapparat. Økonomiske modeller som kan være aktuelle for slike analyser, er utviklet og vedlikeholdes ved Statistisk sentralbyrå og flere andre forskningsinstitutter. Flere av modellene opereres av Finansdepartementet, og det vil ofte være mulig å få gjennomført økonomiske analyser i Finansdepartementet. Slike analyser kan inkludere for eksempel miljøvirkninger.

## 4.2 Utvalg

Grunnloven § 28  
Lov 1978.06.09 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 21  
Forskrift 1996.02.02 nr. 0110 om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner mv. – regler om håndheving og rapportering  
Lov 1915.08.13 nr. 5 om domstolene (domstolloven) kapittel 6 A  
St.meld. nr. 15 (2002–2003) Statlege utval, styre og råd mv. 1. januar – 31. desember 2001  
Forskrift 1998.12.11 nr. 1193 om offentlege arkiv § 1-2  
Lov 1999.07.16 nr. 69 om offentlige anskaffelser  
Forskrift 2001.06.15 nr. 0616 om offentlige anskaffelser  
Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser  
Kgl. res.20.01.00 Myndighet til å foreta senere oppnevnelser og til å løse medlemmene av kongelig oppnevnte kommisjoner, utredningsutvalg mv. fra sine verv  
Reformer i kommunalforvaltningen, kapittel 1  
Om r-konferanser, kapittel 2  
Om statsråd, kapitlene 2 og 8  
Rundskriv om begge kjønn i styrer m.v.  
Veileder for utvalgsleder og medlemmer (under utarbeidelse)  
Veileder i utvalgsarbeid (spesielt lovutvalg)  
Veileder for utvalgssekretærer (spesielt lovutvalg)

### 4.2.1 Sammensetning

Utvalget skal settes sammen av personer som har tilstrekkelig faglig innsikt og kompetanse til å utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.

Ved omfattende lovgivningsprosjekter er det derfor vanlig å nedsette et utredningsutvalg med representanter for ulike fagområder og interessegrupper. Derimot er det ikke vanlig at utredning på forskriftsnivå blir foretatt av et utvalg.

Representanter fra departementer, etater, institusjoner og lignende må ha et klart mandat, det vil si at det må framgå om de representerer sin arbeidsgiver eller om de deltar i utvalget i kraft av sin fagkompetanse.

Berører saken flere parter eller fagområder, bør det foretas en avveining av hvilke interesser som bør være representert i utvalget. Som eksempel bør arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunalforvaltningen ha representasjon fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

I henhold til likestillingsloven § 21 skal begge kjønn være representert i offentlige utvalg, styrer, råd, nemnder mv. Se også forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner mv. – regler om håndheving og rapportering (Barne- og familiedepartementet). Forskriftens § 2 gir adgang til å fravike hovedregelen i særlige tilfelle. Det skal også legges vekt på å få økt representasjon av kvinner i lederposisjoner, jf. St.meld. nr. 15 (2002–2003) Statlege utval, styre og råd mv. 1. januar – 31. desember 2001.

En dommer som skal delta i offentlige utvalg, må søke om godkjenning av domstolsadministrasjonen, jf. domstolloven kapittel 6 A, se spesielt § 121 c.

Regjeringen har en målsetting om at sammensetningen av offentlige utvalg skal ta hensyn til blant annet geografisk spredning, alder og etnisk bakgrunn.

Der det ikke finnes ressurser internt, må departementet påse at det avsettes ressurser til bruk av ekstern kompetanse. Skal det benyttes ekstern kompetanse, må man vurdere om regelverket som gjelder offentlige anskaffelser, kommer til anvendelse. Se veileder til forskrift om offentlige anskaffelser.

#### **4.2.2 Prosedyre for oppnevning**

Departementsoppnevning er tilstrekkelig når det gjelder oppnevning av utvalg og arbeidsgrupper uten ekstern deltakelse. Tilsvarende gjelder hvis oppdraget er å gi orienterende utredninger til intern bruk for departementene.

Forslag om viktige offentlige utredningsutvalg skal legges fram for regjeringen i form av et r-notat, jf. Om r-konferanser, punkt 2.3. Når et utvalg skal oppnevnes av Kongen i statsråd, skal saken alltid forelegges regjeringen. Hva som ellers anses som et viktig utvalg, vil bero på skjønn, jf. Om r-konferanser, punkt 2.1. Begrunnelsen for nedsettingen av utvalget tas inn i r-notatet. Mandatet for utredningsarbeidet kan inntas i selve notatet eller som et eget vedlegg. I notatet redegjøres det for hvilken type kompetanse man mener lederen og/eller andre medlemmer av utvalget bør ha, og hvilke departementer, direktorater/etater, interessegrupper mv. som bør gis representasjon i utvalget.

Ved oppnevning av utredningsutvalg må det vurderes om utvalget er så viktig at det av hensyn til Grunnloven § 28<sup>11</sup> er nødvendig med statsrådsbehandling, jf. Om statsråd, punktene 2 og 8. Dersom flere departementers interesser er berørt, eller dersom oppnevningen av utvalget kan påvirke regjeringens framtidige handlefrihet i vesentlig grad, kan det uansett være ønskelig at utvalget oppnevnes av Kongen i statsråd. I slike saker er det viktig at hele regjeringen står bak oppnevningen. I de senere årene har man lagt økt vekt på at alle større utredningsutvalg med ekstern deltakelse blir oppnevnt i statsråd. Om redegjørelse i foredraget til statsråd, se Om statsråd, punkt 8.3. Om utforming av tilrådingsspost ved oppnevning av utvalg, se Om statsråd, punkt 8.4.

#### **4.2.3 Etterfølgende justering av utvalgets sammensetning**

Det departementet som har fremmet den opprinnelige resolusjonen om oppnevning, har myndighet til å foreta senere oppnevninger og til å løse medlemmer av kongelig oppnevnte kommisjoner, utredningsutvalg, styrer, råd samt lignende organer fra sine verv. Bare dersom supplering eller gjenoppnevning helt unntaksvis må anses som en sak av viktighet, jf. Grunnloven § 28, må slike endringer behandles i statsråd. Departementet har også fullmakt til å foreta senere endringer i mandat for kommisjoner, utredningsutvalg, styrer, råd og lignende organer. Før endringer foretas, må vedkommende departement forelegge utkast til endringer for Finansdepartementet og andre berørte departementer. Dersom det oppstår uenighet om endringene, legges saken fram til drøfting for regjeringen før saken avgjøres. Se kgl.res. 28.01.00 og Om statsråd, punktene 8.2 og 8.3.

#### **4.2.4 Innrapportere oppnevning av utvalg og opprette arkiv**

Det departementet som har foreslått utvalget, må innrapportere oppnevningen på eget skjema til Departementenes servicesenter, slik at opplysningene kan inngå i oversikter over statlige utvalg, styrer og råd.

<sup>11</sup> Her framgår at saker av viktighet skal behandles i statsråd.

All offentlig virksomhet er underlagt arkivplikt etter arkivloven<sup>12</sup>. Utredningsutvalg regnes ikke i alminnelighet som egne selvstendige forvaltningsorganer, men virksomhet som foregår i regi av et forvaltningsorgan. For eksempel vil det være naturlig at dokumentene til et departementsnedsatt utvalg arkiveres hos det departement som er ansvarlig for utvalget, og som stiller et sekretariat til disposisjon. Offentlige utvalg som er opprettet ved lov eller kongelig resolusjon, er imidlertid selv arkivpliktig med mindre det opprettende organet, vedkommende departement eller overordnet organ beslutter at utvalget ikke skal holde eget arkiv, men få ordnet arkivholdet på annen forsvarlig måte. Sekretariatets kapasitet bør primært være tilgjengelig for det faglige arbeidet. Administrasjonen, herunder arkivholdet, kan effektiviseres ved at sekretariatet legges til et eksisterende organ. Hovedregelen bør derfor være at utvalgets saksdokumenter journalføres og arkiveres av det organ som gis det administrative ansvar for å holde sekretariatsressursene.

### 4.3 Mandat

Utredningsinstruksen, kapittel 3

Om r-konferanser kapittel 2

Kgl.res. 20.01.00 Myndighet til å foreta senere oppnevnelser og til å løse medlemmene av kongelig oppnevnte kommisjoner, utredningsutvalg mv. fra sine verv

Konsekvensutredninger er en sentral del av oppgaven for offentlige utvalg. Departementet kan normalt ikke påregne at en fullstendig konsekvensutredning kan gjennomføres på et senere tidspunkt i saks-gangen. Derfor er det avgjørende at offentlige utvalg både pålegges konsekvensutredning av sine forslag, og disponerer ressurser som er tilstrekkelig til å gjennomføre gode konsekvensutredninger. Mandatet skal inneholde presise krav om utredning av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Det skal gis en realistisk tidsramme for arbeidet. Se Utredningsinstruksen, punkt 3.1.

Mandatet for utvalg som skal oppnevnes av Kongen i statsråd, skal angi et knapt og klart arbeidsoppdrag for utvalget. Mandatet skal tas inn i notatet til regjeringen eller som vedlegg til r-notatet. Se Om r-konferanser, punkt 2.3.

Forslag til utredningsmandat kan utformes allerede i forbindelse med forhåndsforeleggningen. Mandatet bør gjengi de aktuelle bestemmelsene i Utredningsinstruksen – blant annet presisere at minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk innenfor vedkommende område. Departementet kan med visse begrensninger foreta senere endringer i et mandat som er vedtatt i statsråd eller i regjeringen, jf. kgl.res. 20.01.00 Myndighet til å foreta senere oppnevnelser og til å løse medlemmene av kongelig oppnevnte kommisjoner, utredningsutvalg mv. fra sine verv.

Det skal framgå av mandatet hva slags dokument utvalget skal legge fram – en NOU (Norsk offentlig utredning) eller en rapport. Hvem som mottar dokumentet, skal også framgå.

Et godt mandat kjennetegnes blant annet ved at:

- Området som skal utredes er klart definert
- Det er gjort nødvendige avgrensninger, eller rom for at utvalget selv kan gjøre avgrensninger der dette kan gis rimelige begrunnelser.
- De viktigste problemstillingene er tydelig formulert
- Det ikke er gitt unødige føringer direkte eller indirekte for utvalgets anbefalinger eller konklusjoner.
- Det er realistisk, det vil si at det er mulig å gjennomføre oppgaven som skisseres innenfor den tids- og ressursramme som utvalget har til disposisjon og ut fra den sammensetningen utvalget har.
- Det går klart fram på hvilke områder utvalget skal komme med forslag

<sup>12</sup> Jf. forskriften til arkivloven om offentlige arkiv, §1-2, særregler om offentlige utval med mer.

## 5 Utarbeide forslag til tiltak

### 5.1 R-notater, meldinger, proposisjoner og NOUer

Om r-konferanser, kapittel 3  
Om statsråd, kapitlene 3 og 4  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 3 og 5-10  
Budsjettrundskriv fra Finansdepartementet  
Mal for utforming av dokumenter til Stortinget og utredninger i NOU-serien

Saker som skal behandles i regjeringen legges fram i form av r-notat, se Om r-konferanser, kapittel 3. Se også Om statsråd, kapittel 2, om hvilke saker som skal behandles i statsråd.

Vær oppmerksom på at forslag som medfører budsjettendringer, normalt skal fremmes i forbindelse med en av regjeringens budsjettkonferanser, jf. budsjettrundskriv fra Finansdepartementet. Dersom forslaget innebærer en netto svekkelse av statsbudsjettet og det ikke samtidig fremmes forslag til inndekning, må forslaget fremmes som satsingsforslag i forbindelse med regjeringens første forberedende budsjettkonferanse, som vanligvis avholdes i mars året før det aktuelle budsjettår. Se budsjettrundskriv fra Finansdepartementet.

For at kommunesektoren skal få tid til å forberede seg, skal endringer i statlige rammebetingelser varsles i kommuneproposisjonen året før omleggingen skal skje. Særlig gjelder dette ved endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, endringer i tilskuddsordninger og ved regelendringer. Kommuneproposisjonen legges årlig fram i mai måned. Kommunal- og regionaldepartementet sender ut et brev i februar/mars, der departementene bes om å komme med innspill til saker som bør omtales i proposisjonen. Det er fagdepartementet selv som må sørge for at saken er tilfredsstillende avklart i rimelig tid innen proposisjonen legges fram. Når regjeringen skal legge fram en sak for Stortinget, skjer det gjennom proposisjoner og meldinger:

- Stortingsmeldinger (St.meld.) nyttes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak. Stortingsmeldinger vil ofte ha karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av og forslag til framtidig politikk. Meldingene – og behandlingen i Stortinget – vil ofte danne grunnlaget for en senere proposisjon.
- Stortingsproposisjoner (St.prp.) nyttes når regjeringen ber Stortinget om å fatte vedtak som ikke er lovvedtak. Det kan gjelde forslag knyttet til statsbudsjettet eller andre forslag til vedtak. Stortingsproposisjoner behandles av et samlet Storting og avgjøres ved plenarvedtak.

- Odelstingsproposisjoner (Ot.prp.) nyttes i lovsaker, enten det gjelder forslag til nye lover eller opphevelse eller endring av eksisterende lover. Ved behandlingen av lovsaker deler Stortinget seg i Odelsting og Lagting.
- Odelstingsmeldinger (Ot.meld.) nyttes i lovsaker når regjeringen trekker tilbake lovforslag eller deler av lovforslag.

Departementenes servicesenter har utgitt tekstbehandlingsmaler som skal brukes ved skriving av odelstingsproposisjoner og andre dokumenter til Stortinget. Det finnes dessuten en egen mal for utredninger i NOU-serien. Bruk av malene sikrer at de rent formelle sidene ved utforming av dokumentene blir ivaretatt, for eksempel utforming av tilrådings- og kongepostene. Se Om statsråd, punktene 3.6 og 4.4 og Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 3.3.

## 5.2 Regelverk

Utredningsinstruksen, kapittel 7  
 Retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren  
 Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 5-10 og 11-12  
 Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk  
 Regelverkshåndbok. Veileder i regelverksprosessen

Utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Lovteknikk og lovforberedelse, jf. Utredningsinstruksen, punkt 1. Veilederens kapitler 5-10 omhandler oppbygging og utforming av lovforslag, terminologi og språkføring og utforming av spesielle bestemmelser. Veileder om lovlig språk er ment som et supplement til veileder om lovteknikk og lovforberedelse og inneholder en rekke praktiske råd om den språklige utformingen av regelverk.

Gjennomføring av folkerettslige forpliktelser – herunder EU rettsakter – omtales i Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 11 og 12.

Kommunal- og regionaldepartementet har fastsatt retningslinjer for statlige organers arbeid med formelt regelverk rettet mot kommunesektoren.

Se også Statskonsults Regelverkshåndbok, som omhandler prosessen ved utarbeidelse av lover og forskrifter. Håndboken gir referanser til hvilke lover, forskrifter, rundskriv og veiledninger som gir føringer for arbeidet.

Lovavdelingen i Justisdepartementet bistår departementene i spørsmål om lovstruktur og regelteknikk i forbindelse med lov- og forskriftsarbeid.

## 5.3 Vurdere behov for evaluering/ etterkontroll

Utredningsinstruksen, kapittel 2  
Reglement for økonomistyring i staten, kapittel V  
Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapitlene 1, 2, 6, 7 og 8  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 15

### 5.3.1 Om evaluering

Evaluering kan defineres som systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel, en sektor, eller det samlede virkemiddelapparat i forhold til et samfunnsområde. I forbindelse med oppfølging av regelverk omtales evaluering ofte som etterkontroll.

I henhold til Utredningsinstruksen, punkt 2.1 skal spørsmål om evaluering drøftes i forbindelse med konsekvensutredningen. Det skal vurderes når og hvordan eventuell evaluering skal gjennomføres.

Reglement for økonomistyring i staten, kapittel V, Om kontroll, § 16, stiller krav om at virksomheten skal ha et system for analyser og evaluering som et ledd i virksomhetens styringssystem. Dette stiller et generelt krav til departementene om løpende oppfølging ettersom de har et helhetlig ansvar for underliggende virksomheter i sine sektorer.

Kravet til gjennomføring av evaluering er utdypet i bestemmelser om økonomistyring i staten, punktene 1.5.3, 2.5.5, 2.6, 6.5, 7.4 og 8.5.

Forslag om at virkningene av tiltaket bør etterprøves gjennom evaluering, skal bygge på en vurdering av vesentlighet og risiko. I følgende situasjoner kan det være aktuelt allerede i utredningsfasen å beslutte at en evaluering skal finne sted:

- Der de faktiske forholdene endrer seg raskt (for eksempel innenfor teknologi eller markedsforhold)
- Tiltak som iverksettes under sterkt tidspress (for eksempel for å overholde frister for å gjennomføre en folkerettslig forpliktelse eller for å løse et akutt problem)
- Effekten av det aktuelle tiltaket er usikker
- Data- og metodegrunnlaget for analysene har vært svakt, men kan forbedres i takt med gjennomføringen av tiltaket
- Økonomiske beregninger av konsekvenser har vært for svake eller usikre.

I tilfeller der gjennomføring av en evaluering er besluttet allerede i utredningsfasen, bør det også utarbeides et forslag til plan for oppfølging, der blant annet behovet for løpende informasjonsinnhenting vurderes.

På områder der utviklingen medfører raske endringer i forutsetningene, bør tiltaket med ev. regelverk tas opp til fornyet vurdering med jevne mellomrom. Slike vurderinger kan blant annet skje med utgangspunkt i en gjennomgang av klagesaker eller etter gjennomføring av spørreundersøkelse blant brukerne. Grunnlaget for analysen som opprinnelig beslutning baserte seg på, kan endre seg. Dette kan skje dels gjennom bedre data, bedre analysemetoder

eller at saksforholdene har endret seg såpass betydelig at forutsetningene for opprinnelig standpunkt ikke lenger er holdbare.

Administrative og økonomiske konsekvenser ved å gjennomføre en evaluering eller etterkontroll, skal også utredes. Det bør i denne sammenhengen tas standpunkt til hvem som skal ha ansvaret for å gjennomføre evalueringen. Ofte stilles det spesielle krav til kompetanse hos dem som skal gjennomføre evalueringen. En grundig evaluering vil derfor ofte kreve bred faglig kompetanse.

Dersom utredningen avdekker hensyn som taler sterkt for at virkningene av tiltaket bør etterprøves, bør det legges fram forslag til tidspunkt for gjennomføring og hvilke forberedelser som eventuelt bør gjøres.

En forhåndsbeslutning om framtidig evaluering kan skje på følgende måter:

- Tiltaket tidsbegrenses
- Bestemmelse om evaluering nedfelles direkte i lov eller forskrift (evalueringsklausul)
- Evaluering besluttet av Stortinget gjennom stortingsvedtak
- Evaluering foreslås av den framleggende stortingskomiteen uten at Stortinget kommenterer forslaget
- Evaluering kan varsles av et departement i en St.prp. eller Ot.prp. eller av et departement eller annet forvaltningsorgan i et høringsbrev.

Den rettslige betydningen av tidsbegrensning vil være noe forskjellig for rettslig bindende regelverk (lover og forskrifter) og for tiltak som ikke er det. I denne sammenheng må man også vurdere behov for kontinuerlig oppfølging og overvåking av tiltaket fram til tidspunktet for evaluering.

Om gjennomføring av evalueringer – se Del II, kapittel 12, og Finansdepartementets veileder om gjennomføring av evalueringer.

### **5.3.2 Spesielt om evaluering eller etterkontroll av regelverk**

I forbindelse med evaluering av lov- og regelverk benyttes ofte uttrykket etterkontroll om evaluering. Prinsipielt er uttrykkene synonyme. Forskjellen ligger på det praktiske plan ettersom en etterkontrollen av regelverk normalt også må omfatte mer lovtekniske forhold. I henhold til Utredningsinstruksen, punkt 2.1 skal konsekvensutredninger av lov- og forskriftsarbeid inneholde vurderinger om behovet for evaluering eller etterkontroll. Det skal vurderes om regelverket bør ha begrenset varighet eller om det bør gjennomføres evaluering etter en bestemt tid.

Se også Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 15.

Spørsmål om regelverket skal angi en tidsbegrensning eller forhåndsbeslutning om når etterkontroll skal skje, vil måtte variere avhengig av type regulering og reguleringsområde.

Lover eller forskrifter som tidsbegrenses (såkalt solnedgangsklausul), vil automatisk opphøre ved utløpet av den virketiden som er vedtatt for regelverket. Skal regelverket fortsatt gjelde, må det derfor vedtas på nytt eller tidsbegrensningen endres eller oppheves. Før den aktuelle

loven eller forskriften gis fortsatt gyldighet, skal virkningene av regelverket evalueres – blant annet i lys av erfaringer fra virketiden og annen ny kunnskap om hva slags virkninger regelverket har hatt eller kan få. Dette følger de normale prosedyrene for utredning av endringer i lover og forskrifter.

Ved vurdering av spørsmål om tidsbegrensning eller evalueringsklausul, må det tas hensyn til risiko for merarbeid eller at regelverket taper legitimitet dersom evalueringen blir forsinket.

Tidsbegrensning av lover og forskrifter er særlig aktuelt for nytt regelverk som kan medføre vesentlige byrder for private. I vurderingen av om regelverket skal tidsbegrenses, bør det også legges vekt på eventuelle negative konsekvenser for private av at regelverket automatisk opphører å gjelde etter en viss tid – blant annet med tanke på forutberegnelighet og behov for stabilitet. En beslutning om tidsbegrensning må også bygge på en realistisk vurdering av hvilken kapasitet man har til rådighet for å gjennomføre evalueringen.

Lover og forskrifter som vedtas evaluert etter en viss tid, vil ikke automatisk opphøre å gjelde. En slik evalueringsklausul vil imidlertid være bindende for forvaltningen, som har forpliktet seg å gjennomføre evalueringen på fastsatt tidspunkt.

## 5.4 Språk

Lov 1980.04.11 nr 5 om målbruk i offentlig teneste (mållova)  
Forskrift 1980.12.05 nr. 4938 om målbruk i offentlig teneste  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 6

Bokmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal være likestilte skriftspråk i alle organer i stat, fylkeskommune og kommune, jf. mållova § 1.

Statlige virksomheter skal sørge for at rundskriv, kunngjøringer og informasjon veksler mellom målformene slik at det blir en rimelig kvantitativ fordeling, det vil si at ingen av målformene skal være representert med mindre enn 25 prosent. Se forskrift om målbruk i offentlig teneste, § 6.

Terminologi og språkføring i regelverk omtales i Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 6.

## 6 Forelegge for andre departementer – ev. for regjeringen – etter at utredningsarbeidet er avsluttet

### 6.1 Departementene

Utredningsinstruksen, kapitlene 4 og 7  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 3

Dersom konsekvensutredningen viser at saken kan medføre økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder eller på annen måte berører dem i vesentlig grad, skal fagdepartementet – før saken sendes på alminnelig høring – legge saken fram for de berørte departementene til vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet. Dette gjelder blant annet de områdene der enkelte departementer har spesiell samordningsfunksjon. Fristen for uttalelse skal være minst to uker. Se Utredningsinstruksen, punkt 4.3.

Saker som har økonomiske eller administrative konsekvenser, skal alltid forelegges Finansdepartementet.

Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommune eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.

Forslag om nye lover eller forskrifter for Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene i Antarktis, skal alltid forelegges Justisdepartementet før alminnelig høring. Det samme gjelder forslag om å utvide gjeldene lover og bestemmelser til disse områdene. Justisdepartementet anbefaler at saken legges fram for dem allerede før utredningsarbeidet påbegynnes. Se Utredningsinstruksen, punkt 7.3, og Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 3.5.

Utredning som utgis i NOU-serien, skal i utgangspunktet ikke forhåndsforelegges, men sendes direkte ut på høring fra departementet. Dette gjelder likevel ikke dersom bestillerdepartementet har merknader til NOUen. I slike tilfeller skal NOUen med merknader forhåndsforelegges andre departementer, som nevnt i Utredningsinstruksen, punkt 4.3. Et departement kan også velge å ikke følge opp en NOU, for eksempel fordi problemstillingene som behandles er blitt uaktuelle.

## 6.2 Regjeringen

Om r-konferanser, kapittel 2

I visse tilfeller skal saken legges fram for regjeringen før den sendes på alminnelig høring. Se Om r-konferanser, punkt 2.4.

Om hvilke saker som skal behandles i regjeringskonferanse og om utforming av saker til behandling i regjeringskonferanse, se punkt 3.3 (denne veilederen).

## 7 Sende på alminnelig høring

### 7.1 Hvor saken skal sendes og hvordan

Lov 1969.02.10 § 37, om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)  
Lov 2003.05.09.31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven), kapittel 5  
Lov 2004.12.17 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven)  
Utredningsinstruksen, kapitlene 1 og 5  
Forskrift 2004.06.25 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften), § 11  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 3 og 5  
ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6 a og 15  
Retningslinjer om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker, kapittel 3

#### 7.1.1 Berørte departementer, offentlige og private institusjoner og organisasjoner

Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet sende saken på alminnelig høring til alle berørte departementer, offentlige og private institusjoner og organisasjoner, jf. forvaltningsloven § 37 andre ledd (gjelder forskrifter), miljøinformasjonsloven, kapittel 5, og Utredningsinstruksen, punkt 5.1. Det fagdepartementet som mottar høringssaken har ansvar for at berørte underliggende instanser også får anledning til å uttale seg.

Gjelder saken kommunesektoren, bør Kommunal- og regionaldepartementet kontaktes for å klargjøre hvem som skal motta høringssaken.

ILO-konvensjon nr. 169 setter krav til prosess i forhold til den samiske befolkningen. I artikkel 6 a heter det at man skal ... *rådføre seg med vedkommende folk ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem.*

Rammekonvensjonens artikkel 15, om effektiv deltakelse, er sentral for saker vedrørende nasjonale minoriteter. I tillegg til alminnelig høring i slike saker skal det gjennomføres konsultasjoner med Sametinget. Kontakt Kommunal- og regionaldepartementet (Same- og minoritetspolitisk avdeling) for nærmere utdyping.

#### 7.1.2 Høringsbrev

I høringsbrevet kan det redegjøres for hvilke vurderinger som er lagt til grunn for det konkrete forslaget.

Når forslag til lovendringer sendes på høring, skal det som hovedregel utarbeides generelle

merknader og merknader til den enkelte bestemmelse. Selv om det ikke er en tilsvarende fast ordning for utkast til forskrifter, bør høringsbrev om viktige forskrifter bygges opp på en lignende måte. Se Lovteknikk, punkt 3.2.2. Det kan være hensiktsmessig å lage en oversikt ("lovspeil") – som viser sammenhengen mellom nytt og gammelt regelverk. En slik oversikt vil være klargjørende for både høringsinstansene og for forvaltningen selv. Der EØS-regler gjennomføres i forskjellige lover og forskrifter, kan det være av verdi med en samlet oppstilling som viser hvordan EØS-reglene er gjennomført. Se Lovteknikk, punkt 5.8.

### **7.1.3 Bruk av elektronisk kommunikasjon og høringsmøter**

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

Skriftlig høring kan suppleres ved egne høringsmøter. Dette er aktuelt når det av særlige grunner settes kort høringsfrist, eller det er få som blir berørt av forslaget. Høringsinstansene bør varsles om den korte høringsfristen før selve saken presenteres i møtet. Om nødvendig kan slikt varsel gjøres pr. e-post, faks eller telefon. Høringsmøte kan også være nyttige supplement dersom det særlig er behov for å drøfte saken med flere instanser samlet.

### **7.1.4 Presentasjon av høringer på hjemmesiden til det ansvarlige organet**

Høringsprosessen kan styrkes ved at sakens dokumenter legges ut på Internett. Fornyings- og administrasjonsdepartementet anbefaler at hørings saker i størst mulig grad også gjøres tilgjengelig elektronisk. Dersom et departement er ansvarlig, bør det opprettes en egen høringside hvor hele saksinformasjonen gjøres tilgjengelig og som lenkes opp til hovedsiden på regjeringen.no. Der hvor ansvaret for å gjennomføre utredningsarbeidet er delegert til underliggende etater, bør etatens egen hjemmeside benyttes på tilsvarende måte. Ettersom internett etter hvert er blitt en hovedkanal for informasjon og kommunikasjon, er det svært viktig at framstillingen på hjemmesiden til en hver tid er komplett og à jour.

### **7.1.5 Høring av forslag fra Europakommisjonen**

Når det er hensiktsmessig, bør fagdepartementet sende forslag fra Europakommisjonen til nytt EØS-relevant regelverk på høring, jf. Utredningsinstruksen, punkt 5.3. Høringsfristen kan settes kortere enn vanlig når dette er nødvendig av hensyn til den videre behandling av forslaget i EØS' organer. Fagdepartementet avgir uttalelse til EFTA via Utenriksdepartementet, og EFTA formidler deretter norsk holdning til EU. Se også retningslinjer om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker, punkt 3.3.

EU publiserer høringer/meldinger i Official Journal ([www.officialjournal.com](http://www.officialjournal.com)).

### **7.1.6 Høring av utkast til nye tekniske reguleringer i Norge**

I henhold til EØS-høringsloven § 4 skal forslag til tekniske regler meldes til EFTAs overvåkingsorgan gjennom departementet. Etter lovens § 6 kan forslag til tekniske regler ikke vedtas før tre måneder etter det tidspunkt EFTAs overvåkingsorgan (ESA) mottar melding. Kommentarer som framsettes fra Kommisjonen/ESA og andre EØS-stater eller Sveits i denne perioden, skal det – så langt det er mulig – tas hensyn til ved den videre forberedelsen av de tekniske reglene. Slike kommentarer medfører ingen forlengelse av stillstandsperioden. Dersom

lovens bestemmelser om meldeplikt ikke følges, kan de tekniske reglene i utgangspunktet ikke anvendes eller påberopes overfor borgerne (privatpersoner, bedrifter, organisasjoner mv.). Det samme gjelder dersom tekniske regler vedtas før stillstandsperioden er utløpt. Tekniske regler som ikke er meldt til ESA, må stadfestes etter en prosedyre som er fastsatt i loven før de kan anvendes eller påberopes. Dette bygger på rettspraksis fra EF-domstolen. I tillegg til et utkast på norsk, skal det også vedlegges et utkast på engelsk og et utfylt standard skjema, som fåes ved henvendelse til Nærings- og handelsdepartementet.

## 7.2 Høringsfrist

Utredningsinstruksen, kapitlene 1 og 5

Høringsfristen ved alminnelig høring er normalt tre måneder og ikke mindre enn seks uker, jf. Utredningsinstruksen, kapittel 5.2. Dette innebærer at høringsfristen ofte bør være lengre enn tre måneder. Høringsfristen må tilpasses sakens viktighet, saksomfanget og viktigheten av å få fram saken raskt. Erfaringsmessig fastsettes ofte knappe frister med svak begrunnelse. Dette vil i så fall være i strid med instruksens intensjoner, og det henstilles om at planleggingen av utredningsarbeidet særlig tar hensyn til viktigheten av å kunne gi rimelig frist til høringsinstansene.

Når særlige omstendigheter gjør det nødvendig, for eksempel at Stortinget har satt en bestemt frist, kan statsråden i fagdepartementet beslutte at høringsfristen skal være kortere enn seks uker. Der endelig vedtak skal treffes av en underliggende instans, er det tilstrekkelig at beslutningen treffes av fagdepartementet. Beslutningen må begrunnes skriftlig og skal følge saken, jf. Utredningsinstruksen, punkt 1.3. Statsrådets eller fagdepartementets beslutning kan enten legges ved saken, eller begrunnelsen – med henvisning til beslutningen – kan tas inn i selve høringsbrevet.

Dersom høringsfristen må settes relativt kort, vil det være særlig viktig å vurdere alternative måter å innhente synspunkter i saken på fra berørte parter, jf. Utredningsinstruksen, punkt 5.4.

## 7.3 Ny høring

Utredningsinstruksen, kapittel 5

Fører høringsuttalelsene eller andre forhold til at saken blir vesentlig endret, skal revidert utkast sendes de mest berørte instansene på ny høring. Det samme gjelder dersom omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser blir vesentlig endret etter høringsuttalelsene. Se Utredningsinstruksen, punkt 5.5. Der høringsinstansene har hatt saken til høring tidligere, vil det i de fleste tilfeller være tilstrekkelig å sende ut de delene av dokumentet som er endret – med henvisning til den opprinnelige saken.

Utgangspunktet er at høringsfristen også i disse tilfellene er tre måneder, jf. Utredningsinstruksen, punkt 5.2.

## 7.4 Unntak fra alminnelig høring

Utredningsinstruksen, kapittel 5  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 3

Der det ikke er praktisk gjennomførbart eller der det åpenbart er unødvendig, kan alminnelig høring unnlates helt. Alminnelig høring kan også unnlates når høring kan vanskeliggjøre gjennomføring av saken eller svekke tiltakets effektivitet. Beslutning om å unnlate alminnelig høring kan fattes av fagdepartementet. Dersom alminnelig høring unnlates, bør ansvarlig instans vurdere å innhente synspunkter på annen måte fra berørte instanser. Se Utredningsinstruksen, punkt 5.4. Der årsaken til at den alminnelige høringen ikke kan gjennomføres er tidspress, vil for eksempel høringsmøter kunne bidra til nødvendig involvering av berørte parter.

Fagdepartementenes utkast til meldinger og proposisjoner sendes ikke på alminnelig høring, jf. Utredningsinstruksen, punkt 5.4.

Strukturelle og språklige endringer i regelverket skal normalt sendes på høring. Dreier det seg om endringer av små detaljer, kan imidlertid høring være åpenbart unødvendig. I vurderingen av om høringen vil være åpenbart unødvendig, er det viktig å huske at høringen i seg selv tjener en viktig funksjon som informasjon. Videre er høringen en prøve på om brukerne anser strukturendringen som vellykket, og at det ikke utilsiktet er kommet inn materielle endringer.

## 8 Forelegge før endelig beslutning

### 8.1 Departementene

Utredningsinstruksen, kapitlene 6 og 7  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 3

Fagdepartementets utkast til proposisjoner og meldinger til Stortinget skal forelegges Finansdepartementet og andre berørte departementer til uttalelse før de legges fram for behandling i regjeringen, jf. Utredningsinstruksen, punkt 6.1. Dersom et lovforslag kan få konsekvenser for fylkeskommuner eller kommuner, skal det forelegges Kommunal- og regionaldepartementet. Foreleggingsplikten gjelder ikke budsjettproposisjoner og meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og som er av informativ art. Fagdepartementene avgjør selv om utkastet bør forelegges underliggende virksomhet.

Frist for uttalelse til utkastet skal være minst tre uker, hvis ikke annen frist er fastsatt etter avtale mellom de berørte departementene, jf. Utredningsinstruksen, punkt 6.2.

Utkast til odelstingsproposisjon skal forelegges Justisdepartementet for lovteknisk gjennomgang. Dette gjelder ikke skattelovforslag. Gjennomgangen skal foretas etter at saken er forelagt berørte departementer. Lovteknisk gjennomgang kan i visse tilfeller også gjøres for forskrifter. Fristen for forelegging skal være minst to uker hvis ikke annet er avtalt. Se Utredningsinstruksen, punkt 7.3, og Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 3.5.

I utkastet til stortingsmeldinger skal det, med henvisning til budsjettbehandlingen, tas forbehold om gjennomføringstakten av aktuelle tiltak.

### 8.2 Regjeringen

Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 3  
Om statsråd, kapittel 3  
Om r-konferanser, kapitlene 2 og 4

Proposisjoner og meldinger skal som hovedregel legges fram til behandling i regjeringen etter at saken har vært forelagt berørte departementer og før saken oversendes Stortinget for endelig vedtak.

Etter at en proposisjon eller melding er fremmet i statsråd, kan departementet ikke foreta endringer i forslaget eller komme med tilleggforslag. Tilleggforslag må utarbeides som en egen proposisjon eller melding. Om rettinger av feil, se Om statsråd, punkt 3.3, og Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 3.6.

### **Odelstingsproposisjoner**

I alle viktige lovsaker skal det legges fram et r-notat etter at proposisjonen er ferdig bearbeidet i departementet. Dette skal skje etter – eller parallelt med – at proposisjonen med det endelige lovforslaget har vært på intern foreleggning hos de mest berørte departementene.

Odelstingsproposisjoner som bare inneholder lovforslag av ren teknisk karakter, og der det i tillegg er enighet mellom departementene i foreleggingsrunden, kan likevel fremmes direkte i forberedende statsråd uten at det legges fram et r-notat. Se Om r-konferanser, punkt 2.5.

### **Stortingsproposisjoner**

Forslag til de årlige budsjettene, salderingsproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett legges fram for regjeringen av Finansdepartementet i form av egne r-notater.

Alle spørsmål om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer innenfor budsjetttrammene må forelegges regjeringen i form av egne r-notater. Unntatt fra dette er saker som ligger innenfor fagdepartementets egne omdisponeringsfullmakter, eller saker der Finansdepartementet har gitt uttrykkelig samtykke.

Andre ferdig bearbeidede proposisjoner skal som hovedregel legges fram for regjeringen som r-notat etter at de har vært forelagt berørte departementer. Se Om r-konferanser, punkt 2.6.

### **Stortingsmeldinger**

Etter – eller parallelt med – at utkastet til stortingsmelding blir forelagt berørte statsråder, skal det framlegges et r-notat for sluttbehandling av viktige politiske eller økonomiske forhold i meldingen. I notatet må gjenstående uenighetspunkter mellom statsrådene avklares.

Dersom det gjenstår mer omfattende uenighet mellom berørte statsråder eller det er uavklarte spørsmål, må det legges inn tid for oppretting av meldingsutkastet etter regjeringsbehandlingen. Se Om r-konferanser, punkt 2.7.

### **Redegjørelser**

Redegjørelser for Stortinget skal legges fram for regjeringen etter at utkastet til redegjørelse har vært forelagt berørte departementer. Se Om r-konferanser, punkt 2.8.

### **Forskriftssaker**

Viktige forskrifter og forskriftsendinger som skal fastsettes av Kongen i statsråd, skal i visse tilfelle forelegges regjeringen. Se Om r-konferanser, punkt 2.9

### **Andre viktige beslutninger**

Det kan også være behov for å legge fram enkeltsaker for regjeringen der departementet selv har avgjørelsesmyndighet. Se Om r-konferanser, punkt 2.10.

## 8.3 Krav til dokumentform

Om statsråd, kapittel 3  
Retningslinjer for mangfoldiggjøring og offentliggjøring av utredninger fra utredningsutvalg

### 8.3.1 Proposisjoner og meldinger

Proposisjoner og meldinger skal – som hovedregel – trykkes før de fremmes i statsråd. Det må derfor settes av tilstrekkelig tid i framdriftsplanen til korrektur og trykking. Der det er nødvendig å gjøre unntak fra hovedregelen om ferdig trykt dokument, må det tas kontakt med Statsministerens kontor. Tidlig i prosessen må det tas kontakt med Departementenes servicesenter. Redaksjonen følger hele produksjonsprosessen. Det er fastsatt bestemte krav og rammer for utforming og publisering av dokumentene. Se Om statsråd, kapittel 3, om utforming, publisering og formelle krav til proposisjoner og meldinger. I proposisjoner skal det tas inn en redegjøring for høringsuttalelsene. Se Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 3.3.1 nr. 6.

### 8.3.2 Rapporter fra utredningsutvalg

Det er fagdepartementet som avgjør hvordan utredningen skal mangfoldiggjøres.

Utredning som skal offentliggjøres, kan trykkes i skriftserien Norges Offentlige Utredninger (NOU) når følgende kriterier er oppfylt:

- Oppnevning av utvalget er foretatt enten ved kongelig resolusjon (kgl. res.) eller av Stortinget.
- Oppnevningende instans mener utredningen har offentlig interesse.

Fagdepartementet sørger selv for å mangfoldiggjøre rapporter som skal offentliggjøres, men ikke trykkes som NOU og rapporter som ikke skal offentliggjøres. Se Retningslinjer for mangfoldiggjøring og offentliggjøring av utredninger fra utredningsutvalg.

## 9 Overlevere til beslutningsorgan

### 9.1 Innledning

Saker som skal vedtas i Stortinget, skal først sendes regjeringen og Kongen i statsråd. Berørte departementer bør ha utkast til proposisjoner og meldinger til uttalelse. Det kan være aktuelt å fremme saken for regjeringen igjen dersom forslaget er vesentlig endret siden siste r-konferanse og/eller det eksisterer uenighet mellom departementene.

### 9.2 Kongen i statsråd

Om statsråd, kapitlene 2  
Om r-konferanser, kapittel 1

Grunnloven og vanlig lovgivning har bare noen få bestemmelser som fastsetter at visse sakstyper skal avgjøres av Kongen i statsråd. Hovedregelen er at Sager af Vigtighet (Grunnloven § 28) skal avgjøres i statsråd. Hva som kan regnes som en sak av viktighet, beror på et skjønn, der en også ser hen til tidligere praksis. Følgende typer saker skal alltid avgjøres av Kongen i statsråd:

- Utstedelse av provisoriske anordninger
- Utnevning og avskjedigelse av embetsmenn
- Innvilgelse av benådningssaker
- Delegering av myndighet lagt til Kongen i statsråd

Se Om statsråd, punkt 2.2. Om behandling av saker i regjeringskonferanse, se Om r-konferanser, kapittel 1.

### 9.3 Ansvarlig departement

Kgl.res. 1981.11.30 om reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling  
Departementsboka, kapittel 2

Departementets vedtaksmyndighet vil framgå av lov, forskrift eller rene delegasjonsvedtak. Der departementet er delegert myndighet til å treffe vedtak, skal saken undertegnes av statsråden eller den som har myndighet til å undertegne på vegne av statsråder. Se reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling som blant annet omhandler statsrådets avgjøringsmyndighet og adgang til å delegere myndighet til departementsråden.<sup>13</sup> Se også Departementsboka, kapittel 2 om arbeidet i departementene.

<sup>13</sup> Finnes bare på Internett:  
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/aad/reg/2003/0001/ddd/pdfv/182298-departementsreglement.pdf>

## 9.4 Ansvarlig underliggende virksomhet

Direktoratsboka, kapittel 4  
Reglement for økonomistyring i staten, § 3

Virksomhetens vedtaksmyndighet vil framgå av lov, forskrift, rene delegasjonsvedtak eller av instruks. Der virksomheten har fått delegert myndighet til å treffe vedtak, skal saken undertegnes av den som har fullmakt til å undertegne. Vanligvis vil dette være øverste leder eller styreleder, der virksomheten ledes av et styre. Se reglement for økonomistyring i staten, § 3, og Direktoratsboka – En orientering om arbeidet i direktoratene og om direktoratenes forhold til regjering, Storting og andre forvaltningsorganer, punktene 4.6 (ledelse), 4.7 (styre) og 4.11 (instruks).

# 10 Avslutte arbeidet

## 10.1 Kunngjøre lover og forskrifter i Norsk Lovtidend

Utredningsinstruksen, kapittel 7  
Lov 1993.06.11 nr. 83 om Norsk Lovtidend  
Lov 1967.02.10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 12, 13 og 14  
Om statsråd, kapittel 15  
Rundskriv G-148/92 og G-149/92 om kunngjøring av sentrale og lokale forskrifter  
Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker

### Lover mv.

Noen av de sakene som fremmes i statsråd, skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. lov om Norsk Lovtidend. Kunngjøringsplikten omfatter først og fremst lover. Det er også fast praksis at vedtak om delegering av myndighet kunngjøres. Se Om statsråd, kapittel 15.

Ved sanksjon av lover blir Lovdata underrettet uten videre, slik at det aktuelle departementet ikke behøver å sende anmodning om kunngjøring av selve loven. Treffes det imidlertid samtidig med sanksjonen bestemmelse om ikraftsetting eller delegasjon, må departementet sende opplysning om dette til Lovdata for kunngjøring. Ved lover som gjennomfører deler av EØS-avtalen i norsk rett, skal departementet utarbeide et utkast til EØS-note som sendes Lovdata, se Lovteknikk og lovforberedelse, punkt 13.2.

### Forskrifter

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal ansvarlig myndighet sende informasjon til Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring, jf. Utredningsinstruksen, punkt 7.5. Se også forvaltningsloven §§ 38 og 39 om kunngjøring av forskrifter og om virkningen av forsømt kunngjøring. Vedlagt forskriften skal det oversendes et utfylt skjema. Skjemaet finnes som vedlegg til Justisdepartementets rundskriv av 28. oktober 1992 (G-148/92 og G-149/92) om kunngjøring av forskrifter.<sup>14</sup>

Interne statlige instruksjoner som fastsettes ved kgl.res., skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Forskrifter som gjennomfører EØS-regelverk ved transformasjon, kunngjøres på vanlig måte. Det aktuelle EØS-regelverket er en del av hjemmelsgrunnlaget, og det skal derfor henvises til direktivene sammen med øvrige hjemmelshenvisninger. Ved gjennomføring av forordninger

<sup>14</sup> Utkast til lovregler om elektronisk kunngjøring av lover og forskrifter mv. ble sendt på høring november 2003. Etter lovutkastet skal lover, forskrifter, instruksjoner og lignende tekster publiseres i Lovdatas gratisbaser på Internett ([www.lovdatabase.no](http://www.lovdatabase.no)). Formålet med lovbestemmelsene er å gjøre tekster som kan ha stor allmenn interesse, lettere tilgjengelig for brukerne. Siktemålet er også å tilpasse kunngjøringsreglene til dagens teknologi og praksis.

(inkorporasjon) er det ingen plikt til samtidig å kunngjøre den forordningsteksten det henvises til i lov eller forskrift. Se Lovteknikk og lovforberedelse, punktene 12.6, 12.7 og 14.8, og retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker.

Delegasjoner og ikraftsettinger bør ikke kunngjøres som separate vedtak i Norsk Lovtidend/Lovdata. Slike vedtak bør heller utformes som en egen paragraf i den aktuelle forskriftsteksten. Se lov om Norsk Lovtidend mv. § 1.

### **Rundskriv og veiledninger**

Rundskriv og veiledninger kan kunngjøres i Norsk Lovtidend dersom det er hensiktsmessig, jf. lov om Norsk Lovtidend § 1, annet ledd. For eksempel kan det være hensiktsmessig å kunngjøre instruksjer og veiledninger som åpenbart har allmenn interesse. Instruksjer og veiledninger knyttet til forvaltningens saksbehandling, kan være eksempler på dette.

## **10.2 Melde til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) mv.**

Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker, kapittel 5  
Rundskriv G-148/92 og G-149/92 om kunngjøring av sentrale og lokale forskrifter  
Utenriksdepartementets traktatregister

Lover og forskrifter som gjennomfører EØS-regelverk, skal meldes (notifiseres) EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Selv om det bare er strukturendringer i regelverket, må det sendes ny melding til ESA. Dette for at ESA til enhver tid skal ha oversikt over hvordan rettsakten er gjennomført i norsk rett. I utgangspunktet kreves at melding om gjennomføring av rettsakter skjer artikkel for artikkel. ESA har utarbeidet eget oversendelsesskjema for slike tilbakemeldinger (Form 1). Se retningslinjer fra Statsministerens kontor om departementenes arbeid med EØS-saker, punkt 5.2.2, og Justisdepartementets rundskriv G 148/92 og 149/92.

Avtaler med andre land (traktater) kunngjøres i publikasjonen Overenskomster med fremmede stater (Utenriksdepartementet) og i Utenriksdepartementets elektroniske traktatregister. Fagdepartementene har ansvar for å underrette Utenriksdepartementets traktatregister om inngåtte, folkerettslig bindende avtaler. Tidsbegrensede avtaler om konkrete bistandsprosjekter unntas fra slik kunngjøring.

## **10.3 Informasjon og opplæring**

Utredningsinstruksen, kapittel 7  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 13

Behov for informasjonstiltak skal vurderes allerede på et tidlig stadium i utredningsarbeidet. Selv om regelverk kunngjøres i Norsk Lovtidend, er det samtidig nødvendig å vurdere om informasjon også bør gis på annen måte i forbindelse med iverksetting av lover og forskrifter. Se Utredningsinstruksen, punkt 7.6.

Avhengig av hva saken gjelder, må det tas stilling til hvem som skal ha innformasjon (intern administrasjon, andre myndigheter, enkeltpersoner, organisasjoner eller næringsdrivende) og

hvordan informasjonen skal gis. Det må stilles krav til at informasjonen er tilpasset målgruppen, slik at den når fram og blir forstått.

Å legge offentlig informasjon til rette elektronisk er nødvendig, men ikke tilstrekkelig i alle tilfeller. Øvrige aktuelle informasjonskanaler kan være media, fagtidsskrifter, informasjonsbrosjyrer eller oppslag på egnede steder. Se Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 13.

Informasjon kan også innebære iverksetting av ulike opplæringstiltak. Det kan være nødvendig med særskilt opplæring både for dem som skal håndheve og for dem som skal etterleve reglene.

## **10.4 Informasjon om tiltak som hindrer fritt varebytte i EØS-området**

Europaparlamentet og Rådets vedtak 3052/95/EF

Europaparlamentet og Rådets vedtak 3052/95/EF artikkel 3<sup>15</sup>, innebærer at statene pålegges å informere hverandre om tiltak som begrenser samhandelen med produkter – herunder også forbud mot produkter. Derimot omfatter det ikke produkter som på grunn av alder eller bruk er blitt uegnet til å bli markedsført eller til fortsatt å være på markedet. Heller ikke omfattes tiltak som utelukkende tar sikte på å verne offentlig moral eller offentlig orden. I Norge innebærer dette at plikten omfatter provisoriske anordninger, lover, forskrifter og enkeltvedtak. Rettsavgjørelser ved domstolene er eksplisitt unntatt.

EU-kommisjonen har utarbeidet en guide/arbeidsmanual knyttet til direktivet. Tiltak skal meldes Nærings- og handelsdepartementet. Underliggende organer melder tiltak til overordnet departement.

## **10.5 Overlevering av arkiv**

Forskrift 1998.12.11 nr 1193 om offentlege arkiv

Når et offentlig utvalg har avsluttet arbeidet, skal arkivet overføres til oppdragsgiveren. Dette følger av forskrift om offentlege arkiv § 5-3.

<sup>15</sup> Vedtaket ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 16 den 26. mars 1997. EØS-komiteens vedtak innebærer endring av EØS-avtalens vedlegg II (Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering).

## 10.6 Oversettelse

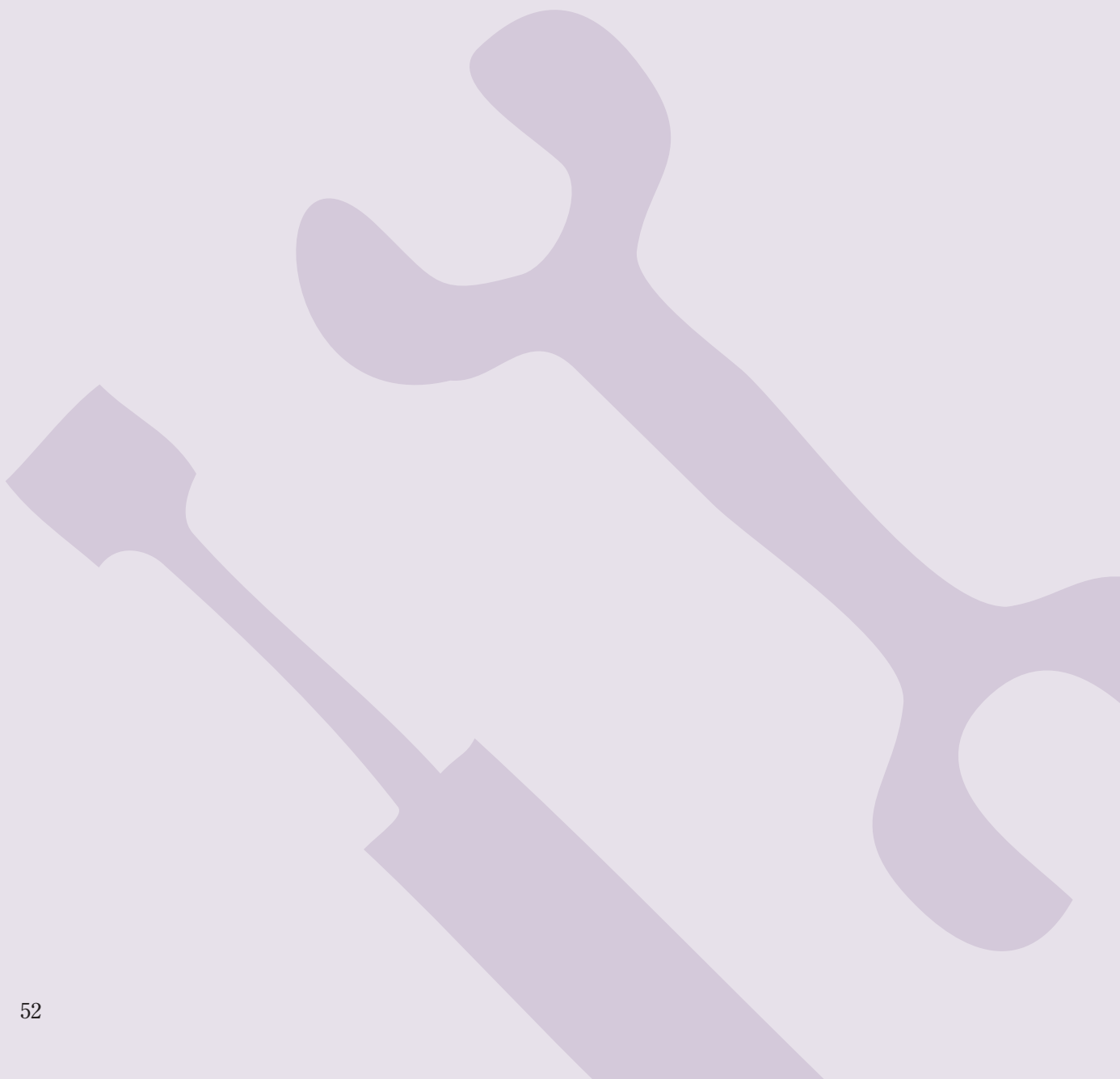
Lov 1987.06.12 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)  
Forskrift 1979.01.30 nr. 79 til samelovens språkregler  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapitlene 13 og 14

Når nytt regelverk er vedtatt, bør det vurderes om det er behov for å utarbeide en oversettelse til andre språk. I forbindelse med ulike former for internasjonalt samarbeid vil det – både for forvaltningen og for private brukere – ofte oppstå et behov for å legge fram en engelsk versjon av lov eller forskrift. Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkningen skal oversettes til samisk, jf. sameloven § 3-2 og forskrifter til samelovens språkregler. Se også Lovteknikk og lovforberedelse, punktene 13.4 og 14.6.6.

I vårt flerkulturelle samfunn kan det også være behov for å oversette regler til andre språk. Dette vil særlig gjelde på områder som regulerer rettigheter og plikter for vanlige mennesker. Eksempler kan være forskrifter innenfor helse, trygd og arbeidsmiljø.

## Del II

– Krav til konsekvensutredninger  
og evalueringer



# 11 Utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

## 11.1 Generelt om plikten til å utrede konsekvenser og om hva utredningen skal inneholde

Utredningsinstruksen, kapittel 2  
Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Den instans som – på eget initiativ eller gjennom pålegg fra regjering eller Storting – har satt i gang saken, har også ansvar for at det gjennomføres konsekvensutredninger. Selv om hele eller deler av arbeidet utføres av andre som kan være andre departementer, underliggende virksomheter, offentlige utvalg eller private virksomheter eller organisasjoner, består hovedansvaret for utredningsarbeidet hos den instans som har satt i gang saken.

Saken skal inneholde en analyse og vurdering av antatte økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av de tiltakene som foreslås gjennomført. Utredningene skal omfatte konsekvenser for offentlig forvaltning og for private.

Grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser skal i nødvendig utstrekning inngå i utredningen. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser gir anbefalinger om hvordan slike analyser bør utformes, og gjennomgår stegene i en analyse. Det gis en beskrivelse av prinsipper og hovedregler for hvordan kostnads- og nytteelementene kan verdsettes. Her forklares også hvordan diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad skal behandles i samfunnsøkonomiske analyser, jf. rundskriv R-109/2005 fra Finansdepartementet. Veilederens kapittel 6 har en sjekkliste for samfunnsøkonomiske analyser som beskriver hvilke forhold som bør vurderes når en gjennomfører denne typen analyser. I kapittel 7 gis det eksempler på hvordan samfunnsøkonomiske analyser kan gjennomføres innenfor enkelte sektorer.

Så langt det er mulig skal konsekvensene tallfestes. Det er den samlede effekten av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene, som skal omtales. Omfang og innhold skal imidlertid avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning (vesentlighet og relevans).

Saken skal også inneholde en beskrivelse og vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser ved valg av alternative virkemidler – herunder andre virkemidler enn administrativ regulering.

Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (for eksempel kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det er generelt ikke tilstrekkelig å betrakte saken som helhet som en konsekvensutredning.

Se Utredningsinstruksen punkt 2.1.

## 11.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningsinstruksen, kapittel 2  
Bevilgningsreglementet  
Veileder i statlig budsjettarbeid  
Reglement for økonomistyring i staten  
Bestemmelser om økonomistyring i staten  
Reformer i kommunalforvaltningen  
Rundskriv om behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser.  
Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter

En analyse og vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser skal alltid inngå i saken, jf. Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1 første ledd.

Slike analyser og vurderinger vil normalt kreve at man allerede i oppstarten av arbeidet og underveis i prosessen har kontakt med Finansdepartementet (økonomiske – herunder samfunnsøkonomiske konsekvenser), Fornyings- og administrasjonsdepartementet (administrative konsekvenser for statlig forvaltning) og Kommunal og regionaldepartementet (økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommuner og kommuner). Om foreleggingsplikt, se Utredningsinstruksen, kapittel 4. Det kan også være nødvendig å ha kontakt med Kommunenes Sentralforbund eller kommunene/fylkeskommunene direkte for å skaffe relevante data som grunnlag for konsekvensberegning for kommunalforvaltningen. I 2000 ble det etablert en ordning med konsultasjoner mellom staten v/regjeringen og kommunesektoren v/Kommunenes Sentralforbund om neste års kommuneopplegg i statsbudsjettet, og det må vurderes om saken skal tas opp i en slik sammenheng.

Konsultasjonene skal i prinsippet omfatte alle områder som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, men er konsentrert om utvalgte temaer – særlig knyttet til tjenesteproduksjon. Informasjon om denne ordningen finnes på følgende nettside: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-\\_og\\_fylkesforvaltning/Konsultasjoner/Om-ordningen.html?id=413137](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-_og_fylkesforvaltning/Konsultasjoner/Om-ordningen.html?id=413137).

### **Økonomiske konsekvenser for offentlig forvaltning, næringsliv og enkeltpersoner**

Saken skal inneholde en vurdering av hvilke vesentlige økonomiske konsekvenser forslaget kan få for stat, fylkeskommuner, næringsliv og enkeltpersoner. Se Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1 annet ledd.

Med økonomiske konsekvenser menes forslaget innvirkning både på utgifts- og inntektssiden. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene. Budsjettmessige konsekvenser skal alltid tallfestes.

Utredning av konsekvenser for offentlige budsjetter skal inneholde eventuelle engangskostnader, kortvarige konsekvenser og varige budsjettkonsekvenser ved iverksetting av tiltak. Om mulig bør det gjøres rede for budsjettvirkningene over flere år. I tilfeller der aktuelle tiltak gir merkostnader – eventuelt reduserte inntekter, er det viktig å gjøre rede for hvordan dette er tenkt dekket inn, enten ved

- omdisponeringer
- innsparingstiltak innenfor departementenes gjeldende rammer,
- effektiviseringsgevinster,
- inntektsøkninger (for eksempel ved økte gebyrer mv.)

eller ved

- økning av departementenes samlede utgiftsramme ved såkalt "friske midler" over statsbudsjettet.

Det bør også redegjøres for om inndekningen er av engangskarakter eller vil ha en mer permanent karakter.

Vær oppmerksom på at forslag som innebærer budsjettmessige konsekvenser, normalt skal fremmes i forbindelse med budsjettprosessen innenfor de til enhver tid fastsatte frister. Det stilles vanligvis krav om at utgiftsøkninger eller inntektsreduksjoner skal dekket inn ved om-disponeringer mv. innenfor gjeldende budsjetttrammer. Dersom det viser seg at dette ikke er mulig, kan større utgiftsøkninger/inntektsreduksjoner eventuelt fremmes som satsingsforslag i forbindelse med oppstart av arbeidet med et nytt statsbudsjett, det vil si ved den første budsjettkonferansen, som vanligvis avholdes i mars. Det vises til budsjetttrundskrivene fra Finansdepartementet.

Ved etablering av øremerkede tilskudd til kommunesektoren må det redegjøres for hvilke egenandeler kommunene eventuelt må ut med for å kunne nyttiggjøre seg tilskuddet.

Veilederen "Statlig styring av kommunesektoren - veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner" fra KRD, omhandler bl.a. spørsmål knyttet til økonomiske konsekvenser av reformer for kommuner og fylkeskommuner.

### **Administrative konsekvenser**

Saken skal også ha en vurdering av hvilke vesentlige administrative konsekvenser forslaget kan få for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, jf. Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1 tredje ledd.

Med administrative konsekvenser menes forslaget's innvirkning på

- etatsstruktur, herunder behov for opprettelse av nye organer
- tilknytningsform
- ansvarsforhold
- arbeidsoppgaver
- arbeidsbyrde
- kompetansebehov
- informasjonsbehov
- klageordninger
- kontrolltiltak og sanksjoner

Listen er ikke uttømmende.

Bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten omhandler administrative forhold som det må tas hensyn til i forbindelse med konsekvensutredningen. Se også Veiledning i statlig budsjettarbeid og budsjetttrundskriv fra Finansdepartementet.

Veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner omhandler også spørsmål knyttet til administrative konsekvenser av reformer for kommuner og fylkeskommuner.

## 11.3 Andre vesentlige konsekvenser

Utredningsinstruksen, kapittel 2  
Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren  
Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker  
Justisdepartementets rundskriv G-45/99 Menneskerettsloven  
Utenriksdepartementets traktatregister  
Veileder for distriktmessige konsekvensutredninger  
Miljøutredninger etter utredningsinstruksen  
Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger  
Utredning av konsekvenser for likestilling

Konsekvensvurderingen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken. I tillegg til de økonomiske og administrative konsekvenser skal derfor også andre vesentlige konsekvenser av foreslåtte tiltak utredes. Dette innebærer at det også må redegjøres for samfunnsmessige konsekvenser som ikke er priset i markedene, f.eks. konsekvenser for helse og miljø. Se Utredningsinstruksen, punkt 2.3.2. Til støtte for slike vurderinger har flere departementer utarbeidet veiledninger for sine politikkområder.

Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak. For eksempel kan det være aktuelt å vurdere konsekvensene innenfor følgende områder:

- enklere regelverk og enklere forvaltning
- internasjonale forpliktelser
- konkurranseforhold og internasjonal handel
- geografiske områder/distrikter
- miljø
- næringsliv
- likestilling mellom kjønnene
- likestilling for etniske minoriteter
- likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne
- befolkningens helse
- personvern
- befolkningen i sin alminnelighet
- utdanning

### 11.3.1 Enklere regelverk og enklere forvaltning

Det er et forvaltningspolitisk mål at regelverket skal bli enklere. Det innebærer at regelverket utformes på en slik måte at det er minst mulig ressurskrevende å etterleve. Det betyr at reglene til enhver tid er oppdatert, at de gir uttrykk for reelle behov og at de har en struktur som gjør det enkelt for brukerne å finne fram til regler som gjelder for dem. Videre er det et

mål å oppnå en enklere forvaltning. Rapporteringsrutiner skal gjøres så enkle som mulig, og en bør vurdere mulighetene for å utnytte elektronisk kommunikasjon eller rapportering. Det bør være et rimelig forhold mellom samfunnets nytte og byrden som pålegges næringslivet, enkeltpersoner og offentlig forvaltning.

Kommunalt selvstyre et viktig prinsipp i forholdet mellom staten og det lokale og regionale forvaltningsnivået. Desentralisering av oppgaveløsning og myndighet til kommuner og fylkeskommuner står sentralt. Regelverk som retter seg mot kommunesektoren må bygge på disse prinsippene. Dersom saken kan få vesentlige konsekvenser for kommuneforvaltningen, skal dette utredes. Se Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

Kontakt Justisdepartementet v/lovavdelingen ved spørsmål om regelforenkling. Kontakt Kommunal- og regionaldepartementet ved spørsmål om regelverk rettet mot kommunesektoren. Kontakt Nærings- og handelsdepartementet ved spørsmål om regelverk som angår næringslivet. Kontakt Fornyings- og administrasjonsdepartementet ved spørsmål om en enklere forvaltning.

### **11.3.2 Internasjonale forpliktelser**

Internasjonale forpliktelser er ikke uten videre en del av norsk rett. Forpliktelsene kan likevel være bestemmende for hva som kan reguleres nasjonalt. Selv om det ikke er gitt en nasjonal gjennomføringsbestemmelse på området, er både EØS-avtalens hoveddel og sentrale menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i norsk lov, og det er gitt bestemmelser om forrang framfor motstridende regler i andre deler av lovverket.

Hensynet til internasjonale forpliktelser – herunder menneskerettskonvensjonene – må vurderes ved iverksetting av nye reformer og tiltak. Der saken gjelder gjennomføring av en internasjonal avtale/konvensjon, skal forholdet til eksisterende lovgivning beskrives.

Se Rundskriv G-45/99 om menneskerettsloven med kommentar, Utenriksdepartementets traktatregister og Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker.

Kontakt Justisdepartementet ved spørsmål om menneskerettsloven og Utenriksdepartementet ved andre spørsmål om internasjonale forpliktelser.

### **11.3.3 Konkurransforhold og internasjonal handel**

I konkurransepolitikken er det et mål å oppnå effektiv ressursbruk, et konkurransedyktig næringsliv og en styrking av forbrukernes stilling. Reformen og tiltak skal ikke ha unødige konkurransebegrensende virkninger eller gjøre nyetableringer vanskelig. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å fjerne handelshindringer som virker begrensende på den frie konkurransen innenfor EØS-området. Dersom reformer og tiltak antas å ha vesentlige konsekvenser for konkurranseforhold og internasjonal handel, skal dette utredes. Utredningen må beskrive konsekvenser for næringslivet, forbrukere og utenlandske investorer.

Kontakt Konkurransetilsynet ved spørsmål om konkurranseforhold og Nærings- og handelsdepartementet ved spørsmål om nye tekniske regler som kan medføre handelshindringer. Kontakt Barne- og likestillingsdepartementet ved spørsmål om konsekvenser for forbrukere.

#### **11.3.4 Geografiske områder/distrikter**

Dersom saken kan få vesentlige konsekvenser for utviklingen i distriktene, skal dette utredes. Med distrikt menes i denne sammenhengen det geografiske virkeområdet for reformen eller tiltaket. Konsekvenser for befolknings- og bosettingsutvikling, sysselsetting og verdiskaping, næringsliv, levekår og tjenestetilbud står sentralt i analyser av distriktsmessige konsekvenser. Konsekvenser av reformer og tiltak må ses i forhold til gjeldende distriktpolitiske mål og hvilke faktorer som anses viktige for utviklingen i distriktene.

Se Veileder for distriktsmessige konsekvensvurderinger. Kontakt Kommunal- og regionaldepartementet for nærmere veiledning.

#### **11.3.5 Miljø**

En sak vil kunne ha vesentlige konsekvenser for miljøet dersom den kommer i konflikt med gjeldende miljøvernpolitiske målsettinger. Det vil være mer aktuelt å foreta miljøvurderinger innenfor noen politikkområder enn andre. Energi, transport, landbruk og fiskeriindustri er de mest åpenbare. Tiltak innenfor andre områder, for eksempel bistandspolitikken, næringspolitikken og skatte- og avgiftspolitikken, kan tenkes å utløse behov for utredninger.

Se Miljøutredninger etter utredningsinstruksen. Kontakt Miljøverndepartementet for nærmere veiledning.

#### **11.3.6 Næringsliv**

Med konsekvenser for næringslivet menes alle økonomiske og administrative konsekvenser som direkte og indirekte påvirker næringslivets forretningsvilkår. Det kan være aktuelt å se på konsekvensene for den enkelte bransje eller næringslivet generelt. Norsk næringsliv består av svært mange små bedrifter. En offentlig reform eller et regelverk er ofte relativt sett mer ressurskrevende å etterleve for små bedrifter enn for store bedrifter. Dette skyldes blant annet mangel på spesialistfunksjoner og administrativ kapasitet i småbedriftene. Har saken vesentlige konsekvenser for næringslivet, skal dette utredes. Konsekvensene for små bedrifter og deres rammebetingelser bør vurderes spesielt.

Se Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger. Kontakt Nærings- og handelsdepartementet for nærmere veiledning.

#### **11.3.7 Likestilling mellom kjønnene**

Likestilling mellom kjønnene betyr at kvinner og menn skal ha like muligheter til å realisere sine rettigheter, bidra til politisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling og nyte godt av resultatene. Dersom saken kan ha vesentlige konsekvenser for likestilling mellom kjønnene, skal dette utredes. Det kan for eksempel gjelde reformer og tiltak innenfor arbeidsliv, utdanningspolitikk, forskning og næringspolitikk og innenfor helse og familie.

Se Veileder om utredning av konsekvenser for likestilling. Kontakt Barne- og likestillingsdepartementet for nærmere veiledning.

#### **11.3.8 Likestilling for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter**

Like muligheter for deltakelse i samfunnet er et mål for inkluderings- og mangfoldspolitikken. Norge har gjennom internasjonale konvensjoner og nasjonalt lovverk forpliktet seg til å beskytte og støtte opp under urfolks (samenes) og nasjonale minoriteters språk, kultur og samfunnsniv. Konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale

minoriteter kan følge av reformer og tiltak blant annet innenfor arbeidsliv, utdanningspolitikk, forskning, helse og familie. Det er nødvendig å vurdere om reformer og tiltak kan få vesentlige konsekvenser (tilsiktet eller utilsiktet) for disse gruppene muligheter for likebehandling.

Kontakt Arbeids- og inkluderingsdepartementet for nærmere veiledning<sup>16</sup>. AID gir bl.a. retningslinjer for konsultasjoner med Sametinget og har også utarbeidet en veileder til konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget.

### **11.3.9 Likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne**

Arbeidsliv og samfunnsliv skal tilrettelegges slik at personer med nedsatt funksjonsevne har like muligheter som funksjonsfriske. Dersom saken antas å ha vesentlige konsekvenser for mulighet til likebehandling av personer med nedsatt funksjonsevne, skal dette utredes. Dette kan for eksempel gjelde administrative tiltak som omorganisering, flytting eller privatisering/ utsetting av statlig virksomhet, anskaffelse av nye systemer og nytt utstyr og salg av eiendom. Det kan også gjelde reformer og tiltak innenfor bygg- og anlegg, transport, utdanning og helse.

Kontakt Sosial- og helsedirektoratet for nærmere veiledning.

### **11.3.10 Befolkningens helse**

En sak vil kunne ha vesentlige konsekvenser for befolkningens helse dersom den fører til vesentlige endringer av bomiljøer, befolkningens aktivitetsmuligheter, sosiale forhold, smitterisiko, tjenestetilbud, forhold knyttet til trygghet og sikkerhet, ulykkesrisiko og det ytre miljø – herunder vannforsyning, luftkvalitet, stråling og støy.

Se veileder i miljørettet helsevern. Kontakt Sosial- og helsedirektoratet for nærmere informasjon og veiledning.

### **11.3.11 Personvern**

Personvern kan defineres som beskyttelsen av den enkeltes personlige integritet og ivaretagelsen av privatlivets fred. Gjennom blant annet EØS-avtalen og Menneskerettighetskonvensjonens art. 8 er Norge forpliktet til å sørge for at tiltak som iverksettes, tilfredsstillende visse personvernkrav. Reformen og tiltak kan ha vesentlige konsekvenser for den enkeltes personvern. Slike spørsmål vil i særlig grad oppstå innenfor helse- og sosialsektoren, samferdselssektoren samt ved tiltak for kriminalitetsbekjempelse, effektivisering av offentlig forvaltning og arbeidsliv.

Kontakt Datatilsynet for nærmere veiledning.

### **11.3.12 Befolkningen i sin alminnelighet**

Dersom saken kan få vesentlige konsekvenser for privatpersoner eller befolkningen i sin alminnelighet, skal dette utredes. Dette kan være reformer og tiltak som gjelder rettigheter i allmennhetens interesse, rettsikkerhet, sosiale og kulturelle tjenester.

<sup>16</sup> Departementet har utgitt en veileder om likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

### **11.3.13 Utdanning**

Det norske utdanningssystemet bygger på et prinsipp om utdanning for alle. Det innebærer at barn, unge og voksne skal ha lik rett til utdanning, uavhengig av bosted, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn og eventuelle spesielle behov. På utdanningsområdet skal det legges til rette for livslang læring. Tiltak som i vesentlig grad kan røre ved disse prinsippene, skal utredes. Det kan for eksempel være endringer i bomiljøer, sosiale forhold, arbeidsforhold, utdanningsfinansieringen og skattesystemet.

Kontakt Kunnskapsdepartementet for nærmere veiledning.

### **11.3.14 Forebyggende sikkerhet**

Tiltak som kan berøre forholdet til rikets sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser skal utredes.

Kontakt Nasjonal sikkerhetsmyndighet for nærmere veiledning

## **11.4 Om samordning**

Der saken berører eller har mer indirekte, men vesentlige konsekvenser for andre forvaltningsorganers ansvarsområder, skal arbeidet med konsekvensvurderinger utføres i samråd eller samarbeid med disse myndighetene. Dette er spesielt viktig på politikkområder der ansvaret er delt mellom et samordningsdepartement og et sektordepartement. Eksempler på samordningsdepartementer er Kommunal- og regionaldepartementet – innenfor distrikts- og samepolitikken, Barne- og likestillingsdepartementet – innenfor likestillingspolitikken og Miljøverndepartementet – innenfor miljøpolitikken.

Allerede i forbindelse med planlegging av konsekvensutredningen kan det være nyttig å forelegge saken for berørte departementer. Fordelen med dette er at man tidlig i prosessen kan få tilbakemelding om hvilke konsekvenser som bør utredes eller hvordan utredningen bør legges opp.

Underveis i utredningsarbeidet skal samordning ivaretas gjennom prosedyrer for forhåndsforelegging, forelegging etter at utredningsarbeidet er avsluttet og forelegging før saken vedtas, jf. Utredningsinstruksen, kapittel 4.

## **11.5 Om kompetanse**

Arbeid med konsekvensutredninger krever kompetanse blant annet i økonomi, jus og andre samfunnsvitenskaper. Det kan også kreves teknisk faglige kunnskaper. Det anbefales at det enkelte departement bygger opp intern kompetanse på utredningsområdet og iverksetter rutiner for god organisering av arbeidet med konsekvensutredninger. I denne sammenhengen bør samordning internt og eksternt vektlegges.

Senter for statlig økonomistyring<sup>17</sup> gir veiledning i metoder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser – herunder nytte- kostnadsanalyser. Ved større reformer, der det er påkrevd med analyser av økonomiske konsekvenser – herunder miljøvirkninger, kan en benytte modellapparatet som utvikles og vedlikeholdes ved Statistisk sentralbyrå og flere andre forskningsinstitutter. Flere av modellene opereres av Finansdepartementet.

---

<sup>17</sup> [www.sfsno.no](http://www.sfsno.no)

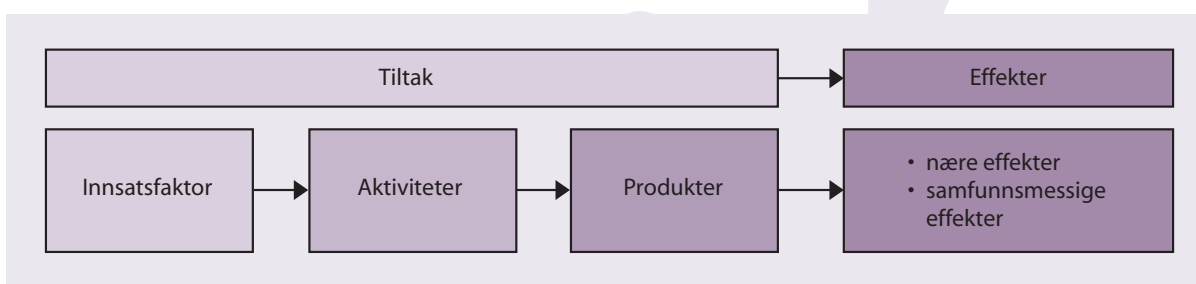
Fornyings- og administrasjonsdepartementet<sup>18</sup> bidrar ved spørsmål knyttet til forståelsen av de enkelte bestemmelsene i Utredningsinstruksen – herunder kravet om samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet er sekretariat og kontaktpunkt for Fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser. Fagpanelet er en gruppe ressurspersoner i departementsfellesskapet som skal være en støtte for departementene i arbeidet med økonomiske konsekvensanalyser. Panelet kan tilby bistand i ulike deler av dette arbeidet – i forberedelsesfasen, underveis i forhold til krevende problemstillinger og i avslutningen – som en del av kvalitetssikringen før det tas endelige beslutninger.

Nærings- og handelsdepartementet arbeider spesielt med spørsmål om konsekvenser for næringslivet. Når det settes i gang utredningsarbeid som kan få virkninger for næringslivet, skal det meldes fra til Nærings- og handelsdepartementet. På bakgrunn av den tilsendte informasjonen vil en få bistand med kompetanse og veiledning der dette er aktuelt.

Selve analysearbeidet kan utføres med ekstern bistand. Ved slike engasjementer må man være oppmerksom på bestemmelsene i anskaffelsesregelverket, jf. punkt 2.4.3. Departementet må imidlertid selv inneha nødvendig kompetanse for å utforme oppdraget. Som bakgrunn for bestillingen bør departementet derfor ha foretatt vurderinger og gjort seg opp mening om hvilke forhold som skal analyseres.

## 11.6 En enkel struktur til hjelp i kartlegging av konsekvenser

Sakene som behandles etter Utredningsinstruksen, varierer i type og omfang. I saker som er eller tilsvarer et offentlig prosjekt, kan en såkalt effektkjede være en hjelp til å systematisere prosessen for kartlegging av konsekvenser. Et offentlig prosjekt er for eksempel nye anlegg innenfor infrastruktur, som samferdsel og energi, eller nye metoder eller utvidelser innenfor helse, omsorg og undervisning. Økonomisk støtte til tiltak i næringsliv eller spesielle grupper kan også analyseres med utgangspunkt i en effektkjede. Virkninger av lov- og regelverk kan kartlegges etter en tilsvarende tankegang. En effektkjede beskriver hva et tiltak dreier seg om og hva det vil føre til under bestemte forutsetninger, og kan se slik ut:



Tiltak kan defineres som de samlede rammebetingelser som gis det offentlige gjennom de folkevalgte vedtak, gjennomføringen av det offentlige aktivitet og de umiddelbare produktene av denne aktiviteten.

<sup>18</sup> Økonomisk analyseenhet og Statsforvaltningsavdelingen

Effekter er virkningene på de mål som er satt for tiltaket. De kan både i tid og rom være nært knyttet til produktene – kalt *nære effekter* i figuren. Eller de kan oppstå på et senere tidspunkt og gjennom ulike trinn og virkningsmekanismer, og for en større del av samfunnet – kalt *samfunnsmessige effekter* i figuren. (Det kan selvsagt også oppstå utilsiktede effekter.)

Innsatsfaktorer er de ressurser som tiltaket krever, for eksempel personell, utstyr og lokaler, og som settes inn i en eller flere aktiviteter eller produksjon.

Aktiviteter er den virksomheten (produksjon eller tjenesteyting) som gir et første resultat i form av produkter/tjenester. Aktiviteter kan også ses som organiseringen av ressursene for å frambringe et første resultat (produkt), som også er et uttrykk for teknologien som anvendes.

Produkter er varer og tjenester som gir de effekter som tiltaket tilsikter.

I en konsekvensutredning kan tankeskjemaet eller modellen som figuren beskriver, benyttes som grunnlag for en nærmere beskrivelse og diskusjon av konsekvenser for ressursbruk, organisering av innsats og de resultater som ønskes.

### **Annen aktuell litteratur:**

Veileder i miljørettet helsevern

Veileder fra Norges vassdrags- og energidirektorat

Statens vegvesen håndbok 140 Konsekvensanalyser

Jernbaneverkets veileder om konsekvenser for trafikanter, operatører, offentlige organer og samfunnet for øvrig

Luftfartsverkets veileder for samfunnsøkonomiske analyser innen luftfart

Kystverkets metodehåndbok for nytte-kostnadsanalyser

## 12 Evaluering

Reglement for økonomistyring i staten, kapittel V  
Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapitlene 1, 2, 6 og 7  
Veileder til gjennomføring av evalueringer  
Lovteknikk og lovforberedelse, kapittel 15

### 12.1 Hvorfor evaluere?

Det enkelte departement har et generelt ansvar for at statlig virkemiddelbruk til enhver tid er mest mulig hensiktsmessig, og for å ta initiativ etter hvert som forutsetningene for tidligere beslutninger endres. Forvaltningen skal derfor kontinuerlig vurdere behovet for å gjennomføre evalueringer. Det vises til Veileder i evalueringer (under utarbeidelse i Finansdepartementet og planlagt ferdigstilt 2005).

I samsvar med vurderingene som har vært foretatt under utrednings- og beslutningsprosessen, jf. del I, kapittel 5, vil en naturlig oppfølging ofte være å forberede eller planlegge framtidig evaluering. Forvaltningen kan dessuten ha blitt bundet av separate vedtak om evaluering truffet i Stortinget eller regjeringen, eller gjennom evalueringsklausuler nedfelt i selve loven eller forskriften. Tilsvarende kan gjelde for den enkelte virksomhet dersom overordnet departement har forutsatt at forskrifter skal ha evalueringsklausuler. Er loven eller forskriften tidsbegrenset, innebærer dette at det skal gjennomføres en evaluering før det eventuelt vedtas at regelverket fortsatt skal gjelde.

Departementet kan selv forplikte seg til å gjennomføre evalueringer gjennom forhåndsvarsling av evalueringen i stortings- eller odelstingsproposisjon. Den kan ev. være varslet av et departement eller annet forvaltningsorgan i forbindelse med høringen.

Signaler fra presse, politikere, publikum og gjennom enkelthendelser, behandling av klagesaker og tilbakemeldinger fra underliggende organer, kan også være grunnlag for å gjennomføre evaluering av tiltak som har virket en tid.

### 12.2 Hva skal evalueres?

Ved konsekvensutredninger vil det være større eller mindre usikkerhetsmomenter i analysen. Disse usikkerhetsmomentene vil ofte være grunnlag for en fornyet analyse av konsekvenser eller for en evaluering etter hvert som man får nye data og mer erfaring med virkningene. Videre kan forutsetningene for gjennomførte tiltak ha endret seg betydelig. Evalueringstemaene vil derfor til dels være ulike – sett fra regjeringnivå og sett fra departementsnivå. Aktuelle eksempler:

På regjeringsnivå eller på nivået av flere departementer kan evaluering eksempelvis handle om:

- Relevant lov- og regelverk
- Større forvaltningspolitiske reformer
- Interdepartementale virkemidler – programmer, handlingsplaner, reformer og tiltak
- Norske forhold sett i et internasjonalt lys
- Styrings- og maktforholdene i stort, og regjeringens plass og rolle i forhold til andre aktører.

Evalueringsstemaer på departementsnivå som helhet kan blant annet være:

- Relevant lov- og regelverk
- Departementets sammensetning av virkemidler og virksomheter (ofte kalt sektor- eller områdejennomgang)
- Sektorpolitiske reformer og tiltak
- Sektororganisering, styrings- og maktforhold
- Departementets internasjonale engasjement
- Samhandling og samarbeid på tvers av sektor/ departementsområder.

## **12.3 Hvordan evaluere?**

For å analysere og tolke data for evalueringsformål, brukes både kvantitative og kvalitative metoder. En kombinasjon av metoder gir ofte det beste resultatet – samtidig som en slik kombinasjon kan være forholdsvis ressurskrevende. I utredningen forut for gjennomføringen av besluttede tiltak, vil normalt en samfunnsøkonomisk analyse ha vært utarbeidet.

Framgangsmåten ved evalueringen bør derfor normalt også innbefatte gjennomføring av en fornyet samfunnsøkonomisk analyse. Analysen vil blant annet vise om forutsetningene for opprinnelig beslutning om tiltaket fortsatt er tilstede, eller om det har oppstått en ny situasjon.

Evalueringer kan best forberedes ved underveis å gjennomføre systematisk datainnsamling av løpende informasjon. Det kan også gjøres i etterkant ved at det samles inn informasjon som analyseres og vurderes.

Avhengig av evalueringens omfang og utrederens (departementets) egen kompetanse kan evalueringen gjennomføres av interne krefter eller ved hjelp av eksterne fagmiljøer. Det bør særlig vurderes hvordan spørsmålet om uavhengighet i forhold til tidligere analyser og vurderinger bør være.

### **12.3.1 Spesielt om evaluering av regelverk**

Etterkontroll av regelverk kan rette seg mot innholdet, den tekniske kvaliteten eller en kombinasjon av disse forholdene. Ved kontroll av den tekniske utformingen vil hovedpoenget være å finne ut om regelverket er oversiktlig og lett å forstå for brukerne. Er det innholdet som skal kontrolleres, kan poenget være å finne ut om regelverket har virket etter sitt formål. Det er imidlertid ikke mulig å trekke et klart skille mellom disse to formene for kontroll. Det kan for eksempel være vanskelig å avgjøre om det er utformingen eller innholdet det er noe galt med hvis et regelverk ikke blir forstått eller etterlevd. Det kan også være aktuelt å vurdere om regelverket har hatt utilsiktede virkninger, om oppfølgingen har påført publikum eller forvaltningen uforholdsmessige kostnader eller om andre styringsmidler kan være mer effektive enn regulering ved lov eller forskrift (økonomiske, fysiske, organisatoriske eller holdningsskapende tiltak).

Spørsmålet om reglene har virket etter sitt formål, må ofte splittes opp i flere underspørsmål. Dette skyldes at regelverk kan ha flere formål. Et overordnet mål kan for eksempel være å sikre at virksomheten innenfor en bestemt sektor skal utøves på en forsvarlig måte. Det kan da være aktuelt å undersøke om de private aktørene har innrettet seg etter regelverket. Samtidig kan det ha vært et siktemål at regelverket skal være kostnadseffektivt. Viser det seg at det er kostbart eller vanskelig for brukerne å oppfylle kravene etter regelverket, kan endringer være påkrevd ut fra en nytte- kostnadsanalyse. Det samme kan være tilfelle hvis det har vært uforholdsmessig arbeidskrevende for forvaltningen å håndheve reglene. Det kan dessuten være at regelverket har hatt utilsiktede sideeffekter. Kravene til forsvarlig drift kan for eksempel ha ført til at enkelte forbrukere har fått et dårligere tilbud.

En evaluering kan følgelig dekke et vidt spenn av problemstillinger. Å foreta en grundig analyse av alle problemstillingene, kan i mange tilfeller være svært ambisiøst og vil kunne få karakter av et større forskningsprosjekt. En enkel metode for evaluering kan for eksempel være å sende hele eller deler av regelverket på ny høring.

Det vil være store variasjoner mellom ulike typer evaluering. Evalueringen må legges opp etter den enkelte lov og forskrift, og det kan derfor være vanskelig å si noe om hvordan arbeidet kan organiseres. Man kan imidlertid trolig peke på enkelte trekk som er typiske for de ulike grenene av regelverket.

Når det gjelder strafferetten, står rettspraksis helt sentralt. En evaluering kan derfor innebære gjennomgang av rettspraksis. Rettspraksis vil vise hvordan loven praktiseres, for eksempel hvilket nivå straffen ligger på for en gitt type forbrytelse, eller hvordan loven på andre måter er anvendt. En slik undersøkelse gir imidlertid ingen informasjon om straffens funksjon. Skal straffens preventive effekt vurderes, må det benyttes mer samfunnsvitenskapelige metoder.

Innenfor deler av offentligrettens<sup>19</sup> område kan det være begrenset rettspraksis. I disse tilfellene vil man imidlertid kunne dra nytte av erfaringer som de håndhevende myndighetene har gjort seg. Et eksempel kan være undersøkelse av klagesaker innefor det aktuelle området. Mange klager kan tyde på at regelverket ikke er tilpasset brukernes behov eller oppfattes som urimelig. Men det kan også indikere at regelverket skaper mange tolkningsspørsmål eller er for skjønnsmessig. Også ressursmangel i underordnet instans kan være en faktor. Nærmere undersøkelser av klagerne mv. vil kunne være nødvendig for å få en sikrere indikasjon på årsaken.

Når det gjelder privatrettslig lovgivning, mangler man gjerne både praksis fra håndhevingsorganer og tilstrekkelig rettspraksis. Det gjelder særlig i tilfeller hvor det ikke er store økonomiske interesser involvert. En mulighet kan da være å benytte seg av spørreundersøkelser for å kartlegge hvordan regelverket fungerer i praksis.

Evaluering av EØS-relevant regelverk foregår i mange tilfeller på fellesskapsnivå med deltakelse av norske eksperter. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å kontrollere virkningene av norske reguleringer på det aktuelle saksområdet parallelt med det arbeidet som foregår i Kommisjonens regi.

---

<sup>19</sup> Den delen av rettssystemet som inneholder regler om offentlige myndigheters virksomhet, den konstitusjonelle makt mv. Offentligretten inneles gjerne i statsforfatningsrett, forvaltningsrett, prosessrett og strafferett.

## 12.4 Bruk og nytte av evalueringen

Spørsmålet om hvordan en evaluering skal påvirke en beslutningsprosess eller ha innvirkning på en sak, bør allerede være klargjort i en tidlig fase av evalueringsprosessen.

Det bør spesielt vurderes hvordan bestillingen (mandatet for arbeidet) skal reflektere de problemstillinger som i sin tid var grunnlaget for anbefalingen om framtidig evaluering.

### Mal for utredningsprotokoll – prosess

Protokollen kan brukes som sjekkliste og er velegnet som planleggings- og styringsverktøy for departementer og underliggende etater i forbindelse med utredningsarbeidet. Det anbefales at den følger saken fra begynnelse til slutt.

Sakens tittel/nr/saksbehandler		Forelagt hvem? dato/underskrift	Gjennomført dato/underskrift	Kommentarer dato/underskrift
1	Forhåndsvurdere			
2	Forelegge før arbeidet påbegynnes			
3	Utredningsform			
4	Utredningsmandat			
5	Vurdere konsekvenser Se mal på neste side.			
6	Forelegge etter arbeidet er avsluttet			
7	Alminnelig høring			
8	Forelegge før saken fremmes for vedtak			
9	Utarbeide melding/ proposisjon til Stortinget			
10	Kunngjøre			
11	Informasjonstiltak			
12	Opplæringstiltak			
13	Evaluering/ etterkontroll?			

## Mal for utredningsprotokoll – konsekvensanalyse<sup>20</sup>

Protokollen kan brukes som et planleggings- og styringsverktøy for departementer og underliggende etater i forbindelse med utredningsarbeidet. Protokollen kan brukes som en sjekkliste, men vær oppmerksom på at det i den konkrete saken kan oppstå konsekvenser på områder som ikke er nevnt i protokollen. Det anbefales at protokollen følger saken fra begynnelse til slutt.

Områder hvor konsekvenser kan oppstå	Behov for konsekvensanalyse? Ja/nei dato/underskrift	Forelagt hvem? dato/underskrift	Gjennomført analyse? dato/underskrift
Budsjetter i stat, kommuner og fylkeskommuner			
Administrasjon i stat, kommuner og fylkeskommuner			
Enklere forvaltning/ enklere regelverk			
Internasjonale forpliktelser			
Konkurransforhold og internasjonal handel			
Geografiske områder/distrikter			
Miljø			
Næringsliv			
Likestilling mellom kjønnene			
Likestilling for etniske minoriteter			
Likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne			
Befolkningens helse			
Personvern			
Befolkningen i sin alminnelighet			
Utdanning			
Annet			

<sup>20</sup> Gjelder vurdering av økonomiske konsekvenser, samlede nytte- kostnadsvurderinger og vurderinger av samfunnsøkonomiske konsekvenser

## Dokumentoversikt

### Lover

- Lov 1814.05.17 (Grunnloven), Justisdepartementet
- Lov 1915.08.13 nr. 5 om domstolene (domstolloven), Justisdepartementet
- Lov 1932.02.05 nr. 01 om straff ved handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven), Justisdepartementet
- Lov 1961.05.12 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk, Kultur- og kirke departementet
- Lov 1967.02.10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), Justisdepartementet
- Lov 1969.06.19 nr. 53 om Norsk Lovtidend, Justisdepartementet
- Lov 1970.06.1969 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven), Justisdepartementet
- Lov 1978.06.09 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), Barne- og familiedepartementet
- Lov 1980.04.11 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (mållova), Kultur- og kirke departementet
- Lov 1987.06.12 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven), Kommunal- og regionaldepartementet
- Lov 1990.05.18 nr. 11 om stadnamn, Kultur- og kirke departementet
- Lov 1992.12.04 nr. 126 om arkiv (arkivlova), Kultur- og kirke departementet
- Lov 1999.05.21 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), Justisdepartementet G-45/99
- Lov 1999.07.16 nr. 69 om offentlige anskaffelser, Nærings- og handelsdepartementet
- Lov 2003.05.09 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Lov 2004.12.17 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven)

### Forskrifter og kongelige resolusjoner (kgl.res.)

- Kgl.res. 1909.03.23 instruks for regjeringen (regjeringsinstruks), Statsministerens kontor
- Forskrift 1977.12.16 nr. 12 til forvaltningsloven, Justisdepartementet
- Forskrift 1979.01.30 nr. 79 til samelovens språkregler, Kommunal- og regionaldepartementet
- Forskrift 1980.12.05 nr. 4938 om målbruk i offentlig teneste, Kultur- og kirke departementet
- Kgl.res. 1981.01.23 Reglement for departementets organisasjon og saksbehandling, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (finnes bare på Internett)
- Forskrift 1991.07.05 nr. 0456 om skrivemåten av stadnamn, Kultur- og kirke departementet
- Forskrift 1996.02.02 nr. 0110 om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner mv. - regler om håndheving og rapportering, Barne- og familiedepartementet
- Forskrift 1998.12.11 nr. 1193 til arkivlova, Kultur- og kirke departementet
- Kgl.res. 2000.01.20 Myndighet til å foreta senere oppnevninger og til å løse medlemmene av kongelig oppnevnte kommisjoner, utredningsutvalg mv. fra sine verv, Statsministerens kontor
- Kgl.res. 2000.02.18 nr. 108 Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruks), Arbeids- og administrasjonsdepartementet P-0885 B
- Forskrift 2001.07.15 nr. 616 om offentlige anskaffelser, Nærings- og handelsdepartementet
- Kronprinsregentens resolusjon 2003.12.12 Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet

- Forskrift 2004.06.25 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften), Moderniseringsdepartementet
- Stortingets bevilgningsreglement – om utarbeidelse og gjennomføring av de årlige statsbudsjettene. Stortingsvedtak 2005.05.26 nr. 876

### **Rundskriv og vedtak**

- Koordinering av polarsaker, Justisdepartementet G 87/79
- Om kunngjøring av sentrale og lokale forskrifter, Justisdepartementet G 148/92 og 149/92
- Menneskerettsloven, Justisdepartementet G-45/99
- Rundskriv om behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet R-109/2005
- Bestemmelser om økonomistyring i staten, Finansdepartementet, 12. desember 2003
- Budsjettrundskriv, Finansdepartementet
- Rundskriv om begge kjønn i styrer m.v. Barne- og familiedepartementet Q-4/2005

### **Veiledninger**

- Om r-konferanser, Statsministerens kontor B-0504 B
- Om statsråd, Statsministerens kontor B-0501 B
- Statlig styring av kommunesektoren - veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner, Kommunal- og regionaldepartementet H-2186
- Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter, Arbeids- og inkluderingsdepartementet A-0015
- Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk
- Lovteknikk og lovforberedelse, Justisdepartementet G-0027 B
- Veileder i utvalgsarbeid (spesielt lovarbeid), Justisdepartementet 18. april 2006
- Veileder for utvalgsekretærer (spesielt lovarbeid), Justisdepartementet 18. april 2006
- Veileder for utvalgsleder/medlemmer, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (under arbeid)
- Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger, Nærings- og handelsdepartementet K-0633B
- Miljøutredninger etter Utredningsinstruksen, Miljøverndepartementet T-1349
- Retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet (bare elektronisk)
- Retningslinjer for mangfoldiggjøring mv. av utredninger fra utredningsutvalg, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, P-16/84 (ikke elektronisk)
- Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker, Statsministerens kontor, B-0506 B
- Utredning av konsekvenser for likestilling, Barne- og familiedepartementet Q-0978
- Veileder for distriktsmessige konsekvensvurderinger, Kommunal- og regionaldepartementet H-6/98
- Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, Nærings- og handelsdepartementet K-0642 B
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Finansdepartementet R-0603 B
- Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet R-0534 B
- Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, Finansdepartementet juni 2004
- Veileder til gjennomføring av evalueringer, Finansdepartementet 19. januar 2006 R0604 B
- Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter, Senter for statlig økonomistyring 9. mai 2006
- Veileder i miljørettet helsevern, IS-1104, revidert 2005, Sosial- og helsedirektoratet
- Veiledning for utarbeiding av NOUer, proposisjoner og meldinger, Departementenes servicesenter, NOU PX-0418/1 (ikke elektronisk)

## Annet

- Direktorboka, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, P-0026 (1993)
- Departementsboka, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, P-0811 (1990)
- Europaparlamentet og Rådets vedtak 3052/95/EF
- ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater, art. 6 a og 15
- I komiteer og korridorer. Håndbok i EØS-arbeid, Statskonsult, 2002
- Regelverkshåndbok – Veileder i regelverksprosessen, Statskonsult, 2000
- St.meld. nr. 15 (2002-2003) Statlege utval, styre og råd mv. 1. januar – 31. desember 2001
- Traktatregister, Utenriksdepartementet

## Litteraturliste

- ”Du skal høre mye...” Elektroniske høringer – erfaringer og utfordringer, hovedoppgave ved avd. for forvaltningsinformatikk 2002, Toril Lie
- Departementenes bruk av evalueringer, Statskonsult notat 2003:1
- Endringer i regelverket – hvordan gjøres de kjent? En kartlegging av forvaltningens informasjon om rettigheter og plikter, *Statens informasjonstjeneste* 1997:10 E
- Evaluering på norsk, *Reidar Almås* 1990
- Prosjekt for opprydding og forenkling av forskriftsverket. Forskriftsdugnaden, *Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet* 2002
- Fra ord til handling. Redegjørelse om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, s. 9 Om en effektiv offentlig sektor, *Arbeids- og administrasjonsministerens redegjørelse for Stortinget 24.01.02.*
- Initiert og gjennomføring av evalueringer – noen praktiske tips. I Stensaker (red): Kunnskap- og teknologivurderinger. Perspektiver, metoder og refleksjoner. Cappelen Akademisk forlag 2002, *Brofoss og Stensaker*
- Konsultasjoner med kommunesektoren 17. januar 2000. Rapport fra arbeidsgruppen (Kommunal- og regionaldepartementet)
- Lovgivning og Næringsliv. En rapport utarbeidet på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon 1999, *professor dr. juris Trine-Lise Wilhelmsen*
- NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket
- NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser
- NOU 2004:2 Effekter og effektivitet, kapittel 2
- Towards an Evaluation of the Effects of Laws, Sidsel Sverdrup, Evaluation volume 9 no 3 July 2003, *The International Journal of Theory, Research and Practice* - ISSN 1356 -3890
- Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity, Occasional Paper 2001, *The European Policy Centre*
- Styling og styringsreformer i offentlig virksomhet, Moderniseringsdepartementet 2005, P-0925



