

# KONGELIG RESOLUSJON

## Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Statsråd: Jan Tore Sanner

Ref nr.:

Saksnr.: 2015005739

Dato: 19. februar 2016

### Revidert utredningsinstruks

#### *1. Innledning*

Formålet med utredningsinstruksen er å framskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag for statlige tiltak. Det er viktig at statlige beslutninger er velbegrunnede og gjennomtenkte. Mangelfull utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke lar seg gjennomføre, gir uønskede virkninger eller innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000. Den ble revidert ved kgl. res. 24. juni 2005. Flere undersøkelser har vist svak etterlevelse av utredningsinstruksen. En undersøkelse fra Statskonsult i 2003 viste at viktige deler av instruksen i liten grad ble fulgt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har revidert utredningsinstruksen. Øvrige departementer har bidratt i arbeidet gjennom en referansegruppe. Formålet med revisjonen har vært å forenkle og forbedre instruksen.

Siden instruksen sist ble revidert, har omfanget av EØS- og Schengen-regelverk som skal innlemmes i norsk forvaltning økt i omfang og betydning. Utenriksdepartementet har fastsatt midlertidige retningslinjer for forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet, med virkning fra 1. september 2014. De midlertidige retningslinjene er nå innarbeidet i utredningsinstruksen, slik at instruksen er tilpasset de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet. Når utredningsinstruksen med veileder trer i kraft, erstatter denne de midlertidige retningslinjene.

Utkast til revidert utredningsinstruks ble behandlet i regjeringen 14. desember 2015.

#### *2. Ansvar for forvaltningen av utredningsinstruksen*

Ansvar for å forvalte utredningsinstruksen flyttes fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet fra det tidspunkt revidert instruks trer i kraft

Utredningsinstruksen bør ses i sammenheng med Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse. Rundskrivet fastsetter *hvordan* en samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres, mens utredningsinstruksen definerer *når* en slik analyse er nødvendig.

### **3. Endringene i utredningsinstruksen**

Bestemmelsene i instruksen er gjort enklere og mer konkrete. Regler som er unødig kompliserte eller vanskelig å praktisere, er endret eller fjernet. Formuleringer som kan være vanskelig å forstå, er endret eller fjernet.

Kravene til utredning og ressursene som brukes på utredninger, bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Forholdsmessighetskravet i utredningsinstruksen er derfor gjort tydeligere og mer konkret.

Det er gjort endringer for å bidra til mer involvering av berørte departementer og andre berørte parter tidlig i utredningsprosessen.

En opplisting av enkelthensyn som skal utredes og enkeltdepartementer som skal konsulteres i utredningsinstruksen, virker avgrensende. Slike bestemmelser er derfor i hovedsak tatt ut. Utredningsinstruksen vil likevel ikke være overholdt dersom for eksempel likestillingsmessige forhold eller miljøvirkninger ikke er utredet i saker som berører disse feltene.

Retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS- og Schengen-saker er innarbeidet i instruksen.

Det er utarbeidet en veileder til instruksen, som gir råd og hjelp i utredningsarbeidet. Innholdet i veilederen er ikke bindende på samme måte som utredningsinstruksen er det, men fyller ut og forklarer innholdet i instruksen. Veilederen vil bli oppdatert ved behov.

Nedenfor gjennomgås de viktigste konkrete endringene i utredningsinstruksen. Når ikke annet er nevnt, viser kapittelnummereringen til kapitlene i forslaget til revidert utredningsinstruks.

### **Navnet på instruksen og forordet**

Navnet på instruksen er endret til «Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)». Endringen er en forenkling.

### **Kapittel 1 Formål, virkeområde og ansvar**

#### *1-1 Formålet med instruksen*

Formålsbestemmelsen i instruksen er gjort tydeligere. Instruksen skal legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen, og samordne berørte myndigheter.

Endringene innebærer dels en forenkling, og dels en påpekning av at involvering skal skje tidlig i utredningsprosessen. Behovet for samordning er også understreket tydeligere enn i gjeldende instruks.

Videre er det tatt inn at et formål med instruksene er at forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte.

#### *1-2 Virkeområdet*

Den reviderte instruksene skal gjelde for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Dette er en språklig forenkling som ikke innebærer en utvidelse av virkeområdet til den forrige versjonen av instruksene.

Den reviderte instruksene skal også gjelde for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Unntakene for kirkelige og provisoriske anordninger og ved inngåelse av avtaler mellom staten og arbeidstaker- og næringsorganisasjonene er ikke videreført. Ved behov for fravik må dette besluttes med hjemmel i 1-4.

Unntaket for inngåelse av internasjonale avtaler videreføres.

#### *1-4 Fravikelse av instruksene*

Bestemmelsen i 1-4 første ledd andre setning er en forenkling ved at beslutning om fravikelse skal treffes av øverste leder det i ansvarlige forvaltningsorganet.

Regelen om at beslutningen om fravikelse skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken, er videreført.

#### *1-5 Ansvar for instruksene*

Det er lagt opp til å flytte ansvaret for å forvalte utredningsinstruksene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Finansdepartementet. Instruksene bør ses i sammenheng med Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse.

### **Kapittel 2: Krav til innhold i beslutningsgrunnlaget**

I kapittel 2 er det gjort betydelige endringer både når det gjelder form og innhold. Kapittel 2.2 i nåværende instruks er erstattet med mer generelle krav til tidlig involvering i kapittel 3-1. Videre er kapittel 2.3.2 tatt ut, ettersom listen over relevante hensyn kan virke avgrensende og henlede oppmerksomheten på kun et utvalg virkninger.

### *2-1 Minimumskravene til utredning*

Det er formulert klare krav til hva som skal være innholdet i enhver utredning av statlige tiltak. Alle utredninger skal besvare de seks spørsmålene som fremgår av instruksen. Dette kan gjøres på en kort og enkel måte for tiltak med små virkninger. I forrige versjon av instruksen var det ingen tilsvarende minimumskrav til utredninger.

### *2-2 Omfang og grundighet*

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet (forholdsmessighetskravet).

I den reviderte instruksen er det også klarere krav til når en samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres. Når tiltaket forventes å medføre vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. Dette er et tydeligere krav enn det som var i forrige versjon av instruksen.

Det er presisert at utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet.

## **Kapittel 3: Tidlig involvering, foreleggelse og høring**

Nytt kapittel 3 viderefører bestemmelser fra kapitlene 3, 4, 5 og 6 i den forrige versjonen av instruksen.

Bestemmelsene i kapittel 4.2.1 i den forrige versjonen av instruksen om forhåndsforeleggelse av forhåndsvurdering og et eventuelt utredningsmandat for departementer er tatt ut. Behovet for tidlig involvering dekkes av bestemmelsene i kapittel 3-1.

Kapittel 6.3 «Beløpsmessig eller annen konkretisering i stortingsmeldinger» i forrige versjon av instruksen er tatt ut.

### *3-1 Tidlig involvering*

Det er tatt inn et krav om at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Videre er det formulert et krav om at andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Dette er et tydeligere krav enn før om involvering tidlig i utredningsprosessen.

### *3-2 Foreleggelse for berørte departementer*

Ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Videre skal forslag til lov og forskrift alltid forelegges berørte departementer. Foreleggelse

skal skje før forslaget legges ut på høring. Bestemmelsen er en forenkling av bestemmelsen i punkt 4.3 i forrige versjon av instruksen.

I punkt 3-2 andre ledd er det presisert at tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Videre skal tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

### *3-3 Høring*

Punkt 3-3 viderefører og forenkler bestemmelser fra kapittel 5 i forrige versjon av instruksen. I tillegg er det satt inn nye bestemmelser om høring av EØS- og Schengen-saker.

Begrepet «alminnelig høring» er forenklet til «høring».

Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Høringene skal være åpne for innspill fra alle.

Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Bestemmelsen om høringsfrister er uendret fra forrige versjon av instruksen, men det har tidligere ikke vært åpnet for en vurdering av forholdsmessighet.

Beslutning om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet.

Det legges til grunn at bestemmelsen er i samsvar med forvaltningsloven § 37 som gjelder for forskrifter.

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tid som står til rådighet. Den kan være kortere enn seks uker.

## **Kapittel 4: Lover og forskrifter**

I kapittel 4 videreføres bestemmelser fra kapittel 7 i forrige versjon av utredningsinstruksen. Bestemmelsene i gjeldende punkt 7.6 *Informasjonsplikt ved nye og endrede lover og forskrifter* er tatt ut. Det er også gjort enkelte andre forenklinger.

### *4-3 Regelrådet for næringslivet*

Det tatt inn en ny bestemmelse om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen. Videre er det et krav om at ansvarlig forvaltningsorgan uten ugrunnet opphold skal gjøre Regelrådets uttalelse offentlig tilgjengelig.

### *4-4 Foreleggelse for berørte departementer*

Den reviderte instruksen viderefører kravet fra punkt 6.1 fra forrige versjon av instruksen om at utkast til proposisjoner til Stortinget med

forslag til lovvedtak skal forelegges berørte departementer før utkastet legges fram for regjeringen.

### **Kapittel 5: EØS- og Schengenregelverk**

Det er tatt inn et nytt kapittel 5 som innarbeider hoveddelen av de midlertidige retningslinjene for forvaltningens arbeid med EØS- og Schengen-saker som gjaldt fra 1. september 2014.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r

Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) vedtas i samsvar med vedlagt forslag.