



Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato 19.03.2015
Deres dato 19.12.2014
Vår referanse 30152
Deres referanse 14/9571-1

Høring – regelråd for næringslivet

Næringslivets Hovedorganisasjon har lenge år tatt til orde for å etablere et regelråd også i Norge, et råd som skal føre til at forslag til lover og forskrifter som berører næringslivet blir bedre forberedt. Lover og forskrifter vil da få høyere kvalitet, blant annet slik at det i større grad enn i dag blir tatt hensyn til de byrdene bedriftene blir påført.

NHO ser frem til at dette nå endelig materialiserer seg. Vi støtter forslagene i høringsnotatet om innretning og mandat for et regelråd

Vi vil særlig fremheve at:

- primæroppgaven bør være å gjennomgå de konsekvensene for næringslivet forvaltningen vurderer i forslag til nye/endrede lover og regler
- virksomheten i regelrådet bør være mest uavhengig av forvaltningen
- i første omgang bør regelrådet drive med kontroll, ikke veiledning
- kontrollen må omfatte forvaltningens forslag som berører næringslivet. Også stortingskomiteer bør kunne bruke regelrådet.
- regelrådet bør høres i alminnelige høringer, men det bør være åpning for at uttalelsen gis før høringen
- myndigheten bør bestå i å avgi uttalelser – det vil være sentralt hvordan forvaltningen behandler uttalelsen og det bør være åpenhet rundt dette
- regelrådet bør være et eget forvaltningsorgan med et råd og et sekretariat. Det bør utforme retningslinjer for virksomheten og rapportere om arbeidet.
- etableringen må være permanent fra første dag, med mulighet for å justere mandat mv. ganske raskt og en grundigere evaluering etter noen få år
- det vil være nær sammenheng mellom regelrådets virksomhet og utformingen av utredningsinstruksen – en utredningsinstruks som ikke er tilstrekkelig tydelig vil redusere effekten av regelrådets uttalelser
- regelrådet bør etableres så snart mulig, uavhengig av en ferdig revisjon av utredningsinstruksen

Våre kommentarer til høringsnotatet er inntatt i vedlegget til dette brevet

Arbeidet med forenkling for næringslivet har alltid vært og må fortsatt være kontinuerlig. Mer kampanjepregede innsatser for å redusere *eksisterende* byrder for næringslivet kan gi resultater på kort og lang sikt. Likevel kommer man ikke utenom at nye og endrede regelverk påfører bedriftene *nye* byrder. Det er ikke kun snakk om nye direkte kostnader og byrder på bedriftene. Nye og endrede regelverk kan i praksis også føre til arbeidsprosesser hos bedriftene som krever mer

ressurser enn det som er nødvendig for å nå målet med regelverket. Et regelråd vil bidra til å opprettholde kontinuerlig oppmerksomhet rundt forenklingsarbeidet.

Vi understreker at det er avgjørende at arbeidet med forenkling må ha en solid forankring i regjeringen til enhver tid. Hvis ikke den enkelte statsrådene sørger for at departementene gjennomfører forenklingspolitikken vil det være svært vanskelig å oppnå de politiske målene. Etableringen av et regelråd må derfor ikke bli noen sovepute for arbeidet i fortsettelsen.

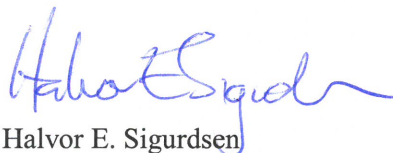
Etablering av et regelråd må ses i lys av målet om et regelverk som er effektivt og som begrenser ressursbruken hos bedriftene – unødvendig ressursbruk bør unngås. Et hovedelement i dette er at regelverket blir forberedt på en måte som gjør det klart hvilke virkninger et nytt eller endret regelverk vil ha for bedriftene. Utredningsinstruksen skal ivareta dette. Men som det fremgår av høringsnotatet, og av våre egne erfaringer over lang tid, blir instruksen ikke etterlevd godt nok. Konsekvensen av dette er at Stortinget og regjeringen/forvaltningen vedtar lover og forskrifter som ikke har god nok kvalitet, blant annet gir de større byrder for bedriftene enn tilsiktet.

Forbindelsen mellom regelrådet og utredningsinstruksen er svært tett. Innholdet i instruksen vil ha stor betydning for rådets mandat, arbeidsmåte og de uttalelsene rådet gir. Vi oppfordrer derfor departementet til å delta aktivt i det arbeidet som pågår med å revidere instruksen. Målet må være at utredningsinstruksen og regelrådet til sammen fører til at konsekvensutredninger blir så gode som mulig. Videre bør departementet vurdere om dagens retningslinjer for saksbehandlingen i regjeringen er godt nok tilpasset ordningen med regelråd.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Næringsjuridisk avdeling



Ingebjørg Harto
avdelingsdirektør
(Ingebjorg.Harto@NHO.no)



Halvor E. Sigurdson
advokat
(Halvor.Sigurdson@NHO.no)

Vedlegg

4 Etablering av regelråd

4.1 Primæroppgave

Undersøkelser av kostnader for bedriftene

I arbeidet med forenkling for næringslivet har det meste av oppmerksomheten vært rettet mot bedriftenes administrative kostnader. Virksomheten til et regelråd vil bidra til at slike kostnader ved nye og endrede regler ikke blir høyere enn det som er nødvendig. Høringsnotatet nevner også andre kostnadstyper, som er mer knyttet til hvordan bedriftene må omstille seg og endre arbeidsprosesser når regler blir gitt eller endret. Også slike kostnader vil ofte føre med seg administrative aktiviteter, som derfor bør være omfattet av regelrådets undersøkelser.

Sammenhengen med utredningsinstruksen

Det faktiske omfanget av regelrådets virksomhet vil avhenge mye av innholdet i utredningsinstruksen, som skal revideres. Dette tilsier at mandatet for regelrådet bør revurderes så snart utredningsinstruksen er revidert, slik vi kommer tilbake til nedenfor. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 fremgikk det av næringskomiteens innstilling:

Flertallet merker seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har fått i oppdrag av regjeringen å revidere utredningsinstruksen, og at regjeringen vil koordinere opprettelse av et regelråd og dets mandat med dette arbeidet.

Flertallet legger til grunn at arbeidet med revidering av utredningsinstruksen ferdigstilles etter samme tidsplan som etableringen av et regelråd.¹

Vi er ikke kjent med om fremdriften i arbeidet med utredningsinstruksen er i tråd med det komitéflertallet her legger til grunn. Etablering av et regelråd bør uansett ikke vente til en ny utredningsinstruks er fastsatt.

Omfang av kontrollen

Den siste delen av forslaget til primæroppgaver er ifølge høringsnotatet "krevende". Imidlertid har *Lagrådet* i Sverige en lignende oppgave som den som er omtalt. *Lagrådet* inngår i Sveriges grunnlover, og i sin granskning skal rådet blant annet "avse ... om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts".² Vi mener at regelrådets mandat på dette punktet bør være skarpere utformet enn det som er foreslått i høringsnotatet. I det minste bør regelrådet alltid vurdere om målene med de reglene som blir foreslått er presist nok utformet til at det er mulig for forvaltningen å vurdere konsekvensene av regelforslagene på en meningsfull måte. Er målene ikke utformet tilstrekkelig presist, øker risikoen for at konsekvensvurderingene blir utvannet, med den effekt at regelrådets undersøkelser i neste omgang blir av lavere verdi.

I høringsnotatet er det listet opp noen spørsmål som bør være besvart ved forberedelse av nytt regelverk. Noen av spørsmålene kan besvares kort med ja eller nei, mens andre krever et mer utfyllende svar. Vi mener at regelrådet bør uttale seg om i alle fall hvorvidt disse spørsmålene er tilstrekkelig besvart. En slik uttalelse vil kunne gi et inntrykk av hvor god regelforberedelsen har vært (i tillegg til den mer grundige uttalelsen om konsekvensvurderingene). Om regelrådet skal vurdere innholdet i eller kvaliteten på de svarene forvaltningen har gitt, kommer igjen an på innholdet i utredningsinstruksen.

På noe sikt kan det være grunnlag for å utvide regelrådets virksomhet i forenklingsarbeidet, se nærmere nedenfor under punktet om evaluering.

¹ Innst. 8 S (2014-2015) punkt 2.4.10.

² Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

4.2 Uavhengighet og forvaltningsrettslig status

For å unngå interessekonflikter, herunder politisk instruksjon, bør regelrådet være mest mulig uavhengig av forvaltningen. Skulle regelrådet være en del av et departement oppstår det risiko for styring eller mer uformell påvirkning – fra dette eller andre departementer – som kunne gjøre at regelrådets undersøkelser ikke blir så objektive som det er meningen at de skal være. Når det er snakk om en kontrollfunksjon er det etter vår mening åpenbart at kontrollen må utføres med god avstand til det og dem som skal kontrolleres.

I høringsnotatet er det nevnt at Europakommisjonens *Impact Assessment Board (IAB)* inngår i Kommisjonens organisasjon. Da Europaparlamentet i fjor behandlet Kommisjonens høring om nye retningslinjer for *impact assessments*, vedtok parlamentet blant annet:

"Reminds the Commission, further, of Parliament's request that the independence of the IAB be strengthened, and in particular that members of the IAB not be subject to political control; considers that the IAB should be composed only of highly qualified people who are competent to assess the analysis presented as regards economic, social and environmental impacts..."³

Kommisjonens første visepresident Frans Timmermans kunngjorde i desember i fjor at

"...as part of the strengthening of the Commission's approach to better regulation, the Commission will transform the Impact Assessment Board into a Regulatory Scrutiny Board, including two external members. All members will be independent, working full time exclusively for the Board and be transparently selected on the basis of their expertise."

Dette viser at man også på europeisk nivå har tatt innover seg hvor viktig det er at konsekvensvurderinger blir gjennomgått av et organ som er uavhengig av dem som utarbeider vurderingene.

Vi er altså enig i at regelrådet må organiseres som et uavhengig organ, slik det er angitt i høringsnotatet.

4.3 Kontroll eller veiledning?

Kontroll

Regelrådet bør – i alle fall i første omgang – være en ren kontrollinstans. Vi viser i denne sammenhengen til punkt 4.2 ovenfor om interessekonflikter: Regelrådet vil ikke være godt egnet til å uttale seg om konsekvensutredninger det tidligere har rådgitt om. Vi mener også at det ville være i strid med forvaltningsmessige prinsipper om habilitet i saksbehandlingen. Regelrådet vil ha begrensede ressurser, og vi mener at de må brukes på kontroll.

Erfaringsdeling og interessekonflikt

Forhåpentlig vil regelrådet ganske raskt opparbeide seg erfaringer om ulike former for arbeid med konsekvensvurderinger, og det vil ha undersøkt vurderinger av høy så vel som lav kvalitet. Vi ser ikke noe i veien for at disse erfaringene kan deles med andre etater på generell basis. Om slik erfaringsdeling etter hvert skal inngå i regelrådets mandat er det for tidlig å si noe om.

Uansett må regelrådet ha klare retningslinjer for kontakten med etater som er i utredningsfasen, slik at man er sikker på å unngå interessekonflikter når regelrådet senere skal gjennomgå konsekvensvurderingene. Det gjelder ikke bare i enkeltsaker, men også for eksempel underhåndsavklaring av hvilke forventninger regelrådet generelt vil ha til konsekvensvurderinger, idet de kan variere til dels sterkt fra sak til sak.

³ Vedtak 27. november 2014.

Fremtidige oppgaver

Det svenske Regelrådets oppgave ble i 2011 utvidet til å omfatte også støtte til forvaltningen, noe det bruker mye tid på. Skal et norsk regelråds oppgaver etter hvert blir utvidet til å omfatte for eksempel veiledning eller opplæring, vil det kreve ytterligere ressurser, som man får vurdere når den tid eventuelt kommer.

Konklusjon

Både av hensyn til interessekonflikter og ressursbruk bør regelrådets oppgave være kontroll.

4.4 Sakstilfang

Saker som skal på høring

Utgangspunktet i høringsnotatet er at alle saker som er relevante for næringslivet og som skal på alminnelig høring, skal sendes regelrådet. Utredningsinstruksen bør inneholde den nærmere angivelsen av hvilke saker som skal høres.

Selv om en sak ikke *må* forelegges regelrådet, bør det være åpning for at forvaltningen *kan* sende saken dit. Skal en sak ikke på alminnelig høring, kan (og bør) en etat være interessert i en kvalitetskontroll av konsekvensutredningen. Det blir da opp til regelrådet å prioritere ressursene til slike saker.

Bransjevirkninger som utgangspunkt for regelrådets vurderinger

I spørsmålet om hvor grundig regelrådet skal gå inn i den enkelte sak angir høringsnotatet at regelrådet bør ta utgangspunkt i den betydning saken "har for den aktuelle bransje". Vi er ikke uten videre enig i at dette bør være utgangspunktet.

De samlede lovpålagte administrative kostnadene hos bedriftene er et resultat både av regler som ikke er så byrdefulle hver for seg – men som rammer mange bedrifter (for eksempel *alle* arbeidsgivere eller *alle* aksjeselskaper) – og av mer tyngende regelsett som gjelder for et mindre antall bedrifter eller for bare én bransje.

Vi tror også det bare er unntaksvis at en sak har betydning for bare én bransje. Rammevilkår for en bransje vil gjerne ha betydning for andre næringsdrivende, som er kunder og leverandører til den bransjen som reglene gjelder direkte for.

Videre finnes det for eksempel på forslag som inneholder *flere* regelendringer, som etter utredningsinstruksen *hver for seg* kanskje ikke kvalifiserer til en full konsekvensutredning eller ikke har så omfattende konsekvenser. For bedriftene som berøres er de *samlede* byrdene for dem selvsagt avgjørende. Prop. 117 L (2009-2010) punkt 14 er et eksempel på at vurderingene av konsekvensene for bedriftene er delt opp slik at det ikke er mulig å danne seg noen oppfatning av de samlede kostnadene ved proposisjonen. Og om det er en serie med nye regler som påfører kostnader eller om disse reglene kommer i ett forslag, for eksempel i én proposisjon, er selvsagt mindre relevant for de bedriftene som blir berørt.

Ovenstående tilsier etter vår mening at regelrådet ikke bør ta et slikt bransjemessig utgangspunkt som høringsnotatet angir, men må se ethvert forslag i en videre sammenheng.

Stortinget bør kunne konsultere regelrådet

Reguleringer foranlediges også på andre måter enn slike "nye forslag eller endringsforslag til lover og forskrifter fra departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter" som er nevnt i høringsnotatet.

Fremtidige forslag om politiske vedtak kommer til uttrykk også i for eksempel stortingsmeldinger. I 2009 ga regjeringen i en stortingsmelding uttrykk for at den ville innføre "en utvidet opplysningsplikt om etiske retningslinjer og samfunnsansvar i Regnskapsloven for de største regnskapspliktige

bedriftene".⁴ Noe forslag ble naturlig nok ikke satt frem, men i kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser sto det: "Et opplysningskrav i regnskapsloven, som regjeringen legger opp til å foreslå, behøver i seg selv ikke medføre særlige kostnader for foretakene. Det må imidlertid forventes at bedriftenes interne oppfølging med tiltak og prosesser vil kunne medføre kostnader."⁵ Vurderinger av de endelige konsekvensene kom først samtidig med lovforslaget.⁶

I noen tilfeller kan en NOU eller andre utredninger som er underlagt utredningsinstruksen være grunnlag for stortingsmeldinger, og da vil regelrådet avgi uttalelse. Uttalelsen bør da få samme type omtale i meldingen som den ville fått i en proposisjon, se nærmere om dette nedenfor. Et eksempel på dette vil trolig være oppfølgingen av Scheel-utvalgets utredning, som visst nok skal følges opp med en stortingsmelding.⁷ Utredningen inneholder ikke lovforslag og dermed heller ikke mye om de administrative konsekvensene for bedriftene. For Stortinget blir det da vanskeligere å vurdere de forslagene som stortingsmeldingen legger opp til.

Spørsmålet er derfor om ikke også stortingskomiteer bør kunne forelegge saker for regelrådet. Fortsatt vil det være snakk om at regelrådet gir en uttalelse om de konsekvensvurderingene som er foretatt (eller ikke foretatt). Dette kan i sin tur gi bedre grunnlag for komiteen til å ta stilling til forslag som regjeringen bebuder i stortingsmeldinger. Europarlamentet har etablert en *Ex-Ante Impact Assessment Unit* i *Directorate for Impact Assessment and European Added Value* for å hjelpe parlamentarikerne og komiteene med (vurderinger av) konsekvensvurderinger av ulike forslag. Vi mener at mandatet til regelrådet bør inneholde en slik mulighet også når det gjelder Stortinget, så får det være opp til Stortinget om de vil benytte ordningen.

Vurdering av forslag som skal forenkle

Regelrådet bør undersøke konsekvensvurderinger selv om regelforslagene er ment å være forenklende for bedriftene. Det er mulig rådet bør bruke mindre ressurser på slike forslag, men det er like fullt behov for å undersøke om forenklingspotensialet er benyttet fullt ut.

Skatte- og avgiftsforslag

En stor del av bedriftenes administrative kostnader påføres av lover og regler om skatter og avgifter og tilstøtende områder, som bokføring og regnskap. I utgangspunktet burde konsekvensvurderinger på disse områdene være i kjerneområdet for regelrådets virksomhet. Som det er angitt i høringsnotatet har noen forslag tidligere vært på høring før de fremsettes for Stortinget. Vi mener innholdet i utredningsinstruksen må være avgjørende for hvilke saker på dette området som skal forelegges regelrådet.

EØS-relevant regelverk

Spørsmålet er om regelrådet bør ha en rolle i arbeidet med EØS-regelverk. Utenriksdepartementet har fastsatt midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS-saker. Meningen er at retningslinjene skal inngå i utredningsinstruksen.

Når Europakommisjonen har lagt frem et forslag skal ansvarlig departement utarbeide en foreløpig norsk posisjon, som skal inneholde blant annet en foreløpig vurdering av forventede vesentlige konsekvenser, herunder de administrative og økonomiske (retningslinjene punkt 5.1.). I denne prosessen skal "berørte parter" normalt høres (punkt 4.2.).

Regelrådets oppgave vil ikke være å utrede eller å rådgi. Vi er derfor usikre på om det er hensiktsmessig at regelrådet skal vurdere hva en norsk konsekvensvurdering i denne fasen bør

⁴ St. meld. nr. 10 (2008-2009) punkt 8.3.

⁵ St. meld. nr. 10 (2008-2009) punkt 10.

⁶ Prop. 48 L (2012-2013).

⁷ NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

inneholde, altså i realiteten en rådgivning overfor forvaltningen. Vår oppfatning er at utredningsinstruksen må ha retningslinjer for forvaltningens arbeid i EØS-saker og at det må være opp til forvaltningen selv å anvende disse retningslinjene.

Departementene skal etter punkt 5.3. utarbeide EØS-notater for rettsakter som er vedtatt av EU og normalt også for forslag til rettsakter. Notatene skal omfatte blant annet konsekvenser av det nye regelverket. Notatene er offentlige.

Vi mener at regelrådet bør kunne ha en rolle når det gjelder kontroll med at EØS-notater faktisk blir utarbeidet samt kontroll med at notatene har det innholdet de skal ha når det gjelder konsekvensvurderinger som omtalt ovenfor. En slik kontroll kan bedre etterlevelsen og bidra til en bedre norsk deltakelse i EØS-samarbeidet.

I forberedelsen av *gjennomføringen* av EØS-regelverk må regelrådets funksjon tilpasses den endelige utformingen av utredningsinstruksen. Det vil være ulike grader av fleksibilitet når det gjelder gjennomføring av EØS-regler i norsk lovgivning. Jo større grad av fleksibilitet, jo mer aktuelt vil det være med konsekvensvurderinger av alternative gjennomføringsmåter, og jo større plass blir det for regelrådets undersøkelser.

4.5 Regelrådets plassering i utredningsfasen

Målet må være at konsekvensvurderingene blir best mulig

Regelrådet bør ha en slik plassering i utredningsfasen at forvaltningen har best incitament til å gjøre konsekvensvurderingene best mulig før alminnelig høring. Vi er enig i de prinsipielle synspunktene i høringsnotatet på tidspunktet for regelrådets involvering i utredningsfasen.

Skulle regelrådet ha en funksjon *før* konsekvensvurderingene er ferdige ville det neppe gi forvaltningen det beste incentivet til å gjøre en grundig jobb i første runde. Forvaltningen kan da spekulere på nærmest å "forhandle" med regelrådet om når en konsekvensvurdering er blitt god nok. I et slikt tilfelle vil regelrådets vurderinger dessuten fort være unntatt offentlighet, og dermed ikke gi omverdenen grunnlag for å vurdere objektiviteten av regelrådets arbeid. Vi tror mye vil være tapt med ordningen i så fall.

Regelrådet bør derfor komme inn i saksbehandlingen etter at konsekvensvurderingen er ferdigstilt.

Spørsmålet er så om regelrådet skal høres før den alminnelige høringen eller som en del av den. Skal regelrådet høres først, vil det som angitt i høringsnotatet føre til at de andre høringsinstansene får saken på et senere tidspunkt enn ellers, men med regelrådets uttalelse som vedlegg. Vi mener det vil gi en unødvendig utsettelse av saksbehandlingen.

Man kunne tenke seg at forvaltningen kunne *velge* om regelrådet skulle involveres før eller i den alminnelige høringen. Da kunne forvaltningen i den alminnelige høringen legge ved regelrådets uttalelse, samtidig som man kan opplyse om hvordan man har forholdt seg til den. I beste fall vil uttalenen gå ut på at konsekvensvurderingene er tilstrekkelige.

Ytterligere et spørsmål er om forvaltningen skal ha mulighet til å sende en konsekvensvurdering til regelrådet to eller flere ganger. Har regelrådet avgitt en uttalelse om at en vurdering er ufullstendig, kan forvaltningen i så fall rette opp eventuelle mangler og deretter få en ny uttalelse fra rådet. Etter vår mening bør det ikke være noe i veien for dette. Likevel må ordningen ikke være slik at regelrådet belastes med revurderte konsekvensutredninger fordi forvaltningen mangler evne eller vilje til å gjennomføre vurderingene på en god måte i første omgang. Regelrådet skal være verken den som utreder konsekvenser eller en rådgiver for departementene. Dette tilsier antagelig at regelrådet ikke involveres mer enn to ganger.

Proposisjoner til Stortinget

I proposisjoner til Stortinget bør regelrådets uttalelse være gjengitt og departementet bør uttrykkelig beskrive hvordan det har forholdt seg til uttalelsen. Dette bør være en nøyaktig beskrivelse der det må gå særlig frem hvis departementet helt eller delvis har latt være å følge regelrådets anbefalinger. En begrunnelse må da gis. Har departementet valgt å forbedre konsekvensvurderingene i tråd med regelrådets uttalelse, må det forklares hvordan dette er gjort. Bare på denne måten blir det åpenhet rundt departementets saksforberedelse.

Som beskrevet ovenfor bør stortingskomiteen ha mulighet til å be regelrådet om en uttalelse om den forbedrede konsekvensvurderingen.

4.6 Myndighet

Regelrådet bør avgi uttalelser

Myndigheten til å gi lover ligger hos Stortinget, mens lovene i mange tilfeller gir forvaltningen myndighet til å gi forskrifter (delegering).

Regelrådets oppgave vil være å gi uttalelser, som Stortinget og forvaltningen kan rette seg etter eller la være å rette seg etter. Sentralt her vil være åpenhet, både om regelrådets uttalelser og om hvordan forvaltningen forholder seg til dem. Slik åpenhet må man legge til rette for gjennom utredningsinstruksen og gjennom de kravene som stilles til utformingen av dokumenter som skal behandles av Stortinget.

Vi er enig i at regelrådet ikke bør ha mulighet til gripe inn i kompetansene til å gi lover og forskrifter, gjennom noen form for veto e.a. På noe sikt vil man gjennom regelrådets rapporter få kunnskap om kvaliteten på konsekvensvurderinger og om effekten av regelrådets uttalelser. Viser det seg at kvaliteten på konsekvensutredningene ikke øker tilstrekkelig, må man i tilfelle vurdere å lage mekanismer som gir forvaltningen enda bedre incentiver til å følge opp regelrådets uttalelser. I Storbritannia finnes det slike mekanismer på politisk nivå i saksbehandlingen, og det kan hende at det vil være hensiktsmessig i Norge hvis det ikke viser seg ganske raskt at regelrådet har en positiv effekt på konsekvensvurderingene.

Det må være åpenhet rundt forvaltningens behandling av uttalelsene

Det er sentralt hvordan forvaltningen behandler en uttalelse fra regelrådet samt åpenheten rundt den behandlingen:

En høring om forslag om nye eller endrede lovbestemmelser vil oftest ende opp i en proposisjon til Stortinget. Stortinget må som nevnt få orientering om høringen og om uttalelsen fra regelrådet. Det er ikke noe i veien for at uttalelsen utgjør et eget vedlegg til proposisjonen. Videre må det fremgå uttrykkelig hvordan forvaltningen har forholdt seg til uttalelsen.

Annerledes er situasjonen som regel ved forskrifter, der neste steg etter høring oftest er at en forskrift blir fastsatt av den etaten som selv har stått for høringen (altså uten at det blir utarbeidet et nytt dokument på samme måte som det Stortinget får i form av en proposisjon). Omverdenen får da ikke vite hvordan regelrådets uttalelse er behandlet av forvaltningen. Dette gjelder uavhengig av om man vedtar de forskriftene som var foreslått i høringen eller om høringsuttalelsene, deriblant regelrådets, har gjort at forskriftene får et annet innhold enn det som først var foreslått. Etter vår vurdering er det sentralt at det blir mulig å se hvordan forvaltningen behandler uttalelsene fra regelrådet etter at alminnelig høring er gjennomført. I motsatt fall vil det være svært vanskelig å vite hvilken effekt uttalelsene fra regelrådet faktisk har, både i den enkelte sak og samlet sett. Næringsdepartementet bør derfor finne egnede mekanismer som sørger for at regelrådet får de opplysninger som er nødvendige

for å vurdere forvaltningens videre behandling av uttalelsene. Mandatet bør i *det minste* gi regelrådet rett til å be om relevante opplysninger om denne behandlingen.

4.7 Arbeidsform og organisering

Regelrådet bør være et eget forvaltningsorgan med et råd og et sekretariat

Regelrådet bør være et eget forvaltningsorgan, først og fremst for å sikre uavhengighet fra resten av forvaltningen.

Vi er enig i at det er hensiktsmessig at regelrådet består av et råd som gir uttalelser og et sekretariat som forbereder arbeidet i rådet. En slik organisering vil bidra til god saksforberedelse og en endelig vurdering gjort av rådsmedlemmer som har den nødvendige innsikt og erfaring til å avgi uttalelsen.

Regelrådet må ha det antall medlemmer som er nødvendig for å få behandle sakene. Det bør være tilstrekkelig at tre medlemmer deltar i den enkelte sak.

Sammensetningen av rådet vil ha stor betydning

Sammensetningen av rådet, og særlig lederen, vil etter vår vurdering være viktig. Forvaltningen og omverdenen vil forbinde lederen med rådet og dets integritet. Lederen vil også representere rådet utad og i møte med forvaltningen. Vedkommende bør derfor identifisere seg med målet med regelrådet og med forenklingsarbeid generelt. Lederen bør ikke være for sterkt knyttet til forvaltningen og bør ha markerte profesjonelle egenskaper hvis han eller hun skal rekrutteres direkte fra forvaltningen.

Størrelsen på sekretariatet må være tilpasset arbeidsmengden. De ansatte der bør ha ulike former for kompetanse og interesse for å tilegne seg ytterligere kompetanse. Vi understreker imidlertid at sekretariatet ikke skal drive med utredning, men kontrollere at forvaltningen har utredet tilstrekkelig. Sekretariatet bør derfor ha kunnskap om hvilke muligheter som finnes for å gjennomføre gode utredninger. Regelrådet bør ha tilgang til informasjon som finnes i det offentlige, for eksempel hos Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå, for å vurdere om det finnes grunnlag for konsekvensutredninger som forvaltningen har latt være å benytte.

Virkomheten bør kunne justeres etter kort tid

For øvrig antar vi at det ganske raskt vil vise seg om organiseringen av regelrådet er hensiktsmessig. Departementet bør derfor tilsvarende raskt få tilbakemelding fra regelrådet om dette, herunder om rådet faktisk får behandlet sakene på en tilstrekkelig grundig måte.

Regelrådet bør fastsette retningslinjer for virksomheten

Konsekvensvurderinger kan være svært ulike, og uttalelsene fra regelrådet kan derfor ha ulik form. Rådet bør selv kunne bestemme formen på uttalelsene. Et hovedpoeng er at uttalelsene er tilstrekkelig presise til at de gir mening for forvaltningen, men fortsatt slik at det er forvaltningen selv som må ha ansvaret for å etterleve utredningsinstruksen. Det kan tenkes at rådet etter hvert bør utforme retningslinjer for uttalelser, til hjelp for rådet selv, sekretariatet, forvaltningen som forbereder regelforslag og omverdenen for øvrig.

Regelrådet bør rapportere årlig

For å kunne vurdere effektene av regelrådets arbeid, bør rådet rapportere årlig om virksomheten. Det kan også hende at regelrådet finner det hensiktsmessig å utarbeide rapporter om særlige temaer. Vi understreker viktigheten av rapportering. Har regelrådets uttalelser ikke gjennomslag overfor forvaltningen, må man vurdere ytterligere tiltak for å disiplinere forvaltningen. Man bør også vurdere å pålegge forvaltningen om å beskrive hvordan uttalelsene fra regelrådet er fulgt opp i praksis.

Deltakelse i nettverk

I høringsnotatet er det uformelle *RegWatch*-nettverket nevnt. Det norske regelrådet bør delta der hvis det er mulig, for erfaringsutveksling og læring. *RegWatch*-nettverket er en pådriver for mer uavhengige konsekvensvurderinger også i EU, som omtalt ovenfor. Det britiske regelrådet skriver i en

rapport at både de selv og nettverket "have established strong links with representatives of the European Parliament (including the legal affairs and internal market committees), the Council of Ministers and the European Commission."⁸ Gjennom deltakelse i nettverket vil dermed kunne gi Norge innflytelse over hvordan regler blir forberedt i EU.

4.8 Mandat

Vi viser til øvrige kommentarer når det gjelder hvordan mandatet bør utformes. For at både regelrådet selv og forvaltningen skal ha mest mulig presis kunnskap om hvilke oppgaver de skal ha i regelforberedelsen, mener vi det er hensiktsmessig at mandatet knyttes til utredningsinstruksen. Dette kan tilsi at mandatet endres ganske raskt etter at utredningsinstruksen er endret.

4.11 Tidsperspektiv og evaluering

Vi støtter fullt ut vurderingen av at regelrådet gjøres permanent fra første dag. Høringsnotatet peker på at rekrutteringen til sekretariat kan bli vanskeligere hvis det er en midlertidig ordning. Vi tror det samme kan gjelde for rådsmedlemmer. Videre mener vi at integriteten til regelrådet kan bli svekket hvis forvaltningen og omverdenen ser det som en mulighet at rådet blir lagt ned etter relativt kort tid. Vi antar også at motivasjonen til langsiktig planlegging og kompetanseoppbygging vil være mindre hvis regelrådet ikke er etablert som permanent.

"Konsekvensutredningsarbeidet är att se som ett långdistanslopp snarare änn ett sprintlopp", skriver lederen av det svenske Regelrådet i årsrapporten.⁹ Forenkling er "ett långsiktigt, tålmodigt och metodiskt arbete som måste få genomsyra hela regelgivningsprocessen", skriver hun videre. Et regelråd vil vanskelig få fotfeste med mindre det er permanent.

Som vi har vært inne på ovenfor bør mandatet være tilpasset de kravene utredningsinstruksen ender med å stille overfor forvaltningen. Er instruksen ikke ferdig revidert når regelrådet etableres, taler det for at mandatet revideres så snart instruksen er ferdig.

For øvrig mener vi at det bør være en så nær kontakt mellom departementet og regelrådet i oppstartsfasen at departementet raskt kan justere ordningen hvis det viser seg nødvendig ut fra formålet med regelrådet.

En mer omfattende evaluering bør gjennomføres etter 4-5 år, slik det er lagt opp til i høringsnotatet.

* * *

⁸ *Regulatory Policy Committee scrutiny during the 2010 to 2015 parliament*, mars 2015.

⁹ *Sluttrapport 2009-2014. Årsrapport 2014*.