

Regelråd for næringslivet

Et organ for kvalitetskontroll av utredninger av nytt regelverk som påvirker næringslivets byrder

Høringsnotat om etablering av et norsk regelråd for næringslivet
Nærings- og fiskeridepartementet, 2014

Innhold

SAMMENDRAG	III
1 BAKGRUNN	1
2 UTREDNINGER – PRAKSIS OG KRITIKK	3
2.1 Utredningsinstruksen og annet regelverk	3
2.2 Dagens kvalitetssikring og kontroll	3
2.3 Kritikk av dagens praksis	5
3 TILTAK FOR BEDRE BESLUTNINGSGRUNNLAG	8
3.1 Styrket intern kvalitetssikring	8
3.2 Ekstern kvalitetskontroll – Erfaringer fra andre land	11
3.3 Regelråd for næringslivet	14
4 ETABLERING AV REGELRÅD	17
4.1 Primæroppgave.....	17
4.2 Uavhengighet og forvaltningsrettslig status	18
4.3 Kontroll eller veiledning?	19
4.4 Sakstilfang	21
4.5 Regelrådets plassering i utredningsfasen	23
4.6 Myndighet.....	24
4.7 Arbeidsform og organisering	25
4.8 Mandat	27
4.9 Budsjett.....	28
4.10 Lokalisering	29
4.11 Tidsperspektiv og evaluering.....	29
5 KONSEKVENSVURDERING	31
5.1 Konsekvenser for forvaltningen	31
5.2 Om kost-nytte.....	32
6 AVSLUTTENDE MERKNADER	36
APPENDIKS	37
NOTER	39
REFERANSER	44

Sammendrag

Evalueringer har vist at ved innføring av nytt regelverk så er utredningene ofte mangelfulle. Et gjennomgående trekk er at konsekvensene, blant annet for privat næringsliv, ikke er grundig nok kartlagt. Både myke virkemidler som styrket veiledning og bistand til utredningsmiljøene, og fastere virkemidler i form av kontroll og «sanksjoner», er antakelig nødvendig for å oppnå målet om bedre beslutningsgrunnlag.

Ved vurdering av mulige tiltak for bedre etterlevelse av utredningsinstruksen, må det gjøres et prinsipielt skille mellom tiltak for bedre intern kvalitetssikring og tiltak for ekstern kvalitetskontroll. Etablering av et uavhengig regelråd for næringslivet er ett av flere mulige tiltak for å oppnå forbedringer. Et regelråd skal vurdere nye forslag til regelverk med tanke på hvorvidt konsekvensene for næringslivets byrder er tilstrekkelig utredet, og om nye regler er utformet slik at de oppnår sitt mål til en, relativt sett, lav kostnad for næringslivet. Regelrådet skal være et eksternt, rådgivende kontrollorgan av regjeringens utredninger for å sikre bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Forenklinger for næringslivet i eksisterende regelverk er et pågående arbeid for regjeringen der Nærings- og fiskeridepartementet har et koordinerende ansvar. Regelrådets virksomhet skal avgrenses mot dette arbeidet. Arbeidet med regelrydding i eksisterende lovverk er et omfattende arbeid som krever innsats fra hele forvaltningen. Men forenklingsarbeidet resulterer ofte i nye forslag til endringer i regelverket, og i så måte vil regelrådet komme inn og vurdere disse forslagene.

Følgende foreslås med hensyn til regelrådets virksomhet og organisasjon. Regelrådet etableres som et permanent forvaltningsorgan som ved kongelig resolusjon blir gitt en frittstående stilling overfor overordnet organ, Nærings- og fiskeridepartementet. Rådet vil være underlagt den ordinære instruksjonsrett i administrative saker, men departementets instruksjonsmyndighet vil være avskåret i faglige spørsmål.

Regelrådet gir rådgivende uttalelser som offentliggjøres. Rådet kommer inn med sine vurderinger ved alminnelig høring, men med en kortere frist for uttalelse enn kunngjort høringsfrist. Rådet skal primært uttale seg om konsekvensvurderingene. Det skal også drive generell veiledning av et visst omfang. Men rådet vil ikke ha budsjett, og heller ikke alltid den relevante kompetanse, til å gi direkte bistand til utredningsmiljøene. Sammenblanding av bistand og kontroll medfører også lett habilitetsspørsmål.

Regelrådet forutsettes å ha en effekt i de enkelte sakene ved at rådets eventuelle kritiske merknader innarbeides eller drøftes særskilt ved bearbeiding av forslagene. Rådet forventes også å ha en effekt over tid ved at det gir en økt motivasjon for å kvalitetssikre

konsekvensutredningene. Regelrådets «sanksjonsmiddel» mot mangelfulle utredninger vil være velbegrunnede uttalelser som offentliggjøres og som følger saken videre. Skal målsettingen med regelrådet nås, må uttalelsene til rådet være relevante og tydelige på hva som må gjøres i det videre arbeidet med nytt regelverk. Det vil i den enkelte sak være styrken i argumentasjonen som avgjør hvordan regelrådets uttalelser vektlegges av forvaltningen og besluttende myndigheter.

Det foreslås at rådet består av fire eksterne rådsmedlemmer. Til rådet vil det være knyttet et sekretariat med åtte fast ansatte. Beslutning om lokalisering vil skje i tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser som nylig er vedtatt.

Et regelråd med et budsjett på om lag 10 mill. kroner foreslås. Den samfunnsøkonomiske analysen viser at det skal lite til før tiltaket er lønnsomt. Men usikkerhet knyttet til nytteeffekten av regelrådets virksomhet tilsier at rådet gjøres til gjenstand for en evaluering etter 4–5 år.

Etablering av et regelråd skal koordineres med arbeidet med revidering av utredningsinstruksen.

1 Bakgrunn

En ambisiøs politikk for forenkling for næringslivet må ikke bare redusere eksisterende unødvendig byrdefulle regler, den må også hindre at nye byrder legges til. Krav til konsekvensvurderinger for berørte parter, som er nedfelt i utredningsinstruksen, skal i prinsippet hindre at nytt regelverk som har uhensiktsmessige konsekvenser for næringslivet, innføres. I praksis viser det seg imidlertid at utredningene ofte er for svake, og at konsekvensene blant annet for privat næringsliv ikke er grundig nok kartlagt. Dette er noe som observeres i mange land. Spørsmålet har da dukket opp om man ikke bør innføre noen nye mekanismer for kvalitetssikring og kontroll av utredningsarbeidet. Flere land har i de senere år innført uavhengige organer som skal kontrollere arbeidet med nytt regelverk; i Sverige opprettet man i 2008 et såkalt Regelråd. Hovedoppgaven til slike uavhengige regelråd er gjennomgående å vurdere nye forslag til regelverk med tanke på hvorvidt konsekvensene for næringslivets byrder er tilstrekkelig utredet, og eventuelt om nye regler er utformet slik at målsettingene nås på en enkel og kostnadseffektiv måte.

I regjeringserklæringen fra oktober 2013 uttales det at regjeringen, som del av sin politikk for forenkling, vil innføre et uavhengig regelråd etter modell av tilsvarende organ i Sverige. Stortinget vedtok den 26. november 2013 en anmodning til regjeringen om å utrede etablering og drift av et norsk regelråd med sikte på oppstart og nødvendige bevilgninger i forbindelse med statsbudsjettet for 2015

Kravene til forvaltningens utredninger er slått fast i utredningsinstruksen. En kvalitetsvurdering av utredninger må ta utgangspunkt i de krav som utredningsinstruksen stiller. Instruksen vil derfor stå sentralt for virksomheten til et regelråd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder et arbeid med å revidere utredningsinstruksen. I den sammenheng vil ulike kvalitetssikringsmekanismer vurderes for å sikre bedre etterlevelse av instruksen. Etablering av et regelråd skal koordineres med arbeidet med revidering av utredningsinstruksen, og det legges til grunn at ordningen med regelråd innarbeides i utredningsinstruksen.

Oppbygging av utredningen

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av dagens utredningspraksis og det underliggende problem som har aktualisert opprettelse av et regelråd. Et gjennomgående trekk er at nytt regelverk i for liten grad konsekvensutredes slik utredningsinstruksen og andre retningslinjer tilsier. Deretter omtales mulige løsninger på problemet i kapittel 3. Omtalen i kapittel 2 og 3 er kortfattet siden det nylig foreligger rapporter fra Direktoratet for forvaltning og IKT (2012, 2014) og Riksrevisjonen (2013) som analyserer problemstillingene. Etablering og drift av et norsk regelråd beskrives i detalj i kapittel 4. Spørsmålet om

tidsperspektivet for et regelråd, og når og med hvilken innretning det bør evalueres, tas også opp her. De viktigste økonomiske og administrative konsekvensene omtales i kapittel 5. Til slutt gis det noen avsluttende merknader i kapittel 6.

2 Utredninger – Praksis og kritikk

2.1 Utredningsinstruksen og annet regelverk

Utredningsinstruksen slår fast i sin formålsbestemmelse at man skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser. Generalbestemmelsen er i instruksens kapittel 2.1. Her formuleres følgende fem regler: (1) Hver sak skal inneholde en konsekvensvurdering som skal omfatte konsekvensene for offentlig forvaltning og private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. (2) Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. (3) Alternative virkemidler skal vurderes. (4) Antatt usikkerhet med hensyn til fremtidig utvikling innenfor saksområdet skal angis, og (5) det skal vurderes når og med hvilken innretning en evaluering av det foreslåtte tiltak bør foretas. I tillegg til å beskrive nærmere hva en konsekvensvurdering skal inneholde, gir instruksen retningslinjer for prosessen med involvere den øvrige forvaltning og publikum, det legges her vekt på instituttene departementsforeleggelse og alminnelig høring.

Utredningsinstruksen betoner de overordnede prinsipper for konsekvensvurderinger; de mer detaljerte anbefalingene for konsekvensutredninger gis i annet regelverk; i rundskriv, veiledere og sjekklister. De viktigste skriftlige kildene som legger rammene for utredningsarbeidet, er:¹

Utredningsinstruksen med veileder

Rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser

Sektorvise veiledere om konsekvensvurderinger, for eksempel veileder for næringsøkonomiske konsekvensvurderinger

Veileder om lov- og forskriftsarbeid

Veileder om evaluering av lover

Veilederne for utvalgsarbeid i staten og for utvalgssekretærer

2.2 Dagens kvalitetssikring og kontroll

Det foreligger følgelig et relativt omfattende regelverk som utrederne skal følge. Men hvilke ordninger har man innenfor dagens system som sikrer at utredningsinstruksen – og annet relevant regelverk – etterleves? Det er hensiktsmessig å skille mellom formelle kontrollordninger og ordninger som tilbyr veiledning.

Kontroll

En rekke kontrollinstanser kommer inn under dagens system. En større utredning som starter med en NOU om regelverk som er spesielt relevant for privat næringsliv, innebærer typisk disse fasene, som alle kan innebære en form for kvalitetssikring eller kontroll.

1. En forhåndsvurdering av tiltaket, inkludert et eventuelt utkast til utredningsmandat, skal forelegges enkelte departementer før selve utredningsarbeidet påbegynnes.² Saken forelegges Finansdepartementet blant annet dersom saken har betydning for budsjetttrammene eller har større samfunnsøkonomiske konsekvenser. Nærings- og fiskeridepartementet skal konsulteres dersom forhåndsvurderingen viser at næringslivet blir sterkt berørt.³ Dermed kan departementene gi føringer for utredningsmandatet og påpeke forhold som særlig bør utredes.
2. Etter at saken er utredet, men før alminnelig høring legges saken frem for berørte departementer slik at disse kan vurdere om saken er tilfredsstillende utredet.⁴
3. Etter at saken er ferdig utredet, sendes den på alminnelig høring.⁵ Både offentlig forvaltning, bransjeorganisasjoner og privat næringsliv gis anledning til å gi innspill til forslagene, og til å påpeke mangler ved konsekvensutredningene.
4. Fagdepartementet bearbeider forslag fra utredningsutvalget, og vurderer innspillene fra høringsrunden med sikte på å fremme en proposisjon til Stortinget. I arbeidet med proposisjonen er det først en intern kvalitetskontroll i departementet gjennom saksfremsendelsen i linje, deretter vil forslaget kunne sendes på departementsforeleggelse til øvrige departementer. Finansdepartementet og øvrige berørte departementer skal alltid få proposisjonen til uttalelse.
5. Til slutt har man den kvalitetskontroll som Stortinget kan stå for. Stortinget kan fatte et anmodningsvedtak der man ber om at en sak utredes grundigere.

Ovenstående fremgangsmåte gjelder typisk ved innføring av nye lover. Den største delen av våre skrevne rettsregler gis imidlertid i form av forskrifter. Men også her vil det, for viktig regelverk, være en prosess med utredning og alminnelig høring. Det følger av forvaltningsloven at private institusjoner og bransjeorganisasjoner som berøres av forskriften, normalt skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget eller endret.⁶

Veiledning

Det finnes ordninger i dag som skal gi bistand og veiledning ved konsekvensutredninger. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har det overordnede ansvaret for å heve

kompetansen i forvaltningen med hensyn til samfunnsøkonomisk analyse. DFØ utarbeider veiledningsmateriell, arrangerer kurs og koordinerer et nettverk for samfunnsøkonomiske analyser. DFØ skal også veilede forvaltningen ved anvendelser av metoden.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) driver også med veiledning, men ikke på DFØs ansvarsområder. Utredningsinstruksen forvaltes av KMD, og Difi er brakt inn i arbeidet med en gjennomgang av eksisterende instruks for å se på aktuelle endringer. For øvrig vises det til oversikten over veiledningsmateriell i avsnitt 2.1.

2.3 Kritikk av dagens praksis

Spørsmålet er hvor godt systemet beskrevet ovenfor fungerer i praksis. Holder utredningene en akseptabel kvalitet? Etterkommes kravene i utredningsinstruksen? Spørsmålene har nylig dannet bakgrunn for to undersøkelser i regi av henholdsvis Difi og Riksrevisjonen.

Difi (2012) ser nærmere på utredningsarbeidet i departementene og stiller spørsmålet om det graves dypt nok. I undersøkelsen slås det fast at utredningsinstruksen ikke etterlevs på flere punkter. De viktigste funnene er at de fleste utredninger er kjennetegnet av mangelfulle konsekvensvurderinger og av manglende utredning av alternativer. Difi observerer:

Mangelfulle konsekvensvurderinger. De fleste utredninger og proposisjoner har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. Omtalen er som oftest kort, og i de fleste sakene konkluderes det med at foreslåtte tiltak ikke får «vesentlige konsekvenser». Der tiltaket får økonomiske konsekvenser, heter det gjerne at «kostnadene tas innenfor eksisterende budsjetttrammer» eller at man «kommer tilbake til saken i budsjettsammenheng». Omtale av andre konsekvenser som for eksempel likestilling, miljø, næringsliv osv. forekommer i bare noen av sakene. Det er sjelden man ser en full samfunnsøkonomisk analyse.

Manglende utredning av alternativer. Det er svært sjelden at det utredes alternative løsninger. Når politisk ledelse har bestemt seg for en løsning, vil en bred konsekvensvurdering ofte vurderes som mindre relevant. Vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser vil da gjerne begrenses til implementeringskostnader ved ett alternativ, mens en samfunnsøkonomisk analyse med alternativer vurderes som irrelevant.

Mangelfulle mandater er også et kjennetegn ved mange utredningsoppdrag. Det mest vanlige er å henvide til utredningsinstruksen, og ikke stille presise krav til konsekvensvurderinger og utredning av alternative løsninger.

Også Riksrevisjonen (2013) undersøker om offentlige tiltak er tilstrekkelig utredet, og hva som eventuelt kan være årsaken til mangler. Deres hovedfunn er langt på vei de

samme som Difi kommer frem til. Man konstaterer at konsekvenser i for liten grad beskrives og tallfestes, samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden, og alternative virkemidler blir i liten grad synliggjort i beslutningsdokumenter. Riksrevisjonens undersøkelse omfatter 33 høringsnotater. Av disse angår 21 av dem næringslivets rammebetingelser og plikter i vid forstand. Åtte av disse høringsnotatene gir ingen beskrivelse av konsekvensene for næringslivet, 13 høringsnotater angir slike konsekvenser, men kun fem av disse 13 tallfester dem. Vurderingen til Riksrevisjonen er:

Konsekvenser av statlige reguleringer for næringsliv og kommuner vies liten oppmerksomhet før vedtak fattes. Proposisjoner som berører næringsvirksomhet, beskriver som regel konsekvenser for næringslivet i prosa og uten tallfesting. Gjennomgangen av forskrifter viser at i de tilfellene næringslivet berøres av forskriftene, beskrives konsekvenser for næringslivet i litt over halvparten av høringsnotatene.

Difi og Riksrevisjonen trekker frem følgende mulige årsaker til mangelfulle utredninger.

Manglende kontroll og sanksjoner

Mangelfull etterlevelse av instruksen kan skyldes fravær av systematisk kontroll, og at det ikke sanksjoneres på noen måte når instruksen brytes. Ingen kontrollerer kvaliteten på utredningene med et tversgående perspektiv.⁷ Departementene har stor selvstendighet. Dette kan lede til at man ikke har utviklet en felles utredningsmetode.

Det kan tenkes at manglende konsekvensvurderinger kan gjøre det lettere å få gjennom et forslag. Motsetningsvis; hvis alle konsekvenser er grundig vurdert, vil det være lettere å gå imot forslaget simpelthen fordi man da har et bedre grunnlag for å forstå rekkevidden av det.

Mangelfull kompetanse og kapasitet

Mangelfulle konsekvensbeskrivelser kan også ha sammenheng med manglende kapasitet og/eller kompetanse både i utredningsutvalg og i departementene. Men at man ikke bruker tilstrekkelig med tid på konsekvensutredninger, betyr ikke nødvendigvis at man ikke kan gjennomføre slike. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementene har tilstrekkelige incentiver til å vektlegge arbeidet med utredninger; hvis ikke kan det ha betydning for etterspørselen etter og effekten av veiledningstiltakene innenfor området.

Utviklingen i forholdet mellom politikk og fag

Utredningsinstruksen opererer med et klart skille mellom fag og politikk. Men skillet er noe utydelig siden departementene i økende grad har utviklet sin rolle som sekretariat for politisk ledelse. En konsekvens er at *politikkformidling* til dels kan gå på bekostning av *politikkutforming*. En viktig politisk oppgave er å sette opp mål for samfunnsutviklingen, og så skal – noe stilisert uttrykt – det faglige embetsverk og eksterne utredere bidra til å

kartlegge den beste måten å oppnå målene på. Et intenst og vedvarende medietrykk på politisk ledelse gjør at man – for å vise besluttsomhet og gjennomføringskraft – ikke bare formidler målene, men også raskt kan komme til å konkludere med hensyn til de konkrete løsningene.

Bildet er imidlertid mer sammensatt. Utredningsinstruksen er basert på en situasjon der målene er klare, at det er et tydelig skille mellom mål og virkemidler, og at kostnader og nytte kan kvantifiseres. Disse forutsetningene er sjelden fullt ut til stede, og i en slik kontekst kan full etterlevelse av utredningsinstruksen fremstå som urealistisk eller unødig ressurskrevende.

3 Tiltak for bedre beslutningsgrunnlag

Ved vurdering av tiltak for å oppnå bedre beslutningsgrunnlag, går det et prinsipielt skille mellom forvaltningsinterne løsninger og eksterne uavhengige løsninger, eller det man kan omtale som intern kvalitetssikring versus ekstern kvalitetskontroll. *Kvalitetskontroll* defineres som en vurdering av hvorvidt noe som er *ferdigstilt*, har tilstrekkelig kvalitet. I en kvalitetskontroll foretas vurderingen av andre enn de som har utarbeidet det ferdigstilte produktet. *Kvalitetssikring* derimot kan i denne sammenheng defineres som alle tiltak i den interne utredningsprosessen som har til formål å sikre at utredningen er bedre enn en angitt standard. En kombinasjon av både kvalitetssikring og kvalitetskontroll er nødvendig. Men hvis man skal sette inn ekstra ressurser for å heve kvaliteten på konsekvensutredningene, bør det ideelt sett vurderes hvilke kombinasjoner av tiltak som gir best resultater.

Et uavhengig regelråd er et eksempel på en ekstern løsning for kvalitetskontroll. I dette kapitlet omtales kort ulike interne løsninger som et supplement til et regelråd. En mer omfattende drøftelse vil foreligge i rapporten som utarbeides i forbindelse med revidering av utredningsinstruksen. Dernest går vi nærmere inn på ekstern kvalitetskontroll der erfaringer med uavhengige kontrollorganer i andre land omtales.

3.1 Styrket intern kvalitetssikring

Utgangspunktet er at manglende etterlevelse av utredningsinstruksen er et sammensatt problem. Det kan skyldes mangel på tilgjengelig utredningskompetanse. Det kan skyldes mangel på tid og ressurser. Videre kan man heller ikke utelukke at det dreier seg om holdninger. Et system kjennetegnet av at gode konsekvensvurderinger ikke etterspørres og dårlige ikke sanksjoneres, kan føre til en nedprioritering av utredningsarbeidet. Til slutt kan det også skyldes det som ble omtalt som forholdet mellom politikk og fag; at man politisk har valgt en løsning og at en grundig utredning derfor fremstår som unødvendig. En styrket kvalitetssikring innenfor dagens økonomiske rammer bør ta utgangspunkt i anbefalingene fra Difi (2012) og Riksrevisjonen (2013).

Difi oppsummerer sine anbefalinger til 14 konkrete punkter innenfor kategoriene: Endringer i utredningsinstruksen, kompetansehevende tiltak og organisatoriske tiltak. Selv om enkelte av forslagene går utover dagens rammer for kvalitetssikringen, gjengis forslagene i sin helhet:

Vurdere endringer utredningsinstruksen

1. Presisere og utvide virkeområdet, blant annet: - tydeliggjøre hvilke typer saker som faller inn under instruksens bestemmelser og hvilke som faller utenfor, - tydeliggjøre at berørte privatpersoner skal høres - fjerne unntaket fra instruksen om inngåelse av internasjonale avtaler
2. Utarbeide to nivåer i instruksen, avhengig av sakenes viktighet. Det strengeste nivået kan også inneholde bestemmelse om internkontroll og eksterne kontrollfunksjoner, jf. forslag under.
3. Utarbeide ny bestemmelse om internkontroll
4. Utarbeide nye bestemmelser om sanksjoner og kontrollfunksjoner (se forslag under om å vurdere opprettelse av kontrollorgan)
5. Tydeliggjøre prinsippet om samordning
6. Tydeliggjøre bruk av IKT i høringsprosessen
7. Gjennomføre språklige endringer

Vurdere kompetansehevende tiltak

8. Oppdatere og bygge ut utredningsveilederen
9. Utrede behov for etablering av nye e-læringsprogrammer om utredningsarbeid og forvaltningskunnskap
10. Utrede mulighet for å styrke utdanningstilbudet ved universitet og høyskoler
11. Utvikle verktøy for IKT-støtte som hjelper i utredningsarbeidet
12. Utrede muligheter for å ta i bruk elektroniske løsninger/verktøy for høringsprosesser både før og etter at utredningsarbeidet er avsluttet

Vurdere organisatoriske tiltak

13. Utrede behov og innretning for et mulig kontrollorgan
14. Gjennomføre med mellomrom, undersøkelser av departementenes utredningsarbeid

Riksrevisjonen finner at samordningen i departementsfellesskapet i hovedsak fungerer slik det er forutsatt i utredningsinstruksen. Men undersøkelsen indikerer at fraværet av sanksjoner og tversgående kontrollinstanser er en medvirkende årsak til svakheter ved utredningene. Riksrevisjonen stiller spørsmålet om ikke ansvarlig departement for instruksen «bør ta en mer aktiv rolle for å bidra til at kravene i utredningsinstruksen følges opp i de enkelte tiltakene, og i større grad bør være en pådriver for at departementene har en tilfredsstillende kvalitetssikring internt».⁸

I arbeidet med revidering av utredningsinstruksen, vil det være naturlig å vurdere forslagene. Utover å konstatere at denne utredningen omhandler punkt 13 ovenfor (utrede behov og innretning for et mulig kontrollorgan), diskuteres ikke forslagene nærmere siden dette er et pågående arbeid.

OECD (2003) konstaterer at kravene til konsekvensvurderinger foreligger i en fragmentert form i Norge, jf. de sektorvise veilederne, og at det bør stilles krav til at slike utredninger gjennomføres på en enhetlig måte, og at de om mulig publiseres i en standardi-

sert form.⁹ Synspunktet følges opp i landundersøkelsen for 2012 (OECD, 2012a) der ulike evalueringsverktøy for offentlige tiltak drøftes. OECD fremhever, på bakgrunn av vurderinger gjort av det tidligere Forbruker- og administrasjonsdepartementet, at utredningsinstruksens krav til konsekvensvurderinger fortsatt ikke gjennomføres på en konsekvent måte i alle departementer. Det påpekes spesielt at bruk av samfunnsøkonomisk analyse ikke er konsistent, og man etterspør en bevisst holdning til enkelte kjennetegn ved praksis: For det første finner OECD at mange gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser er vanskelig tilgjengelige, noe som er uheldig med tanke på å utvikle en konsistent beste praksis på området. For det andre, når man ikke velger de tiltakene som den samfunnsøkonomiske analysen tilsier, må valgene grunngis bedre. Samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for bedre beslutninger. Politiske avveininger og hensynet til andre og vanskeligere kvantifiserbare nytteelementer kan tilsi at det endelige valget faller annerledes ut enn det som følger av den samfunnsøkonomiske rangeringen. Men det er viktig at det redegjøres grundig for slike valg og hvilke hensyn som er tillagt vekt. Både hensynet til transparente beslutningsprosesser og hensynet til å utvikle en beste praksis spiller inn her.

OECD gir i rapporten en klar anbefaling om at samfunnsøkonomisk analyse bør anvendes konsekvent av alle departementer. De reiser spørsmålet om den såkalte kvalitetssikringsordningen (KS1 og KS2) kan være en modell for kvalitetssikring av konsekvensutredninger generelt.¹⁰ Men det konkluderes med å foreslå en såkalt effektivitetsenhet som et mer hensiktsmessig organisatorisk virkemiddel (OECD, 2012a, side 61):

One problem with the idea of using the quality assurance scheme as a model is that the process in itself is quite time consuming and expensive, so is probably not suitable as a routine approach to public expenditure. A more viable alternative might be a process whereby routine CBA (Cost benefit analysis) in ministries is subject to a "random" auditing process by an "efficiency" unit specifically charged with this task. Such a unit would have the power to investigate where it thought necessary, but would favor a small number of in-depth inquiries in areas thought to be vulnerable to poor or biased assessment. It should not have the power to overturn policy decisions that appear to be based on poor CBA – political priorities need not be subordinated to CBA, but should be required to make a reasoned case when its conclusions are overruled.

Anbefalingen fra OECD om en effektivitetsenhet har satt spor etter seg i Sundvolden-erklæringen der det heter at regjeringen vil «vurdere etablering av en uavhengig effektivitetsenhet for offentlig sektor med stående fullmakt til å revidere blant annet nyttekostnadsanalyser for å sikre god kvalitet og konsistent praksis».

En effektivitetsenhet synes i likhet med et regelråd å være en mekanisme for å oppnå bedre beslutningsgrunnlag. Spørsmålet er hvordan disse to enhetene skal forstås i sammenheng. Et regelråd skal primært uttale seg om forslag til nye lover og forskrifter som

har betydning for næringslivet. En effektivitetsenhet derimot – vurdert på bakgrunn av OECDs forslag – synes mer tilpasset en utøvende intern rolle ved alle former for utredninger; både satsingstiltak som spilles inn i de ordinære budsjettprosesser, og konsekvensvurderinger ved utarbeidelse av nytt regelverk.

Det kan være behov for styrket intern veiledning og kontroll. En egen enhet innen forvaltningen, som har et ansvar for veiledning og intern kvalitetssikring av utredninger, kan være en mulig løsning. Formålet må være å øke forekomsten av utredninger som kvantifiserer konsekvensene.

3.2 Ekstern kvalitetskontroll – Erfaringer fra andre land

Flere land har i de senere år opprettet uavhengige kontrollorganer. Nederland var tidlig ute med *Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten)*, et organ som kontrollerer ny næringsrelevant regulering. Actal har fått utvidet sitt mandat til også å vurdere regelverksbyrden for innbyggere og utvalgte grupper offentlige ansatte. De fleste land har imidlertid valgt å opprette organer som har et særskilt ansvar for å vurdere ny regulering av relevans for næringslivet. I Storbritannia har man *Regulatory Policy Committee (RPC)*. Tyskland har *Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*. Tsjekia har opprettet en lignende enhet som på engelsk går under navnet *Unit for Coordination of Regulatory Impact Assessment Process*. Andre land, som Australia og USA, har forvaltningsinterne organer.¹¹ Og i EU har man *Impact Assessment Board (IAB)*. IAB arbeider selvstendig, men inngår i kommisjonens organisasjon.¹² Fremveksten av kontrollorganer må ses i sammenheng med den økte bevissthet rundt regelforenkling og betydningen som god regulering har for næringslivets konkurransekraft.

Generelle erfaringer

Difi (2014) har utarbeidet en rapport om eksempler og erfaringer fra andre land med hensyn til mekanismer for kvalitetskontroll av konsekvensvurderinger. De undersøkte landene er Sverige, Nederland, Storbritannia og Australia. I tillegg ses det på kvalitetsorganet til EU. De viktigste observasjonene er:

Alle de undersøkte landene ser bedre konsekvensvurderinger i sammenheng med regelverksforenkling. Mindre belastning for næringslivet har stått sentralt. De har kombinert myke virkemidler som verktøy, veiledning mv. med det sterkere virkemiddelet formell kvalitetskontroll.

Det er et gjennomgående trekk at kvalitetskontrollen beskrives som ekstern og uavhengig. Medlemmene av rådene/komiteene er som regel rekruttert utenfra, i motsetning til de ansatte i sekretariatene.

Det er vanlig at kontrollinstansen tilbyr rådgivning i forkant av at endelig konsekvensvurdering forelegges.

Rådene møtes relativt hyppig, og saksbehandlingstiden er begrenset til noen uker. Det gis skriftlige uttalelser om kvaliteten på de foretatte konsekvensvurderingene, og uttalelsene blir offentliggjort. Uttalelsene er formelt ikke bindende, men påpekningen av mangler blir i praksis fulgt opp av ansvarlig departement.

Det som typisk undersøkes ved kvalitetskontrollen er om konsekvensvurderingene er fullstendige og realistiske, og om de gir et godt nok grunnlag for beslutning.

Erfaringen fra de undersøkte landene tilsier at man ved opprettelse av et kvalitetskontrollorgan vil se en forbedring i konsekvensvurderingene etter kort tid, men at effekten vil kunne avta.

Flere av landene har utvidet og endret oppgavene til kontrollinstansene, og dette har skjedd relativt hyppig. Utviklingen har gått fra kontroll av konsekvensvurderinger som gjelder nytt regelverk til også å omfatte eksisterende regelverk, og fra næringsliv til andre sektorer, herunder internt i offentlig sektor.

For en nærmere presentasjon av de undersøkte organene for kvalitetskontroll – deres oppbygging, mandat og praksis – vises det til Difi (2014).¹³ Forvaltningssystemene i de enkelte land varierer imidlertid en del. Beslutningsprosessene er i mange land mer lukkede sammenlignet med den norske regelgivningsprosessen. For eksempel har land som ikke har et tilsvarende høringsinstitutt som vårt, andre behov når de skal velge innretningen på sitt regelråd. Mye er imidlertid felles for de uavhengige rådene. Det prinsipielt skarpeste skillet går mellom de uavhengige rådgivende organene og de forvaltningsinterne organene. Interne organer har typisk større makt, i det minste uformelt, til å sette foten ned. Den svenske prosessen er antakelig den som er mest sammenlignbar med den norske, og det kan være nyttig å se nærmere på de svenske erfaringene.

Det svenske Regelrådet

Sverige opprettet Regelrådet i 2008 som en forsøksordning; fra 2015 går det over til å bli en permanent ordning. Mandatet er knyttet til regelforenkling for næringslivet.¹⁴ Rådet gir rådgivende uttalelser, men foretar en prioritering av hvilke forslag man vurderer nærmere. Dersom forslagene har begrensede effekter for næringslivet, ligger utenfor Regelrådets mandat eller av tids- eller ressursmessige årsaker ikke kan prioriteres, gir man ingen uttalelse, men et såkalt *kanslisvar* som begrenser seg til å gi en begrunnelse for hvorfor forslaget ikke er tatt opp til vurdering.

Regelrådets granskning eller vurdering deles inn i to deler. For det første tar man stilling til om forslaget er utformet slik at det oppnår målsettingen enkelt og til en, relativt sett, lav administrativ kostnad for berørte foretak. Rådet gjør dette gjennom å *tilråde* eller *fraråde* forslaget. Dernest ser man på konsekvensvurderingen isolert, og bedømmer denne til enten å være *godkjent* eller *mangelfull*. De vanligste årsakene til mangelfulle utredning-

er er ufullstendige beregninger av næringslivets kostnader, antall berørte foretak er ikke kartlagt, og betydningen for små foretak er ikke omtalt. I tabell 1 er utviklingen i Regelrådets sakstilfang og uttalelser gjengitt.

Tabell 1: Statistikk for det svenske Regelrådets uttalelser

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Ant.	Pst.	Ant.	Pst.	Ant.	Pst.	Ant.	Pst.	Ant.	Pst.
Mottatte forslag	411		421		461		458		446	
Gitt uttalelse	222	54.0	171	40.6	174	37.7	145	31.7	162	36.3
Ikke uttalelse	189	46.0	250	59.4	287	62.3	313	68.3	284	63.7
Vurdering av forslag										
Tilrådes	126	56.6	95	56.2	127	73.0	108	74.5	85	52.5
Frarådes	96	43.4	74	43.8	47	27.0	37	25.5	77	47.5
Konsekvensvurdering										
Godkjent	88	39.6	66	38.6	73	42.0	61	42.4	56	34.6
Mangelfull	134	60.4	105	61.4	101	58.0	83	57.6	106	65.4

Kilder: Regelrådets årsrapporter 2009–2013.

I 2011 og 2012 er det en markant økning i andel anbefalte forslag. Mens det i foregående år (2009 og 2010) er om lag 56 pst. av forslagene som tilrådes, er det nær 75 pst i 2012. En moderat økning i andel godkjente konsekvensvurderinger observeres også i disse årene. I 2013 er det en forverring i både andel tilrådte forslag og i andel godkjente konsekvensvurderinger. Forklaringen kan være sammensatt, men regelrådets leder uttaler at regel-giverne muligens ikke i tilstrekkelig grad prioriterer arbeidet med konsekvensvurderinger, og at utredningskomitéene ikke gis tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre nødvendige beregninger.¹⁵ Tidsserien er såpass kort at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner kun basert på dette tallmaterialet.

Regelrådet har imidlertid også sett på oppfølgingen av sine uttalelser og i hvilken grad de har fått gjennomslag når de påpeker at konsekvensutredningene er mangelfulle. Av et utvalg på 66 forslag fra departementene eller øvrige myndigheter ble 29 (44 pst.) av konsekvensutredningene helt eller delvis komplementert i tråd med rådets uttalelser, mens 37 ikke ble det.¹⁶

Statskontoret (2012) har evaluert Regelrådet. En hovedkonklusjon er at Regelrådets granskning fungerer godt sett i lys av innretningen som virksomheten har. Men Statskontoret mener at rådets granskning kan bli tydeligere hvis man begrenser seg til å vurdere kun konsekvensutredningen. Videre mener Statskontoret at mandatet er for smalt,

og det foreslås at man vurderer en større bredde av konsekvenser for næringslivet enn kun de som dreier seg om administrative kostnader. Det pekes også på at Regelrådet bør gi mer utførlige begrunnelser for sine standpunkter enn det som har vært praksis så langt.

Den svenske Riksrevisionen (2012) fremholder at Regelrådet heller bør se på forslagenes samlede effekt for foretakene fremfor kun å se på de administrative kostnadene som utgjør en relativt liten del av de totale kostnadene.¹⁷ Mandatet til det svenske regelrådet endres fra 1.1.2015 i tråd med disse anbefalingene. Granskningen skal konsentrere seg til en vurdering av konsekvensutredningens kvalitet, og begrensningen som ligger i kun å se på de administrative kostnadene for næringslivet, tas bort. Den svenske regjeringen understreker i sin beslutning om å gjøre Regelrådet permanent at rådet fyller en viktig funksjon i arbeidet med å forenkle foretakenes hverdag og oppnå formålstjenlige og kostnadseffektive regler.¹⁸

3.3 Regelråd for næringslivet

Dagens utredningsinstruks dreier seg om to forhold; den stiller krav til *innholdet* i konsekvensvurderingene slik at beslutningstakere har et godt grunnlag for å fatte vedtak, og den stiller krav til *utredningsprosessen*. Instruksen har derimot ikke bestemmelser om kontroll og sanksjoner ved manglende etterlevelse. Analyser av Difi, Riksrevisjonen og OECD konkluderer med at det er behov for å heve kvaliteten på utredningsarbeidet. Konsekvenser analyseres gjennomgående for svakt, og flere alternativer vurderes sjelden. Som et ledd i å sikre bedre etterlevelse, vurderes derfor ulike organisatoriske kontrolløsninger. Et tiltak er å etablere et regelråd for næringslivet. OECD (2012b) anbefaler Norge å opprette et uavhengig kontrollorgan. Erfaringene fra andre land, spesielt Sverige, som er gjennomgått i foregående avsnitt, gir en viss veiledning til innrettingen av et norsk regelråd. Et spørsmål som melder seg, er om man bør avvente å foreslå et regelråd til ny utredningsinstruks er tatt i bruk og man har sett i hvilken grad nye og klarere krav til utredninger forbedrer situasjonen. Vår vurdering er at instruksens i seg selv ikke er spesiell uklar, det er etterlevelsen som er hovedproblemet.

Et regelråd må ikke oppfattes som det eneste tiltaket for å oppnå forbedringer. Det er et avgrenset tiltak for kvalitetskontroll av nytt regelverk med relevans for næringslivet. Det medfører at i arbeidet med en revidering av utredningsinstruksens må også andre mekanismer vurderes. Spesielt må man se på tiltak for å bedre den interne kvalitetssikring. Etter vår vurdering er involvering av berørte parter i en tidlig fase et viktig tiltak der praksisen i enkelte deler av forvaltningen muligens er noe vaklende.

Rollen til et regelråd må avklares nærmere med hensyn til to forhold. For det første, når det gjelder forenklinger i eksisterende regelverk og regjeringens generelle mål om å redusere næringslivets kostnader ved å etterleve myndighetspålagte rapporteringskrav med 25 prosent sammenlignet med kostnadene i 2011, så er dette et pågående arbeid for regjeringen.¹⁹ Nærings- og fiskeridepartementet, som har det koordinerende ansvaret, har etablert et eget Forenklingsprosjekt som er en pådriver for arbeidet. Arbeidet med regelrydding i eksisterende lovverk er et omfattende arbeid som krever innsats fra hele forvaltningen. Regelrådets virksomhet skal avgrenses mot dette arbeidet. Men forenklingsarbeidet resulterer ofte i nye forslag til endringer i regelverket, og i så måte vil regelrådet komme inn og vurdere disse forslagene.

For det annet, man kan reise spørsmålet om det ikke er hensiktsmessig å ha et regelråd som vurderer *alt* nytt regelverk. En helhetlig politikk fordrer avveininger av ulike hensyn. Etablering av et regelråd for næringslivet kan innebære en ubalanse med hensyn til hvilke hensyn som kartlegges best i konsekvensvurderingene; dvs. en generell prioritering av næringslivshensyn fremfor for eksempel miljø- eller forbrukerhensyn. På den annen side kan det hevdes at etablerte offentlige organer som Miljødirektoratet og Forbrukerrådet har et ansvar på disse områdene.

Problemstillingen over, dvs. om man skal ha et «bredt» eller «smalt» regelråd, kommer opp i en noe annen form når man skal avgrense nærmere hva som er *næringslivet*. Begrepet næringsliv kan defineres vidt til å omfatte all økonomisk virksomhet i et land, og det kan defineres mer innsnevrende til å omfatte kun det private næringslivet. Ut fra målsettingen til et regelråd – å bidra til god regulering som fremmer verdiskapingen – er det mest nærliggende å ha en omfattende definisjon av næringslivet. Hvordan man organiserer produksjonen mellom privat og offentlig sektor er ikke relevant for denne målsettingen. Det såkalte skjemaveldet kan være betydelig innen helse og omsorg og undervisning, som er næringer der mesteparten av produksjonen foregår innen offentlig sektor i Norge.

De europeiske uavhengige regelrådene konsentrerer seg stort sett om det private næringsliv, men det nederlandske Actal er et unntak. Deres mandat er utvidet til også å se på reguleringsbyrden for privatpersoner og for utvalgte grupper offentlig ansatte, blant annet innen undervisning og helse- og omsorg.

Regjeringen gjennomfører nå et arbeid med å forenkle og effektivisere offentlig forvaltning og offentlige tjenester.²⁰ Blant annet skal alle departementer se på forenklinger i regelverk og rapporteringskrav som kan bidra til å fjerne tidstyver. Dette skal for eksempel bidra til at lærere får mer tid til undervisning, og til at helsepersonell får mer tid til pasientbehandling.

Vi tolker det politiske mandat slik at det er det private næringsliv, inkludert primærnæringene, som regelrådet skal ha ansvar for. Men spørsmålet om en utvidelse av virkeområdet til regelrådet kan vurderes etter en tid. Med den avgrensning av regelrådets funksjon som dette medfører, drøftes konkrete løsninger for et regelråd i neste kapittel.

4 Etablering av regelråd

Spørsmål som blant annet må avklares er hva et regelråd konkret skal gjøre, dets myndighet og når regelrådet kommer inn i utredningsprosessen. Regelrådets mandat og budsjett vil være styrende for virksomheten. Disse to forhold henger nøye sammen. Ressursinnsatsen vil sette grenser for hva det er mulig å oppnå med et regelråd, og følgelig bør det være samsvar mellom oppdraget og hvilket budsjett som stilles til rådighet.

4.1 Primæroppgave

Et regelråd skal i utgangspunktet vurdere forslag til nytt regelverk som har betydning for næringslivet. Det har internasjonalt vært lagt vekt på å vurdere konsekvensene for næringslivets *administrative* kostnader og rapporteringsbyrdene som nytt regelverk medfører. Administrative kostnader vil stå sentralt, men det bør være en noe større bredde i vurderingstemaene som tas opp. I enkelte saker vil tilpasnings-, oppfølgings- og opplæringskostnader ha vel så stor betydning for foretakene som de direkte administrative kostnadene.

Regelrådets primære oppgave bør være å vurdere om konsekvensvurderingene er i samsvar med de krav utredningsinstruksen stiller når man fremmer forslag til regelverk som påvirker næringslivets rammebetingelser. Veileder for næringsøkonomiske konsekvensvurderinger (NHD, 2000) gir en beskrivelse av de spørsmål som bør besvares ved utforming av nytt regelverk:

Er offentlig inngrep nødvendig?

Hvis ja – hvorfor og i hvilken form. Er alle alternative løsninger vurdert?

Hvilke kostnader (tid/penger) vil reguleringen påføre næringslivet?

Vil reguleringen være særlig kostbar for småbedriftene?

Vil reguleringen – direkte eller indirekte – påvirke konkurranseforholdene for næringslivet?

Er det mulig å kontrollere om reguleringen etterleves?

Er det behov for særskilte informasjonstiltak?

Gir tidspunktet for innføring spesielle problemer for bedriftene?

Et ytterligere moment, som kan nevnes, er at man ved forslag til nytt regelverk må se hen til behovet for et enhetlig regelverk og samordning av informasjonsplikter, jf. oppgaverregisterloven § 5.

Den primære oppgave for regelrådet, som tas inn i mandatet, kan etter dette sammenfattes til å være: *Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk som*

påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en, relativt sett, lav kostnad for næringslivet.

Siste del av mandatet kan fremstå som krevende, derav formuleringen *kan* og ikke *skal*. I utgangspunktet vil det være det relevante fagdepartement som har den nødvendige kompetanse til å veie kostnader og ulemper for næringslivet opp mot andre samfunnsmessige mål. I mange saker vil regelrådet neppe ha kapasitet, og ikke nødvendigvis kompetanse, til å foreta denne typen vurderinger med de rammer som foreslås. Men hvis regelrådet for eksempel har innsigelser til omfang og frekvens på en foreslått rapporteringsbyrde, bør rådet, på lik linje med øvrige høringsinstanser, kunne gi uttrykk for det. Skal målsettingen med regelrådet nås, må uttalelsene til rådet være relevante og tydelige på hva som må gjøres i det videre arbeidet med nytt regelverk.

4.2 Uavhengighet og forvaltningsrettslig status

I regjeringserklæringen slås det fast at man ønsker å innføre et *uavhengig* regelråd. Vi legger derfor opp til at regelrådet skal være uavhengig av forvaltningen og regjeringsapparatet. Det legges til grunn at det er tale om et offentlig finansiert organ som får sine bevilgninger gjennom Stortingsvedtak.²¹ Det er viktig at rådet har en betydelig grad av autonomi og ikke tar instruks fra et departement i faglige spørsmål. Som et verktøy for regjeringens forenklingsarbeid, er det imidlertid naturlig at rådet avgir melding om sin virksomhet i form av en årsrapport til koordinerende departement for forenklingsarbeidet for næringslivet, Nærings- og fiskeridepartementet.

Kravet om uavhengighet har også betydning for enkelte andre forhold. Spesielt berører det problemstillingene som dreier seg om når i utredningsprosessen regelrådet skal komme inn, og hvilken myndighet regelrådet skal ha. Dette omtales i senere avsnitt.

Regelrådet foreslås å være et forvaltningsorgan som ved kongelig resolusjon blir gitt en frittstående stilling overfor overordnet organ, Nærings- og fiskeridepartementet.²² Betegnelsen forvaltningsorgan innebærer ikke at regelrådet skal utøve myndighet; forvaltningsorganer kan etter norsk praksis også drive tjenesteyting, for eksempel slik Forbrukerrådet gjør, eller tilsynsvirksomhet. I begrepet forvaltningsorgan med en frittstående stilling ligger det at det må gis en fullmakt som innebærer at det overordnede organs instruksjonsmyndighet er avskåret i faglige spørsmål.²³

Regelrådet vil være et kollegialt organ, dvs. et organ der vedtak fattes som et kollegium. Kollegiale organ kan deles inn i ulike typer som nemnder, styrer og råd. Regelrådet kan klassifiseres som et råd med et eget sekretariat.²⁴

Den nærmere avgrensning av statsrådets ansvar for et frittstående regelråd går langs disse linjer:²⁵ Departementet vil ha ansvar for å foreslå bevilgninger til regelrådets virksomhet, og kontrollere bruken av midlene. Rådet vil være underlagt den ordinære instruksjonsrett i administrative saker. Nærings- og fiskeridepartementet vil være klageorgan for rådets administrative avgjørelser der dette følger av lov.²⁶ Regelrådets sekretariat vil være statstjenestemenn, og virksomheten er underlagt de statlige budsjettregler, offentlighetslov og forvaltningslov. Juridisk sett er regelrådet en del av staten, og kommer derfor inn under statens økonomiske ansvar. Men regelrådet vil være *faglig* uavhengig. I tillegg til at dette anbefales slått fast i kongelig resolusjon, vil uavhengigheten understrekes av organiseringen, der rådsfunksjonen dekkes av forvaltningseksterne medlemmer. Rådets organisering omtales nærmere i avsnitt 4.7. Rådets uavhengighet tilsier at statsråden neppe kan bli stilt til ansvar overfor Stortinget for rådets faglige uttalelser.

4.3 Kontroll eller veiledning?

Målet med virksomheten til et regelråd er at det skal bidra til at det ikke innføres unødig tyngende regelverk for næringslivet. Oppdraget kan utføres ved veiledning og ved bruk av mer direkte virkemidler som kontroll og sanksjoner. Vi legger til grunn at manglende kompetanse er én av flere årsaker til mangelfulle utredninger, men vi vil argumentere for at regelrådet bør ha begrenset ansvar for direkte veiledning.

Det er hensiktsmessig å skille mellom generell og direkte veiledning. Et regelråd vil bygge seg opp erfaring og kunnskaper om konsekvensutredninger. Slik kunnskap er det naturlig å dele. Regelrådet bør derfor bidra med generell veiledning som for eksempel publisering av eksempelsamlinger på gode konsekvensutredninger og informere om beste praksis på området. Over tid vil rådets uttalelser formodentlig også gi veiledning til forvaltningen.

Det svenske Regelrådet har vært opptatt av å veilede forvaltningseksterne utvalg før arbeidet med større utredninger starter. Etter at slike utredninger (SOU, tilsvarende NOU) er overlevert departementet, blir kommisjonen oppløst. Dermed fragmenteres utredningskompetansen, og det kan være krevende å rette opp mangelfulle utredninger. I tillegg til utredningsinstruksen har vi også veiledere for utvalgsarbeid som understreker kravet til konsekvensvurderinger.²⁷ Men det kan være hensiktsmessig for det norske regelrådet, for næringslivsrelevante utredninger, å informere kommisjonene om kravene som stilles.

To forhold taler mot at regelrådet skal ha ansvar for direkte bistand til utredere. For det første, slik bistand er ressurskrevende både med hensyn til tid og kompetanse. Det er vanskelig å finne plass til denne typen oppgaver innenfor et realistisk budsjett. Andre – både de enkelte departementer og mer spesialiserte enheter innen forvaltningen – bør ha dette som en oppgave; eventuelt kan man dekke inn behovet for veiledningstjenester gjennom kjøp i det private markedet. Direktoratet for økonomistyring har et veiledningsansvar under dagens system.

For det annet, på et mer prinsipielt plan er det grunn til å skille mellom veiledning og kontroll. Det er mest ryddig at det organ som gir direkte bistand til en utredning, ikke i neste omgang også skal kvalitetskontrollere utredningen. Slik sammenblanding av kontroll og veiledning reiser lett habilitetsmessige problemstillinger. Et visst rom for kontakt mellom utredningsmiljøet og regelrådet må det imidlertid være. Det er naturlig at utredningene etter behov sonderer med regelrådet om relevante problemstillinger som dukker opp; det kan for eksempel være spørsmål om hvorvidt en sak er relevant for næringslivet. Videre kan det, etter at regelrådet har gitt sin uttalelse, være behov for at rådet presiserer eller oppklarer enkelte punkter i uttalelsene.

I Sverige har det vært en pågående debatt om omfanget på Regelrådets veiledningsoppgaver. Den svenske regjeringen besluttet i 2011 at Regelrådets rolle som rådgivende organ skulle utvikles ytterligere.²⁸ Når det gjelder kommisjonsutredninger (SOU), mener Statskontoret (2012) at den mest virkningsfulle måten å høyne kvaliteten på konsekvensutredningene, er å bistå kommisjonene direkte. Den svenske Riksrevisionen (2012) og Näringslivets Regelnämnd (2013) stiller seg imidlertid kritisk til den sammenblanding av veiledning og kontroll som dette innebærer. Sistnevnte konkluderer med at en renydding av granskingsrollen er ønskelig.

Ingen av motforestillingene mot omfattende veiledningsoppgaver er avgjørende. Ifølge Difi (2014) rapporterer tilsvarende organer i andre land at man ikke opplever det som særlig problematisk å kombinere veiledning og kontroll.²⁹ Gitt et tilstrekkelig budsjett vil regelrådet kunne dekke begge oppgaver. Men det vil kreve adskillig mer ressurser og krav til kompetanse dersom regelrådet også skal gi direkte bistand. En budsjettmessig mer forsiktig tilnærming er å starte med et mindre omfangsrikt regelråd som man kan høste erfaringer med. Vår vurdering er derfor at hovedansvaret for veiledning bør ligge i den interne forvaltning, og at et regelråd skal konsentrere seg om å kvalitetskontrollere konsekvensutredninger. Spørsmålet om det er ønskelig med et utvidet ansvar for direkte veiledning kan tas opp etter en tid ved en evaluering av regelrådets virksomhet.

4.4 Sakstilfang

Det er nødvendig å definere nærmere hvilke forslag som regelrådet skal uttale seg om. Utredningsinstruksen inneholder et proporsjonalitetsprinsipp; tiltak skal utredes i den utstrekning det er nødvendig. Dette illustrerer at ikke alle forslag om endringer i regelverk er aktuelle for regelrådet. Utgangspunktet er derfor at alle forslag til nytt regelverk av relevans for næringslivet *som sendes på alminnelig høring* etter utredningsinstruksens bestemmelser, skal sendes regelrådet.³⁰ Nye forslag eller endringsforslag til lover og forskrifter fra departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter er derfor omfattet.

Forvaltningen håndterer mange ulike regelverksendringer der fristene for iverksettelse er svært korte for å sikre måloppnåelsen.³¹ Når foreleggelsesplikt knyttes til høringsforslag, medfører det at reglene for unntak fra alminnelig høring, jf nåværende utredningsinstruks punkt 5.4, også vil gjelde for regelrådet. Innholdet i denne bestemmelsen medfører at oversendelse av forslag til regelrådet kan unnlates dersom det ikke vil være praktisk gjennomførlig, kan vanskeliggjøre gjennomføringen av saken eller vil svekke tiltakets effektivitet, eller må anses som åpenbart unødvendig.

Hovedregelen og unntakene setter rammene for sakstilfanget. Men det kan være opplysende å gå nærmere inn på hva som ligger i uttrykket *relevant for næringslivet*. Deretter diskuteres kort to typer saksfelt som må følge andre regler; skatte- og avgiftsforslag og arbeidet med EØS-relevant regelverk.

Relevans for næringslivet

For forvaltningen er det viktig å få avklart foreleggelsesplikten overfor regelrådet. Som en første avgrensning av hva relevans for næringslivet innebærer, vises det til diskusjonen i avsnitt 3.3; regelrådet skal behandle saker som angår næringslivet. Videre, proporsjonalitetsprinsippet i utredningsinstruksen gjelder fullt ut, forslag skal bare utredes i den grad det er nødvendig. Et regelråd skal være en mekanisme for bedre etterlevelse av utredningsinstruksen; opprettelsen innfører ikke noen ekstra byrde for forvaltningen sammenlignet med de krav som allerede er nedfelt i instruksen.

Det er naturlig at sakstilfanget til regelrådet begrenses, dels av hensynet til regelrådets mulighet for å behandle sakene forsvarlig, og dels av hensyn til forvaltningen. Hovedregelen i norsk forvaltningspraksis er at *berørte parter* skal høres. Regelrådet er en berørt part når saken angår næringslivets byrder. Det legges altså ikke opp til at regelrådet skal inn som eneste høringsinstans i en rekke mindre saker som ellers ikke er gjenstand for høring. Følgelig kan foreleggelse for regelrådet unnlates når det er åpenbart unødvendig, og denne bestemmelsen må tolkes utvidende ved at alle saker – store og små – som har

liten relevans for næringslivet, utgår. Ved *tvil* om saken er relevant for næringslivet, er det imidlertid mest hensiktsmessig at det er regelrådet som foretar relevansvurderingen. Det foreslås ikke noen nedre grense for regelrådets sakstilfang med hensyn til kostnadmessige konsekvenser for næringslivet, men legges til grunn at rådet selv vurderer dette som et relevant moment når det tas stilling til hvor grundig man skal gå inn i forslagene. Vurderingen av de kostnadmessige konsekvenser bør ta utgangspunkt i betydningen det har for den aktuelle bransje.

Noen nærmere konkretisering av foreleggelsesplikten anses ikke hensiktsmessig. Det vil oppstå tvilstilfeller på området, både med hensyn til om forslaget angår næringslivet og om saken tilsier at det gjøres en grundig konsekvensvurdering. Over tid vil det utvikle seg rutiner for samhandlingen mellom forvaltningen og regelrådet. Rådet må ha en løpende vurdering av hvilke forslag man går inn på. Men det ligger i regelrådets rolle som et uavhengig kontrollorgan at man står fritt til å gå inn i alle saker som etter mandatet anses relevante.

Skatte- og avgiftsforslag

Skatte- og avgiftsforslag i forbindelse med det årlige statsbudsjett, inkl. revidert budsjett, er en særskilt gruppe forslag som må unntas fra regelrådets sakstilfang. Innretningen på skatter og avgifter, endringer i beregningsgrunnlagene m.m. kan påvirke næringslivets kostnader. Ofte har slike forslag tidligere vært utredet, og vært gjort til gjenstand for en offentlig høring der regelrådet forutsettes å få en rolle ved fremtidige vurderinger. I motsatt fall vil de normalt komme inn under unntaksregelen i utredningsinstruksen om at varsling kan unnlates dersom det vil svekke tiltakets effektivitet. Det følger uansett av reglene for regjeringens budsjettprosess at slike forslag må være unntatt offentlighet.³²

EØS-relevant regelverk

Regelverk knyttet til EØS-avtalen reiser spesielle problemstillinger for rollen til regelrådet. Det pågår for tiden et arbeid i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (leder), Finansdepartementet og Utenriksdepartementet der man tar sikte på å integrere midlertidige retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS- og Schengen-saker i en ny utredningsinstruks. I de midlertidige retningslinjene (Utenriksdepartementet, 2014) heter det: «Når Europakommisjonen har fremmet forslag til nytt EU-regelverk, skal ansvarlig departement sørge for at forslaget uten ugrunnet opphold gjøres offentlig tilgjengelig. Berørte parter skal normalt høres før en foreløpig norsk posisjon foreligger i saken. Høring gjennomføres på hensiktsmessig måte.» For regler av relevans for næringslivet er det naturlig at regelrådet høres i denne initiale fasen.

Forslag fra Kommisjonen vil normalt inneholde konsekvensvurderinger som har vært kontrollert av EUs *Impact Assessment Board*. Samtidig vil forslag fra Kommisjonen kunne

endres løpende under forhandlingsprosessene som følger. Det endelige forslaget etter behandling i Rådet og EU-parlamentet kan være vesentlig forskjellig fra det første forslaget uten at det foreligger noen nye konsekvensvurderinger. Det kan være nyttig at regelrådet gir en vurdering av hva en norsk konsekvensvurdering bør inneholde dersom ansvarlig departement anmoder om det. Ved eventuell bruk av regelrådet i EØS-relaterte saker, må rådets arbeid skje innenfor de tidsfrister og prosedyrer som er etablert for EØS-arbeidet.

4.5 Regelrådets plassering i utredningsfasen

Vi foreslår at det er forslag som sendes på alminnelig høring, som vil utgjøre regelrådets sakstilfang. Men spørsmålet er i hvilken fase rådet skal komme inn med sine vurderinger. Skal rådet gi sine vurderinger før departementsforeleggelse eller før eller under alminnelig høring?

Et par prinsipielle synspunkter taler for at regelrådet kommer inn på et tidspunkt der utredningene er ferdigstilt og konsekvensvurderingene er gjennomført. For det første, jo tidligere rådet kommer inn i prosessen, jo mer får virksomheten preg av å være veiledning. Dersom regelrådets primære funksjon er innrettet mot kvalitetskontroll – noe vi har argumentert for i avsnitt 4.3 – tilsier det at man kommer inn i etterkant av utredningsarbeidet.

For det annet, det ligger også i rollen som *uavhengig* at rådet ikke er en integrert del av statsforvaltningen, men står på utsiden. En slik rolle er vanskelig forenlig med det å komme inn i den interne prosess som foregår i et departement eller i departementsfellesskapet. Mye av dette arbeidet foreligger i form av organinterne dokumenter som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 14. Både de rettslige skranker for innsyn, og praktiske hensyn tilsier at forvaltningen må ferdigstille sine utredninger før et uavhengig regelråd kommer inn.

Forslag som sendes på alminnelig høring

Spørsmålet er om regelrådet skal vurdere forslaget før det sendes på høring eller om det skal komme inn i den alminnelige høringsrunden. En mulig løsning er at regelrådet får utredningen når den er ferdigstilt, men før den sendes på alminnelig høring. Dermed kan regelrådets uttalelse legges ved høringsbrevet. Mange regelverksforslag er imidlertid på et slikt detaljnivå at det vil være viktig å diskutere forslagene med næringslivet og deres bransjeorganisasjoner. Det tilsier at forslagene må være på alminnelig høring. Et annet forhold som taler for en slik løsning, er at man unngår tap av tid i prosessen fra utredning via forslag til vedtak. Et siste moment i denne sammenheng er at hvis regel-

rådet får særlig innpass forut for alminnelig høring, kan det komme krav om at også andre berørte interesser trekkes inn før saken kommer på alminnelig høring. En likebehandling av ulike interessenter tilsier at et regelråd for næringslivet ikke skal ha noen særstilling i så måte.

Momentene som taler for at regelrådet får seg forelagt forslagene i den alminnelige høringsrunden, veier tungt, og vi konkluderer med å foreslå dette. Det tilrådes imidlertid at rådet skal ha en kortere frist enn øvrige høringsinstanser for å avgis uttalelse. Dermed kan øvrige høringsinstanser få tilgang til rådets bedømmelse før de selv avgir uttalelse. Fristen foreslås å tilsvare halvparten av den fastsatte høringsfrist, men minimum tre uker.³³ Ordningen forutsetter at regelrådets høringsuttalelse offentliggjøres uten unødig opphold etter at den er oversendt ansvarlig departement.

Proposisjoner til Stortinget

Utgangspunktet er at de fleste viktige lovforslag er utredet av regjeringen, og at regelrådet allerede vil ha avgitt uttalelse i saken. Gjennom regjeringens arbeid med endelig utforming av forslagene, vil konsekvensene kunne utredes bedre dersom regelrådet påpeker at det er ønskelig. Regelrådets uttalelse kan sammenholdes med det endelige forslaget som skal inneholde en konsekvensvurdering. Det legges til grunn at regelrådets uttalelse behandles som de ordinære høringsuttalelser; disse gjengis i proposisjonen på hensiktsmessig måte.³⁴

Vi tilråder ikke at regelrådet skal komme inn med en ekstra vurdering ved oversendelse av proposisjoner til Stortinget. Når saken først legges frem for Stortinget, bør alle nødvendige opplysninger følge med, jf. opplysningsplikten i Grunnloven § 82. Etter at en proposisjon er fremmet i statsråd, kan ikke departementet foreta endringer i forslaget uten å gå veien om en tilleggsproposisjon. Det følger imidlertid av det konstitusjonelle system at Stortinget kan be regjeringen om tilleggsopplysninger i enhver sak, og det kan avholdes komitéhøringer for å opplyse en sak ytterligere.³⁵

4.6 Myndighet

Et uavhengig regelråd er ikke forenlig med at man har vetorett mot at forslag fremmes. Det følger av kravet til uavhengighet at regelrådet står på utsiden av forvaltningens interne utredningsprosesser. Det kan ikke ses at det er rom for et uavhengig organ med vetorett innenfor den norske forvaltningsmodellen. Konklusjonen blir at regelrådets uttalelser er rådgivende. I den enkelte sak vil det være styrken i argumentasjonen som avgjør hvordan regelrådets uttalelser vektlegges av forvaltningen og besluttede myndigheter.

4.7 Arbeidsform og organisering

Et regelråd forutsettes å møte med en frekvens som gjør at man klarer å behandle forslagene innenfor fristen. Dette får tilpasses den faktiske produksjon av regelforslag. I budsjettet tas det utgangspunkt i at rådet møtes én dag hver fjortende dag utenom ferieperioder, anslagsvis 20 ganger i året.

Mange forslag til nytt regelverk vil ha liten relevans for næringslivets byrder. Rådet må selv prioritere hvilke saker man vil gå inn i og hvilke saker som man velger ikke å ha noen merknad til. Ved møtene gjennomgås forslag til nytt regelverk, og rådet gir en uttalelse i den enkelte sak som man velger å behandle. Rådet avgjør selv formen på sine uttalelser, men utgangspunktet for vurderingen er mandatet og de krav som utredningsinstruksen og rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse stiller. I tillegg kan det ses hen til de hensyn som løftes frem i relevant veiledningsmateriell, blant annet i veileder for næringsøkonomiske konsekvensvurderinger. Rådets uttalelser offentliggjøres.

De uavhengige regelrådene i Europa samarbeider gjennom et uformelt nettverk, det såkalte *RegWatchEurope*. Nettverket fremmer regelforenkling i Europa og økt bruk av konsekvensutredninger. Samarbeidet har resultert i en rekke skriv med konkrete forslag til EU-kommisjonen. Det er naturlig at regelrådet, dersom det inviteres til det, knytter seg opp til dette arbeidet og andre relevante nettverk.

Nærmere om rådet

Det anbefales at regelrådet har fire rådsmedlemmer. Flere rådsmedlemmer vil kunne bringe inn mer kompetanse og bredde i erfaringsbakgrunn. Men samtidig er det grunn til å tro at tidsbruken ved behandlingen av den enkelte sak øker med antall rådsmedlemmer. Ett av rådsmedlemmene er leder, og det utnevnes en nestleder som fungerer i lederens fravær. Rådet bør ha fire varamedlemmer slik at forutsetningen er at man normalt er fulltallige, men minimum tre, ved rådsmøter. Leder eller nestleder skal være til stede. Rådsmedlemmene oppnevnes med en funksjonstid på fire år med mulighet for forlengelse én periode. Ved etablering bør det differensieres med hensyn til første periodes funksjonstid for de enkelte rådsmedlemmer slik at hensynet til kontinuitet ivaretas.

Rådsmedlemmene forutsettes å være eksternt rekruttert. Det er ikke opplagt at man skal ha eksterne rådsmedlemmer som bare bruker deler av sin arbeidstid på rådet. Man kunne tenke seg at regelrådet kun består av en fast stab.³⁶ Vurderingen er imidlertid at en statlig etat med utelukkende fast ansatte ikke vil ha den nødvendige uavhengighet til forvaltningen som det legges opp til at regelrådet skal ha.

Sekretariatet

Et sekretariat med fast ansatte forbereder sakene for rådet. Vi foreslår et sekretariat som består av en leder, seks saksbehandlere med høyere utdanning og én ansatt som hovedsakelig vil ha administrative oppgaver, til sammen åtte stillingshjemler. Regelrådet kan i prinsippet etter behov dekke deler av sine oppgaver ved bruk av private tjenesteleverandører, for eksempel ved å inngå rammeavtaler med eksterne konsulenter og analysemiljøer. Det store antall saker som rådet vil måtte behandle, tilsier imidlertid at den mest kostnadseffektive løsningen er at det faste sekretariatet normalt håndterer sakene. I budsjettforslaget i NFDs budsjettproposisjon for 2015 er det ikke avsatt særlig med midler til eksterne tjenestekjøp.

Det varierer noe internasjonalt hvor mange rådsmedlemmer og antall ansatte i sekretariatet som man opererer med. I Sverige har man fire rådsmedlemmer og et sekretariat på ti. Nederland har tre rådsmedlemmer og et sekretariat på 13. Storbritannia med åtte i rådet og tolv i sekretariatet og Tyskland med ti i rådet og om lag ti i sekretariatet har noe mer omfattende organisasjoner. Vi har anbefalt en struktur som kan sammenlignes med disse landene, men omfanget på organisasjonen er i nedre sjikt.

Det foreslås at regelrådet etableres som et nytt forvaltningsorgan. Alternativet er å la sekretariatsfunksjonen dekkes av et allerede eksisterende offentlig organ. Et nærliggende eksempel er Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som er organisert som en selvstendig enhet innen Konkurransetilsynet. Med en slik løsning kan man i prinsippet redusere ressursbruken knyttet til administrasjon, og man vil nyte godt av spesialiserte støttefunksjoner. Enkelte andre fordeler med å forankre sekretariatet i en større organisasjon skal nevnes. En liten organisasjon er sårbar for fratreden eller langvarig sykdom hos nøkkelpersoner. Rask erstatning av personell er lettere dersom man relativt enkelt kan omplassere innenfor en større organisasjon. Det samme forholdet gjør seg gjeldende med tanke på planlegging av ressursinnsatsen når arbeidsomfanget varierer over tid. Utviklingsmulighetene og mulighet for nye arbeidsoppgaver for medarbeiderne begrenses av organisasjonens størrelse og oppgaveomfang. Men selv om man i prinsippet kan tenke seg smidige løsninger for disponering av personell innen en større organisasjon, er det erfaringsmessig ikke enkelt å oppnå dette i praksis. En viktig årsak er at de ansatte har spesialiserte oppgaver, og medarbeidere kan derfor ikke erstattes uten grundig opplæring.

I Sverige endres organisasjonsformen til Regelrådet fra 1.1.2015 når det går over til å bli en permanent virksomhet. Mens det tidligere var en selvstendig, men tidsbegrenset, komité underlagt Näringsdepartementet, innordnes det nå under Näringsdepartementets underliggende etat Tillväxtverket. Selve rådet med eksterne medlemmer defineres som et eget uavhengig beslutningsorgan, men personellet i sekretariatet ansettes av Tillväxtverket.

Vår vurdering er at regelrådets autoritet og uavhengighet ivaretas best som en selvstendig organisasjon. En sekretariatsfunksjon innen en eksisterende etat kan gjøre rådet mer utydelig og anonymt. Det kan også i større grad være utsatt for ressursmessig nedprioritering hvis det er underordnet en større organisasjon som har et mer omfattende samfunnsoppdrag.

4.8 Mandat

Drøftelsen så langt kan oppsummeres i følgende forslag til mandat:

Virksomhet

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en, relativt sett, lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet gir rådgivende uttalelser ved alminnelig høring. Uenighet om en uttalelse skal fremgå av uttalelsen. Frist for uttalelse er halvparten av kunngjort frist, men minimum tre uker. Uttalelsene skal offentliggjøres uten ugrunnet opphold.

Ved utarbeidelse av EØS-relevant regelverk som kan ha stor betydning for norsk næringsliv, skal Regelrådet bistå ansvarlig departement, dersom dette begjæres, med å granske konsekvensutredningene som medfølger forslag fra den Europeiske Union. Regelrådet skal gi råd om hva en norsk konsekvensutredning bør inneholde. Ved eventuell bruk av regelrådet i EØS-relaterte saker, skal rådets arbeid skje innenfor de tidsfrister og prosedyrer som er etablert for EØS-arbeidet.

Regelrådet skal følge den faglige utvikling og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og det skal gi informasjon og generell veiledning som fremmer samfunnsøkonomisk god regulering.

Regelrådet skal årlig levere en rapport til regjeringen om resultater og vurderinger tilknyttet sin virksomhet.

Sammensetning, saksbehandling og status

Regelrådet består av en leder, en nestleder og to øvrige rådsmedlemmer; rådet har fire varamedlemmer. Rådet er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer møter og minst leder eller nestleder møter. Regelrådets møter ledes av leder eller i dennes

fravær av nestleder. I tilfeller av stemmelikhet gjelder det som møtelederen har stemt for.

Regelrådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelse til.

Rådsmedlemmene har normalt en funksjonstid på fire år med mulighet for forlengelse én periode. Ved etablering av rådet kan rådsmedlemmene oppnevnes med ulik funksjonstid for første periode; tilsvarende gjelder for varamedlemmer.

Regelrådet er et uavhengig forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Departementets instruksjonsrett er avskåret i faglige spørsmål.

Forvaltningens foreleggelsesplikt for regelrådet foreslås tatt inn i utredningsinstruksen langs disse linjer:

Alle forslag til nytt regelverk av relevans for næringslivet som sendes på alminnelig høring etter utredningsinstruksens bestemmelser, skal sendes Regelrådet. Ved tvil om saken er relevant for næringslivet, skal saken sendes Regelrådet.

4.9 Budsjett

Det legges til grunn at et regelråd med fire rådsmedlemmer og et sekretariat med åtte stillingshjemler, kan driftes for om lag 10 mill. kroner årlig. Avlønning utgjør den største delen av budsjettet. I tabell 2 skisseres årlig budsjettbehov.

Tabell 2: Årlig budsjettbehov for et regelråd (tall i 1000 kr)

Rådsmedlemmer: Honorar og andre kostnader	1 000
Sekretariat: Lønn inkl. sosiale kostnader	7 000
Leie av lokaler	500
Øvrige driftskostnader	1 400
Sum	9 900

Øvrige driftskostnader fanger opp alle øvrige kostnader, inkludert reisekostnader og kostnader til konsulenttenester, for eksempel vedlikehold av hjemmeside og arbeid tilknyttet årsrapport. Første driftsår vil det normale budsjettbehovet være lavere enn 9,9 mill. kroner ettersom rådet vil etableres senere på året.³⁷ I NFDs budsjettproposisjon for 2015 er det foreslått bevilget 7 mill. kroner for oppstartsåret.

Før oppstart vil det imidlertid måtte påløpe noen ekstraordinære kostnader i sammenheng med blant annet rekruttering og oppsett av hjemmeside. Noen investeringer i utstyr vil også tilkomme. Det antas at kostnader inntil følgende beløp påløper før eller ved oppstart:

Tabell 3: Ekstraordinære kostnader før oppstart (tall i 1000 kr)

Investeringer	500
Konsulenttenester, etablering av hjemmeside	500
Kostnader til rekruttering	1 000
Sum	2 000

Rådet kan ha inntekter dersom det krever gebyr for sin behandling. Slike gebyrer vil måtte dekkes over budsjettene til andre departementer og eventuelt underliggende etater og direktorater. Med mindre en slik ordning gir en viss effektiviseringsgevinst i forvaltningen, er det samme kostnad som må dekkes inn over statsbudsjettet. Gebyrer bør graderes etter arbeidsmengden som forslaget medfører for regelrådet. Ordningen kan gi uheldige incentiver, og vurderes derfor ikke noe nærmere.

4.10 Lokalisering

Nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon ble nylig vedtatt ved kongelig resolusjon 28.11.2014. Formålet med retningslinjene er blant annet at de skal medvirke til at nye statlige virksomheter hovedsakelig blir lokaliserte utenfor Oslo, og at kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning blir inkludert i vurderingen av lokaliseringalternativer. Forslag om nyoppretting av statlig virksomhet skal legges frem for regjeringen. Beslutning om lokalisering vil skje i tråd med de nye retningslinjene.

4.11 Tidsperspektiv og evaluering

Da det svenske Regelrådet ble opprettet i 2008, valgte man en prøveperiode, og først fra 2015 er Regelrådet gjort permanent. En prøveperiode på for eksempel fire år kan vurderes for et norsk regelråd. Det gir mulighet for å vurdere nytteeffekten av rådet. Rådets autoritet kan imidlertid svekkes av at det anses som et prøveprosjekt. Tidligere initiativer i Norge på området for regelverksforenkling har vært organisert som programmer, piloter, forsøksordninger og lignende. En midlertidig løsning skaper også usikkerhet for de fast ansatte. Dette kan gi utfordringer både med hensyn til det å rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft. Det svenske Regelrådet opplevde et uønsket gjennomtrekk i den første perioden, og dette ble sett i sammenheng med at rådet var tiltenkt en begrenset funksjonstid.

En etablering som i utgangspunktet er permanent, utelukker ikke at man etter en evaluering velger å fortsette denne type kvalitetskontroll på andre måter. Vi finner etter en samlet avveining å kunne tilråde at regelrådet gjøres permanent.

Det knytter seg usikkerhet til hvor stor nytteverdien av regelrådets virksomhet blir. Det er derfor viktig med en evaluering for å få innsikt i tiltakets samfunnsøkonomiske effekt. Videre er det grunn til å evaluere mandatet. Blant annet bør det vurderes om mandatet skal utvides med hensyn til veiledningsforpliktelser og hvorvidt rådet også bør uttale seg om regelverk av betydning for produksjon i offentlig sektor. Regelrådet bør evalueres etter 4–5 år, eventuelt tidligere hvis det viser seg at det er behov for det. Det er ikke naturlig nå å ta nærmere stilling til innretningen på evalueringen. Men det vil være et godt utgangspunkt for evaluering om man på en noenlunde presis og kostnadseffektiv måte klarer å måle utviklingen i regelverksbyrden for næringslivet. Det bør i den sammenheng vurderes om ikke Oppgaveregisteret i Brønnøysund, eventuelt i samarbeid med andre analysemiljøer, videreutvikler sin oppgavebelastningsstatistikk. En direkte måling av regelrådets effekt eller måloppnåelse er derimot metodisk vanskelig.

5 Konsekvensvurdering

Virksomheten til et regelråd har få, men potensielt viktige konsekvenser. For næringslivet er målet at regelrådet skal bidra til økt konkurransekraft ved å hindre at unødvendige byrder pålegges. Mindre omfang på de administrative byrder frigjør ressurser i bedriftene som kan settes inn i mer produktive anvendelser. Det er de minste bedriftene som relativt sett bruker mest tid og ressurser på administrasjon. Etablering av regelråd er derfor av størst nytte for disse.

5.1 Konsekvenser for forvaltningen

Gjennom regelrådets virksomhet får forvaltningen «satt en karakter» på sitt arbeid. Dersom intensjonene med et regelråd nås, vil det være tale om en kvalitetsvurdering fra et organ med høy kompetanse og faglig autoritet. Det at vurderingen offentliggjøres og vil følge saken videre, tilsier at virksomheten har potensial til å påvirke departementenes arbeidsmåte og internkontroll. Dette er en ønsket utvikling.

Regelrådet vil være høringsinstans i relevante saker, og foreleggelsesplikten for regelrådet foreslås inntatt i ny utredningsinstruks. Forslaget om at regelrådet skal komme inn som en høringsinstans, men med en kortere frist enn normalt til å avgi uttalelse, får konsekvenser for departementenes tidsfrister. Normal høringsfrist er tre måneder. Undersøkelser viser imidlertid at i praksis er fristene ofte kortere, også i viktige og komplekse saker.³⁸ Forslaget innebærer at det kan bli mindre rom for å skyve på høringsfristene, dersom intensjonen med et regelråd skal nås. Snevert vurdert, er det for så vidt ønskelig at normalfristen på tre måneder respekteres, men det kan være tungtveiende grunner for å måtte redusere høringstiden. Det bør fortsatt være rom for kortere frister for enkle, oversiktlige saker.

For øvrig medfører ikke et regelråd noe nytt regime for forvaltningens utredningsplikt eller kravet til involvering av berørte parter. Utredningsinstruksen regulerer dette i dag, og vil også, i revidert utgave, inneholde kravene som forvaltningen forutsettes å imøtekomme. En kontrollmekanisme i etterkant av utredningsarbeidet kan imidlertid være et effektivt tiltak hvis det leder til økt etterspørsel etter støttetiltak i tidlig fase. Selv om manglende ressurser i forvaltningen har vært trukket frem som forklaring på mangelfulle utredninger, legger vi til grunn at det er mulig med klare forbedringer innenfor de rammer som forvaltningen har i dag.

5.2 Om kost-nytte

I en samfunnsøkonomisk analyse sammenfatter man nytte- og kostnadskomponenter som oppstår ved et tiltak, og beregner samfunnsøkonomisk resultat uttrykt ved nytte-kostnadsbrøken. Ofte vil kostnadssiden være bedre identifisert enn nyttesiden; dette gjelder i stor grad for analysen av et regelråd. Ved stor usikkerhet rundt nytteeffekten er en nyttig innfallsvinkel å kartlegge hva som skal til for at tiltaket er lønnsomt, og i tillegg presentere resultater under ulike forutsetninger. Dette er den strategi som følges i det videre. Prinsippene som følger av rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014), legges i det videre til grunn.³⁹

Kostnader

Den direkte kostnaden forbundet med et regelråd kan avledes av budsjettet. Initial investering består av kjøp av varer og tjenester. Tjenestekjøpene anses som *sunk cost*, dvs. at de ikke har noen alternativ anvendelse når de først er pådratt; vi antar videre at varekjøpene ikke har noen restverdi ved analyseperiodens slutt. Årlige driftskostnader fremgår av budsjettet. Lønnskostnader, inkludert sosiale kostnader, inngår som et bruttoløp, mens øvrige kostnadselementer justeres ved å trekke fra merverdiavgift. Videre skal det beregnes en skattekostnad siden tiltaket finansieres over offentlige budsjetter.

Etablering av et regelråd medfører ikke direkte at forvaltningens ressursbruk knyttet til utredninger øker. Utgangspunktet er at forvaltningen forutsettes å ha de nødvendige ressurser til å etterleve utredningsinstruksen. Eventuelle endringer i intern ressursbruk som følge av regelrådets virksomhet, tas det derfor ikke hensyn til i analysen.

Nytte

Sparte kostnader for næringslivet ved en reduksjon i de administrative byrder kommer i flere former, men typisk vil det dreie seg om tidsbesparelser for administrativt personale eller redusert behov for kjøp av tjenester som forretningsførere eller konsulenter utfører. Vi legger i det videre til grunn at et regelråd vil kunne bidra til å redusere administrativ tid, og at denne tiden kan verdsettes til en gjennomsnittlig timelønnsats.⁴⁰

Et viktig premiss i det videre er at innspart tid har en god alternativ anvendelse. Enten de administrative gjøremål utføres internt i bedriften eller utføres av eksterne tjenesteytere, som forretningsførere, forutsetter vi at den tid som frigjøres, kan brukes til aktiviteter som verdsettes (nesten) like høyt som de aktiviteter som faller bort. På kort sikt vil tilpasning til mindre aktivitet måtte foretas innenfor eksisterende organisatoriske rammer og antall stillinger. Noe av den frigjorte tiden muliggjør at man kan utføre gjenværende oppgaver på en kvalitativt bedre måte, men det kan nok også tenkes at man ikke

fullt ut får en produktiv uttelling på tidsbesparelsen. På litt lengre sikt kan man imidlertid tilpasse seg bedre ved overføring av arbeidskraft til andre oppgaver.

Den årlige nytte som et regelråd kan generere, er en usikker størrelse. Regelrådet kan hindre unødvendige administrative byrder direkte gjennom sine uttalelser, og ved at regelrådets eksistens i seg selv skaper en kulturendring som leder til kvalitativt bedre utredninger og derfor bedre regelverk. Disse effektene kan være vanskelige å avgrense mot andre effekter. Usikkerheten knyttet til positiv effekt er neppe mulig å modellere, og det gir da liten mening å operere med forventningsrette estimater som normalt er utgangspunktet for samfunnsøkonomiske analyser. Selv etter mer grundige analyser vil det være betydelig usikkerhet knyttet til mulige gevinster. Vi estimerer i stedet et mål på den gevinstrealisering som må til for at tiltaket skal være lønnsomt. Videre beregner vi, basert på tilgjengelige analyser av næringslivets administrative kostnader, og ulike forutsetninger for regelrådets måloppnåelse, den samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsbrøken.

Ved kartlegging av et realistisk utfallsrom for nyttestrømmen er det to spørsmål som må besvares. For det første, hvor mye unødvendige byrder påføres næringslivet årlig? Og for det andre, hvor effektivt vil et regelråd kunne bidra til å redusere disse byrdene? I det videre skisseres en mulig tilnærming til disse spørsmålene.

Ved beregning av nyttestrømmen tas det utgangspunkt i kartleggingen til Rambøll (2009). Deres estimat på årlige administrative kostnader som påføres næringslivet som følge av lover og regler, er på snaut 60 mrd. kroner uttrykt i 2014-kroner.⁴¹ En del av disse kostnadene vil selskapene uansett ta på seg for egen del. Og noen er byrdefulle, men nødvendige for å oppnå viktige mål. Det er de unødvendige byrdene – regelverk som stiller opp for omfattende rapporteringskrav eller der kravene er unødig tungvinte å etterleve – som det er viktig å få redusert. Dersom man på usikkert grunnlag antar at disse unødvendige byrdene utgjør 25 pst. av de totale kostnadene, utgjør dette 15 mrd. kroner. Estimater sammenfaller for øvrig med regjeringens mål for forenkling for næringslivet.

Det neste spørsmålet blir hvilken årlig strøm med regelverk som har brakt oss i en slik situasjon. Dette er langt vanskeligere å si noe om, og det legges derfor opp til å angi flere mulige utfall som brukes i en sensitivitetsanalyse. Til slutt gjenstår det å vurdere effekten av regelrådets virksomhet. Erfaringene med Regelrådet i Sverige er i hovedsak positive; Regelrådets uttalelser *har* en gunstig effekt på en stor andel av regelverksforslagene som det arbeides videre med, jf. omtalen av dette i avsnitt 3.2. Noen nærmere kvantifisering av effekten foreligger imidlertid ikke.⁴² Hvis man for eksempel legger til grunn at et regelråd vil forhindre 10 prosent av et tilfang av forslag som innebærer 300 mill. kroner i økte kostnader, vil årlig nytte av dets virksomhet verdsettes til 30 mill. kroner.

Det hører med i diskusjonen om nyttesiden at potensialet i Norge kan være mindre enn i mange andre land. Norge gjør det gjennomgående godt i internasjonale rangeringer. I Verdensbankens årlige undersøkelse *Doing Business*, som undersøker vilkårene for å drive forretningsvirksomhet etter en rekke indikatorer, rangerer Norge som nummer 6 av 189 land i 2014 (World Bank, 2014). Selv om det kan være metodiske svakheter ved slike undersøkelser, og de derfor må tolkes med forsiktighet, indikerer undersøkelsen at vi ligger godt an på dette området.

Nytte-kostnadsbrøken

Nytte-kostnadsbrøken defineres som nåverdi av brutto nytte generert av tiltaket dividert på nåverdi av brutto kostnader som tiltaket medfører. Tiltaket er lønnsomt dersom brøken er større enn 1, og det går i balanse dersom brøken er lik 1. Under ulike forutsetninger om årlig tilflyt av forslag som medfører unødvendige kostnader, og regelrådets effektivitet og gjennomslag, og en analyseperiode på ti år, er tiltakets nytte-kostnadsbrøk oppsummert i tabell 4. Alle detaljer og forutsetninger knyttet til beregningene er vist i appendikset.

Tabell 4: Nytte-kostnadsbrøken under ulike forutsetninger

Rådets mål- oppnåelse (%)	Tilfang av unødvendig byrdefyllt regelverk (mill. kr)				
	100	200	300	400	500
1	0,09	0,18	0,27	0,37	0,46
5	0,46	0,92	1,37	1,83	2,29
10	0,92	1,83	2,75	3,66	4,58
15	1,37	2,75	4,12	5,49	6,87
20	1,83	3,66	5,49	7,32	9,15

Antar man at regelrådet vil avverge 10 pst. av 300 mill. kroner, gir det en nytte-kostnadsbrøk lik 2,75. Øker måloppnåelsen til 15 pst. og forslagstilfanget er 400 mill. kroner, blir brøken lik 5,49. De kombinasjoner av kostnaden ved tilfang av unødig byrdefullt regelverk og måloppnåelse som gir en nytte-kostnadsbrøk lik 1, er vist i figur 1 i appendikset.

En annen innfallsvinkel er å se på hvor mye tidsbesparelser som må til per år for at regelrådet skal generere like mye nytte som kostnader.⁴³ Tas det utgangspunkt i regelverk som alle landets virksomheter bruker tid på, og det legges til grunn en brutto timesats på kroner 500 og at det er om lag 500 000 virksomheter i landet, vil en tidsbesparelse på under tre minutter for hver bedrift være tilstrekkelig. Tilsvarende, en innsparing på 7 minutter for alle landets 187 000 aksjeselskaper, vil også dekke inn regelrådets kostnader.⁴⁴ Beregningene er vist i et appendiks.

Det presiseres at vi gjennom disse beregningene ikke har godtgjort realismen i forutsetningen om at regelrådet vil forhindre unødvendige byrder. Formålet med analysen er å klargjøre hva som *skal til* for at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og å illustrere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten under ulike forutsetninger.

Analysen har vært avgrenset i den forstand at tiltaket «Regelråd» er vurdert isolert fra andre tiltak. En mer omfattende, og for så vidt mer relevant analyse, ville tatt utgangspunkt i alle mulige tiltak for å oppnå målet om bedre konsekvensvurderinger og reduksjon av næringslivets byrder. Ulike kombinasjoner av tiltak kan da vurderes mot hverandre for å finne den optimale miks av tiltak. Proporsjonalitetsprinsippet taler imot en slik tilnærming.

Opprettelse av et regelråd er et tiltak av beskjeden budsjettmessig konsekvens, men det kan gi god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Konklusjonen på den samfunnsøkonomiske analysen er at det skal lite til av positiv effekt før et regelråd er lønnsomt.

6 Avsluttende merknader

Hovedkravet til en konsekvensutredning er at materialet er tilstrekkelig for at politiske beslutningsmyndigheter skal kunne ta stilling til forslaget. Evalueringer av den norske utredningsprosessen har vist at konsekvensene i for liten grad tallfestes. Som et ledd i regelforenklingsarbeidet for næringslivet, og for å oppnå enkle og kostnadseffektive regler, har man i flere land opprettet uavhengige, rådgivende kontrollorganer av konsekvensutredningene. Erfaringene fra Sverige, der Regelrådet har vært i virksomhet siden 2008, er såpass positive at den tidligere svenske regjeringen besluttet å gjøre rådet permanent. Den samfunnsøkonomiske analysen antyder at det skal svært lite til før tiltaket gir gevinst. Gitt målsettingen om å etablere et uavhengig regelråd, tilråder vi at det får en utforming i tråd med beskrivelsen i denne utredningen.

Forslaget skiller seg ut fra det svenske Regelrådet på enkelte punkter. I utgangspunktet legges det opp til en noe slankere organisasjon enn den tilsvarende svenske. Mandatet foreslås utvidet til ikke bare å se på foretakenes administrative kostnader, men også til å vurdere andre direkte og indirekte kostnader og byrder som pålegges gjennom nytt regelverk. Det tilrådes at regelrådet er en selvstendig organisasjon, og følgelig at sekretariatet ikke inngår i en eksisterende etat. Til sist anbefales det at regelrådet skal gi noe veiledning, men at det skal avgrense sin virksomhet mot omfattende direkte bistand til utredningsmiljøene. Slik bistand bør ivaretas av forvaltningsinterne enheter.

Regelrådet forutsettes å ha en effekt i de enkelte sakene ved at rådets eventuelle kritiske merknader innarbeides eller drøftes særskilt ved bearbeiding av forslagene. Rådet forventes også å ha en effekt over tid ved at det gir en økt motivasjon for å kvalitetssikre konsekvensutredningene. Regelrådets «sanksjonsmiddel» mot mangelfulle utredninger vil være velbegrunnede uttalelser som offentliggjøres og som følger saken videre.

Til slutt, hva skal rådet hete? Det tilsvarende organet i Sverige heter kort og godt Regelrådet til tross for at mandatet kun er knyttet til regelverket for næringslivet. For å presisere organets ansvarsområde, tilrådes det at det norske organet får navnet *Regelrådet for næringslivet*.

Appendiks

Dette appendikset viser detaljer ved analysen i avsnitt 5.2. Det må tas stilling til hvordan nytte- og kostnadsstrømmen skal periodiseres. Kostnadene er knyttet til løpende drift og månedlige lønnsutbetalinger. Nytteeffekten vil formodentlig tilflyte gjennom hele analyseperioden. En diskretisering etter år eller måned kan brukes, men det gir vel så god mening å benytte en kontinuerlig neddiskontering. Valg av periodisering vil ikke påvirke resultatene mye; i beregningene legges det til grunn kontinuerlig diskontering.

La I_0 stå for initial investering, U_t for tiltakets nytteverdi, C_t for tiltakets kostnader i periode t , analyseperiodens slutt angis ved T , mens r representerer reell kalkulasjonsrente. Nytte-kostnadsbrøken er da gitt ved:

$$\text{Nytte-kostnadsbrøk} = \left[\int_0^T U_t e^{-rt} dt \right] / \left[I_0 + \int_0^T C_t e^{-rt} dt \right]$$

Den initiale investeringen er i tilfellet med etablering av et regelråd beskjedent; det avgjørende for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er at nytten overstiger kostnadene over tid. Nyttens U_t defineres som et konstant produkt av unødvendige kostnader for næringslivet Y og regelrådets effektivitet α , ($0 \leq \alpha \leq 1$). For konstant kostnad C i hvert år, blir da brøken gitt ved:

$$\text{Nytte-kostnadsbrøk} = \left[\int_0^T \alpha Y e^{-rt} dt \right] / \left[I_0 + \int_0^T C e^{-rt} dt \right]$$

Ved beregningen skal lønnskostnader tas med som et brutto beløp, mens andre kostnader skal fratrekkes MVA. Kostnadstall i det videre oppgis i mill. kroner. Rådets årlige kostnader består av 8 i lønn inkl. sosiale kostnader. Øvrige kostnader på 1,9 inngår med 1,52 etter at MVA er trukket fra. Skattekostnad for tiltaket skal settes til 20 prosent av tiltakets netto utbetalinger over offentlig budsjett. For arbeidsinntekter antas det at 45 prosent av arbeidsinntekten tilfaller offentlig sektor. Beregningsgrunnlaget for skattekostnad er da 55 prosent av kostnader til lønn og honorarer, dvs. 55 prosent av 8 og 100 pst. av øvrige kostnader fratrukket MVA, dvs. 1,52. Skattekostnad for årlige utbetalinger blir da 20 pst. av summen, dvs. skattekostnad er 1,184. Sum årlig kostnad som inngår i analysen blir $8 + 1,52 + 1,184$, dvs. 10,704.

For investeringer legges det til grunn at konsulent tjenester på til sammen 1,5 faktureres med MVA, og at nettobeløp lik 1,2 (etter at MVA er trukket fra) for øvrig behandles som lønnskostnader ved beregning av skattekostnad. Ordinær investering på 0,5 fratrukket MVA er lik 0,4. Samlet skattekostnad for investering er da $((0,4 + 1,2 \times 0,55) \times 0,2)$, dvs. 0,212. Samlet investeringskostnad blir $(1,6 + 0,212)$, altså 1,812.

Med $\alpha \in (0.01, 0.05, 0.10, 0.15, 0.20)$, $Y \in (100, 200, 300, 400, 500)$, $I_0 = 1.812$, $C = 10.704$, $r = 0.04$ (4 pst. kalkulasjonsrente) og $T = 10$ (vilkårlig satt, lenger analyseperiode påvirker ikke resultatene særlig), blir beregningene av nytte-kostnadsbrøken som vist i tabell 4.

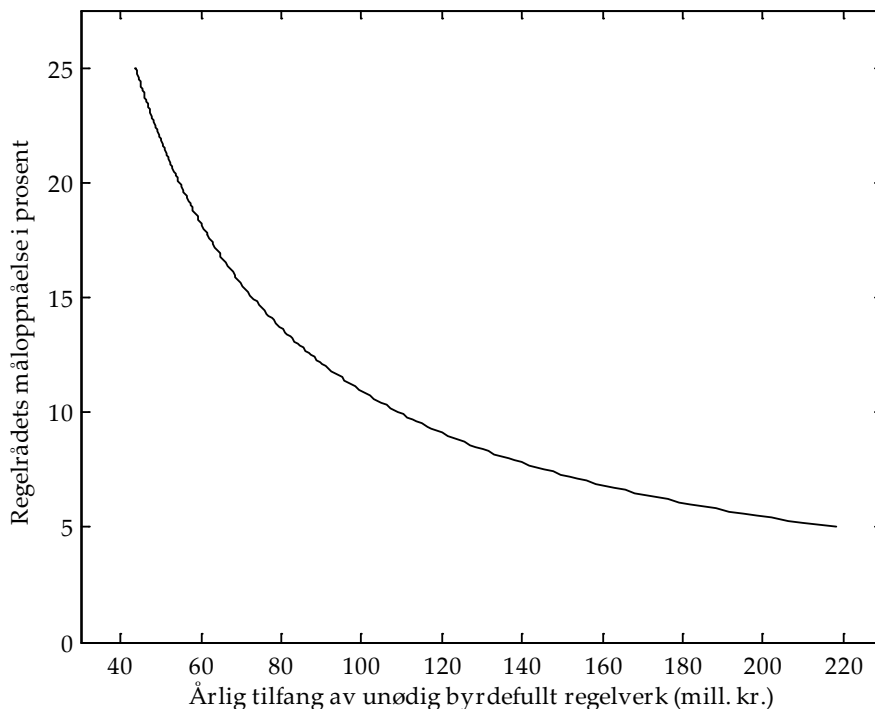
For å beregne «nullpunkt-omsetningen», dvs. minimum spart tid h (andel av en time) for en populasjon med foretak lik N med timelønn w som gir en nytte-kostnadsbrøk lik 1, dvs. nytten er lik produktet hwN , løser vi følgende likning for h :

$$\text{Nullpunkt: } \left[\int_0^T hwN e^{-rt} dt \right] / \left[I_0 + \int_0^T C e^{-rt} dt \right] = 1$$

Gitt timelønn w lik 500 og $N = 500\,000$ (antall foretak i Norge), gir dette h lik 0,044, dvs. at nødvendig tidsbesparelse er under 3 minutter per foretak. $N = 187\,000$ (antall aksjeselskaper i Norge) gir tilsvarende h lik 0,12, dvs. at nødvendig tidsbesparelse er om lag 7 minutter per aksjeselskap.

En ikke uvanlig innvending mot slike beregninger er at små tidsbesparelser ikke kan utnyttes på en fornuftig måte. Det må imidlertid anses som et bedre resultat at beregningene viser at det er en tidsbesparelse per bedrift på under 3 minutter fremfor 30 timer som skal til for at tiltaket er lønnsomt.

Figur 1: Sammenheng mellom tilfang av forslag til unødig byrdefullt regelverk og måloppnåelse som gir nytte-kostnadsbrøk lik 1.



Noter

¹ Se henholdsvis Fornyings og administrasjonsdepartementet (2007a), Finansdepartementet (2014), Nærings- og handelsdepartementet (2000), Justisdepartementet (2000), Justis- og politidepartementet (2009), Fornyings og administrasjonsdepartementet (2007b). En mer fullstendig oversikt over veiledningsmateriellet, blant annet om de sektorvise veilederne, finnes i veilederen til utredningsinstruksen, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007a).

² Jf. utredningsinstruksen punkt 4.2.

³ Omtalen her er tilpasset ny departementsstruktur fra 1.1.2014. I den gjeldende utredningsinstruks omtales Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som nå har overtatt de relevante oppgaver. Videre omtales Nærings- og handelsdepartementet, men det er nå Nærings- og fiskeridepartementet som har det relevante ansvaret.

⁴ Jf. utredningsinstruksen punkt 4.3.

⁵ Jf. utredningsinstruksen punkt 5.1.

⁶ Bestemmelsene om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte står i forvaltningsloven § 37. Unntaksreglene er forholdsvis snevre: Forhåndsvarsling kan unnlates dersom det ikke er praktisk gjennomførbart, dersom det vil vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet eller dersom det må anses for åpenbart unødvendig.

⁷ Riksrevisjonen (2013) påpeker imidlertid at Finansdepartementets regime for ekstern kvalitets-sikring av store offentlige investeringstiltak (KS-ordningen) innebærer elementer av uavhengig kontroll (Riksrevisjonen 2013, side 10).

⁸ Riksrevisjonen (2013, side 56).

⁹ OECD (2003, side 65).

¹⁰ Større statlige investeringsprosjekter skal kvalitetssikres av eksterne analysemiljøer før de kan fremmes for Stortinget. Kvalitetssikringen, som omtales som KS-ordningen, utløses dersom forventet prosjektkostnad er på over 750 mill. kroner.

¹¹ I Australia er det tale om *The Office of Best Practice Regulation* (OBPR), mens i USA er det *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) som har ansvaret.

¹² Rådgivningsgruppen *The High Level Group on Administrative Burdens* (HLG eller Stoibergruppen) som ble etablert av EU-kommisjonen i 2007, anbefaler i sin sluttrapport at EU-kommisjonen etablerer et fullt ut uavhengig organ som skal granske konsekvensutredningene som følger nye forslag til rettsakter, se HLG (2014, side 9).

¹³ Aspøy (2014) gir også en omtale av ulike kontrollorganer, inkludert forvaltningsinterne organer som de USA og EU-kommisjonen har.

¹⁴ Mandatet er gitt i kommittédirektiv 2008:57: «Regelrådet ska granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Regelrådet ska ta ställning till om regelgivarna genomfört föreskrivna konsekvensutredningar och bedöma om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. Regelrådet ska även bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet samt följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.» Senere er oppdraget tydeliggjort med hensyn til omfanget av veiledningsplikter, se kommittédirektiv 2011:71.

¹⁵ Pressemelding (*pressmeddelande*) fra Regelrådet 2.3.2014.

¹⁶ Regelrådet (2013, side 39). I analysen så man på de 99 forslagene i perioden august 2012–juni 2013 der Regelrådet hadde bedømt konsekvensutredningene til å være mangelfulle. På analyse-tidspunktet var 66 av disse gått videre i forskrifts- eller lovprosessen.

¹⁷ Regelrådets egne kommentarer til analysene fra Statskontoret (2012) og Riksrevisionen (2012) er tatt inn i deres årsrapport (Regelrådet, 2012, kapittel 7).

¹⁸ Pressemelding fra Näringsdepartementet 16.3.2013 og omtale av *budgetproposisjonen* for 2014 datert 3.12.2014, se <http://www.regeringen.se/sb/d/16336/a/229892>.

¹⁹ Se *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* (Sundvollen, 7.10.2013), side 29.

²⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013).

²¹ Se forslag til bevilgning på kapittel 915 for NFD i budsjettproposisjonen for 2015, Närings- og fiskeridepartementet (2014).

²² I NOU (1989:5, side 94) omtales denne typen selvstendige forvaltningsorganer på følgende måte: «Forvaltningsorganformen brukes også for en del av virksomheten/funksjoner der det gjennom regelverk og budsjettmessig behandling markeres og tilrettelegges for at disse skal ha en særlig selvstendig stilling. Dette er virksomhet der denne selvstendige kompetansen likevel ikke defineres ved lov, men der den selvstendige stillingen fastsettes av Kongen. Disse virksomhetene er således en del av staten.»

²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttaler i brev til NFD av 22.8.2014: «KMD er enig i at et regelråd ikke bør kunne overprøves av det departementet det sorterer under i faglige spørsmål. I utredningen foreslås det å fastlegge dette gjennom kongelig resolusjon. KMD vil peke på at det generelt er hensiktsmessig at slik avskjæring av statsrådets instruksjonsmyndighet bør skje gjennom lov for at det skal være samsvar mellom statsrådets myndighet og statsrådets ansvar overfor Stortinget. På den annen side er det her tale om en type oppgaver hvor det er lite trolig at et slikt spørsmål blir stilt på spissen. Det kan derfor være gode grunner for at regelrådets mandat og forvaltningens foreleggelsesplikt for rådet hjemles i ny utredningsinstruks, slik NFD foreslår.»

²⁴ En *nemnd* er et domstolslignende organ som løser rettslige konflikter ved bindende uttalelser. Et *styre* er et kollegialt organ på nivå over administrativ ledelse med fullmakt til å styre og kontrollere

re administrativ ledelse. *Rådsorganer* i statlig sektor kan typisk deles inn i to underkategorier: Faglig selvstendige råd med sekretariat underlagt en vertsinstitusjon og selvstendige råd med eget sekretariat. Det er sistnevnte type råd som foreslås for regelrådet. For en oversikt over kollegiale organ i statlig sektor og eksempler på de ulike kategorier, vises det til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009, avsnitt 5.6).

²⁵ Fremstillingen på dette punkt drar vekslers på NOU 1995:21, kapittel 4.

²⁶ Et praktisk eksempel er at Nærings- og fiskeridepartementet er klageorgan for krav om innsyn etter offentlighetsloven.

²⁷ Se *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007b), avsnitt 4.1, og *Rettleiar for utvalssekretærar*, Justis- og politidepartementet (2006), kapittel 9.

²⁸ Regeringskansliets oppsummering av beslutningen ved kommittédirektiv 2011:71 (Næringsdepartementet, 2011), er: «Regelrådet ska därför med förtydligande av uppdraget tydligare avgränsa sin granskning av förslag och konsekvensutredningar utifrån syftet med den föreslagna regleringen, i sina yttranden i förekommande fall lämna tydlig vägledning till regelgivaren om hur konsekvensutredningarna bör kompletteras, och i sin rådgivande roll prioritera stödet till kommittéerna i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar. Regelrådet ska därutöver bistå regelgivarna om dessa begär det med att granska konsekvensutredningar på sådana förslag från Europeiska unionen (EU) som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla, upprätta en exempelsamling, som görs tillgänglig på Regelrådets webbplats, över hur konsekvenser kan beskrivas på ett bra sätt, och upprätta och analysera statistik i syfte att bidra till utvecklingen av arbetet med konsekvensutredningar.»

²⁹ Det svenske Regelrådet (2013, side 26) rapporterer at man i en viss utstrekning, og i økende grad, driver med veiledning. Som en praktisk løsning på den habilitetsmessige problemstillingen, tilordner man ulike saksbehandlere til veilednings- og kontrollopgaven.

³⁰ Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Ikke alle saksforhold som faller inn under utredningsinstruksen, dreier seg om nytt regelverk. Instruksen omfatter også offentlige investeringer og andre tiltak som ikke medfører noen endringer i regelverket, disse saksfeltene faller utenfor regelrådets virksomhet.

³¹ For eksempel, på fiskeriområdet vil noen ganger forskrifter fastsettes uten høring, eller med kortere høring enn utredningsinstruksen krever. Dette gjelder særlig for dispensasjonsadgang for gjennomføring av fiskeri; for eksempel unntak for bestemmelser om områder og redskap. m.m. For øvrig har havressurslova en egen bestemmelse om et reguleringsråd som erstatter høringsinstituttet, se havressurslova § 8.

³² Jf. offentlighetsloven § 22 om unntak i visse budsjettsaker.

³³ For lovendringer, dersom normal høringsfrist på tre måneder benyttes, vil regelrådet ha om lag seks uker på å avgi uttalelse.

³⁴ I retningslinjene *Om statsråd* (Statsministerens kontor, 2011) heter det: «Har forslagene vært sendt på høring, er det ikke nødvendig å referere alle høringsinstansenes syn, men synspunkter fra sentrale høringsinstanser og vesentlige argumenter som kommer fram under høringen, bør gjengis.»

³⁵ Stortingets komitéhøringer er regulert i Stortingets forretningsorden (ajourført pr. 12. november 2013) § 27. Det er vanlig å skille mellom informasjonshøringer og kontrollhøringer. Det legges til grunn at det er informasjonshøringer som det er mest aktuelt for regelrådet å delta i. I det lite sannsynlige tilfelle at det er aktuelt å be regelrådet delta i en kontrollhøring etter Reglement for åpne kontrollhøringer reiser spørsmålet seg om forholdet til statsråden. Det vises i den forbindelse til reglementets § 5 andre ledd som gir bestemmelser for det tilfelle at embets- eller tjenestemenn i ytre etater anmodes om å møte til høring. I slike tilfelle skal den ansvarlige statsråd varsles, og gis adgang til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den innkalte, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen. Gitt regelrådets uavhengighet i faglige spørsmål, og under forutsetning av at regelrådet møter ved sin leder eller nestleder, og ikke ved statstjenestemenn i sekretariatet, formodes det at bestemmelsen i § 5 ikke er aktuell for regelrådet.

³⁶ I Australia har man valgt denne løsningen. Deres «regelorgan», *The Office of Best Practice Regulation* (OBPR), har ikke et eksternt rekruttert råd.

³⁷ Det må tas hensyn til at etableringen skal koordineres med utarbeidelse av ny utredningsinstruks.

³⁸ En undersøkelse av høringsfrister i departementene utført av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, som er oppsummert i figur 9 i Difi (2012), viser at i perioden 2009–2010 var det en overvekt av høringer som hadde en kortere frist enn 90 dager; det gjelder alle typer høringer (kategoriene i undersøkelsen er lov, forskrift, NOU, annet). Direktoratene ble i undersøkelsen spurt om høringsfristene utgjorde et problem for direktoratene, og 69,6 pst. av respondentene mente at dette var et problem i noen saker.

³⁹ Utfyllende informasjon om hvilke forutsetninger som man skal legge til grunn ved nyttekostnadsanalyser, finnes i NOU 1997:27 og NOU 2012:16.

⁴⁰ Verdien av tid skal i prinsippet realprisjusteres siden dette typisk er et gode der «prisstigningen» er høyere enn det som reflekteres i konsumprisindeksen. Etter gjeldende retningslinjer som viser til siste fremlagte perspektivmelding (Finansdepartementet, 2013) skal verdien av tid realprisjusteres med 1,3 prosent. Slik justering er utelatt i denne enkle («back-of-the-envelope») analysen. Virkningen er at beregningene underestimerer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

⁴¹ I tabell 3.1 i Rambøll (2009) rapporteres det at de totale kostnadene per 1. september er på 54,066 mrd. kroner. Konsumprisindeksen fra august 2009 til april 2014 har steget med 8,1 pst. Det medfører at estimatet nå er på om lag 58,445 mrd. kroner.

⁴² Det svenske *Tillväxtverket* har fått i oppdrag å foreslå en metode for å følge utviklingen i næringslivets kostnader etter 2012. Metodeutviklingen skjer i samråd med Regelrådet. Man vil begynne bruken av metoden fra 2014, *Tillväxtverket* (2014). I Norge har vi Oppgaveregisterets belastningsstatistikk som kan inngå i en kartlegging av det norske regelrådets virksomhet. Det britiske regelrådet (Regulatory Policy Committee, 2014) rapporterer i sin årsrapport for 2013 at kost-

nadsestimatene for næringslivet, og dermed beslutningsgrunnlaget, blir betydelig bedre ved rådets virksomhet.

⁴³ Det vil være kostnader knyttet til administrasjon, opplæring og annen tjenesteyting som vektlegges ved en slik beregning.

⁴⁴ Ved inngangen til 2014 var det om lag 187 000 aksjeselskaper i Norge. Totalt antall virksomheter var ifølge Statistisk sentralbyrå 526 703 ved inngangen til 2014.

Referanser

Aspøy, Arild (2014). Effektivitetsenhet og regelråd. Noen som har full oversikt. *Stat og styring*, nr. 3, s. 58–60.

Difi (2012). *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*. Rapport 2012:8, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi (2014). *Mekanismer for kvalitetskontroll av konsekvensutredninger. Eksempler og erfaringer fra andre land*. Rapport, versjon av 15.7.2014, Direktoratet for forvaltning og IKT.

Finansdepartementet (2013). *Perspektivmeldingen 2013*. St.Meld. 12 (2012–2013).

Finansdepartementet (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Rundskriv R–109/14.

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2007a). *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*.

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2007b). *Veileder for utvalgsarbeid i staten*.

HLG (2014). *Cutting Red Tape in Europe, Legacy and Outlook*. Final Report. High Level Group on Administrative Burdens.

Justisdepartementet (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse*. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Lovavdelinga.

Justis- og politidepartementet (2006). *Rettleiar for utvalssekretærar*. Lovavdelinga.

Justis- og politidepartementet (2009). *Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler*. Veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. St.meld. nr. 19 (2008–2009).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013). *Fellesføring i tildelingsbrevene for 2014*. Rundskriv P-6/2013.

NOU 1989:5 (1989). *En bedre organisert stat*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

NOU 1995:21 (1995). *Organisering av forbrukerapparatet*. Barne- og familiedepartementet.

NOU 1997:27 (1997). *Nytte-kostnadsanalyser*. Finans- og tolldepartementet.

NOU 2012:2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.

- NOU 2012:16 (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2000). *Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014). *Prop. 1 S (2014–2015)*.
- Næringsdepartementet (2011). *Tilläggsdirektiv til Regelrådet (N 2008:05)*. Dir. 2011:71.
- Näringslivets Rägelnämnd (2013). *Promemoria beträffande frågan om Regelrådets framtida roll och behovet av fördjupade åtgärder för att förbättra konsekverisanalyserna i det svenska regel-givningsarbetet*. Brev til statsministeren av 21.8.2013.
- OECD (2003). *Reviews of Regulatory Reform: Norway 2003. Preparing for the Future Now*. OECD Publishing.
- OECD (2012a). *OECD Economic Surveys: Norway 2012*. OECD Publishing.
- OECD (2012b). *OECD Value for Money in Government: Norway 2013*. OECD Publishing.
- Rambøll (2009). *Utvikling i næringslivets administrative kostnader. Oppdatering for perioden 2006–2009*. Rapport utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet.
- Regelrådet (2012). *Årsrapport 2012*.
- Regelrådet (2013). *Årsrapport 2013*.
- Regulatory Policy Committee (2014). *Regulatory Policy Committee scrutiny in 2013: Improving the evidence base for regulation*. The Regulatory Policy Committee annual report for 2013.
- Riksrevisionen (2012). *Regelförenkling för företag*. RIR 2012:6.
- Riksrevisjonen (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2012–2013).
- Statskontoret (2012). *Vad gör Regelrådet?* Rapport 2012:27.
- Statsministerens kontor (2011). *Om statsråd. Forberedelse av saker til statsråd*. Retningslinjer.
- Tillväxtverket (2014). *Vägen framåt – Metod för att följa utvecklingen av företagens administrativa kostnader*.
- Utenriksdepartementet (2014). *Midlertidige retningslinjer for forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet med veileder*.
- World Bank (2014). *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. World Bank.