

Vedlegg til Kgl. res. av 18. februar 2000

(Sak nr. 99/2881)

Det kongelige Arbeids- og administrasjonsdepartement

UTREDNINGSINSTRUKSEN

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

UTREDNINGSINSTRUKSEN

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

Fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000. Instruksen trer i kraft 1. mars 2000 og erstatter tidligere instruks fastsatt ved kongelig resolusjon 16. desember 1994 (revidert 8. desember 1995).

FORORD

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

Instruksen ivaretar dette formålet ved at:

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

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

Utredningsinstruksen er ikke uttømmende om foreleggelsesplikter i forvaltningen. På noen områder er det gitt bestemmelser i egne rundskriv om plikt til foreleggelse for ulike departementer, ofte før alminnelig høring iverksettes.

Noen departementer har utgitt veiledninger for konsekvensutredninger på sine områder.

Utredningsinstruksen regulerer ikke foreleggelse av saker for regjeringen og henviser derfor til retningslinjer om r-konferanser (publikasjonsnummer B-0504 B) gitt av Statsministerens kontor 4. september 1998.

INNHold

Kapittel 1 Innledning

- 1.1 Formål
- 1.2 Virkeområde
- 1.3 Fravikelse fra instruksen
- 1.4 Ansvar for instruksen

Kapittel 2 Konsekvensutredning - plikt og innhold

- 2.1 Generelt
- 2.2. Forhåndsvurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser
- 2.3 Konsekvensutredning - innhold
 - 2.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser
 - 2.3.2 Andre vesentlige konsekvenser

Kapittel 3 Utredningsmandat

- 3.1 Utforming av utredningsmandat

Kapittel 4 Foreleggelse før alminnelig høring

- 4.1 Generelt
- 4.2 Foreleggelse før utredningsarbeidet påbegynnes
 - 4.2.1 Foreleggelse for departementene
- 4.3 Foreleggelse for departementene etter at saken er utredet, men før alminnelig høring gjennomføres

Kapittel 5 Alminnelig høring

- 5.1 Generelt
- 5.2 Høringsfrister
- 5.3 Høring av forslag fra Europakommisjonen
- 5.4 Unntak fra alminnelig høring
- 5.5. Ny høring

Kapittel 6 Behandling av fagdepartementets utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget

- 6.1 Foreleggelsesplikten
- 6.2 Frist for uttale
- 6.3 Beløpsmessig eller annen konkretisering i stortingsmeldinger

Kapittel 7 Lover og forskrifter

7.1 Utforming av lovforslag og forskrifter

7.2 Foreleggelse for Justisdepartementet

7.2.1 Lovteknisk gjennomgåelse

7.4 Ikrafttredelse av lover og forskrifter

7.5 Kunngjøring av forskrifter

7.6 Informasjonsplikt ved nye og endrede lover og forskrifter

KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1 Formål

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

1.2 Virkeområde

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

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

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

1.3 Fravikelse fra instruksen

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

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

1.4 Ansvar for instruksen

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

KAPITTEL 2 KONSEKVENsutREDNING - PLIKT OG INNHOLD

2.1 Generelt

Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner.

Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver o.l. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales.

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

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

2.2 Forhåndsvurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

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

2.3 Konsekvensutredning - innhold

2.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

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

Administrative konsekvenser må vurderes med henblikk på statens sentrale, regionale

og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene samt på eventuelle endringer i etatsstrukturen, nye organer, stillinger og andre konsekvenser som kan medføre vesentlige endringer m.h.t. arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde.

2.3.2 Andre vesentlige konsekvenser

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

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

I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak.

Oppregningen nedenfor inneholder eksempler og er ikke uttømmende. Det vil i mange tilfelle være aktuelt å vurdere konsekvensene på følgende områder:

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

KAPITTEL 3 UTREDNINGSMANDAT

3.1 Utforming av utredningsmandat

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

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

basere seg på redusert ressursbruk innen vedkommende område.

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

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

KAPITTEL 4 FORELEGGELSER FØR ALMINNELIG HØRING

4.1 Generelt

Under arbeidet med en sak som har økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers fagområder, jf. punkt 2.3.1 og 2.3.2, skal saken legges frem for berørte departementer, jf. punktene 4.2.1 og 4.3.1. Krav om foreleggelse kan gjelde på to tidspunkter i prosessen, nemlig:

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

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

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

4.2 Forhåndsforeleggelse (foreleggelse før utredningsarbeidet påbegynnes)

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

4.2.1 Foreleggelse for departementene

Avhengig av hva forhåndsvurderingen viser om konsekvensenes karakter og omfang, skal forhåndsvurderingen og et eventuelt utredningsmandat forelegges følgende departementer¹:

¹ Dersom et eller flere departementer som har fått seg forelagt slike saker, ikke samtykker i at arbeidet settes i gang, må fagdepartementet legge saken fram for regjeringen med spørsmål om hvordan det videre arbeidet med saken skal skje, jf. retningslinjer om r-konferanser (publikasjonsnummer B-0504, s. 8-9)

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

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

Dersom konsekvensutredningen viser at saken kan medføre vesentlige økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder eller på annen måte berører disse i vesentlig grad, skal fagdepartementet, før saken sendes på alminnelig høring, legge saken frem for disse til vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet, jf. punkt 4.2.1. Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.²

KAPITTEL 5 ALMINNELIG HØRING

5.1 Generelt

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

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

² Ved uenighet og spørsmål om foreleggelse for regjeringen vises til retningslinjer om r-konferanser (publikasjonsnummer B-0504 B)

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

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

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

5.2 Høringsfrister

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

5.3 Høring av forslag fra Europakommisjonen

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

Ved høring i henhold til første ledd, kan fagdepartementet sette kortere høringsfrist enn nevnt under punkt 5.2 når dette er nødvendig av hensyn til tidsplanen for den videre behandling av forslaget i EØS' organer.³

5.4 Unntak fra alminnelig høring

Alminnelig høring kan unnlates dersom den

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

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

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

³ Det vises til rundskriv fra Statsministerens kontor om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker m.m. av 30. mai 1997.

5.5 Ny høring

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

KAPITTEL 6 BEHANDLING AV FAGDEPARTEMENTETS UTKAST TIL MELDINGER OG PROPOSISJONER TIL STORTINGET

6.1 Foreleggelsesplikten

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

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

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

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

6.2 Frist for uttalelse

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

6.3 Beløpsmessig eller annen konkretisering i stortingsmeldinger

For stortingsmeldinger må det vurderes særskilt hvilken beløpsmessig eller annen konkretisering som skal gis i meldingen i tilknytning til planer og forslag som omtales.⁴

⁴ Det vises til punkt 2.7 i retningslinjer for r-konferanser (publikasjonsnummer B-0504 B).

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

KAPITTEL 7 LOVER OG FORSKRIFTER

7.1 Utforming av lovforslag og forskrifter

Utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veiledning, «Lovteknikk og lovforberedelse».

7.2 Foreleggelse for Justisdepartementet

Før igangsettelse av større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justisdepartementet.

Forslag om nye lover eller forskrifter for Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene i Antarktis skal alltid forelegges Justisdepartementet før alminnelig høring. Det samme gjelder forslag om å utvide gjeldende lover og bestemmelser til disse områdene.

7.3 Lovteknisk gjennomgåelse

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

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

7.4 Ikrafttredelse av lover og forskrifter

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

7.5 Kunngjøring av forskrifter

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal forskriften og eventuelt særskilt manuskript for kunngjøring sendes inn til Norsk Lovtidend v/Lovdata for

kunngjøring, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 38 og 39.⁵

7.6 Informasjonsplikt ved nye og endrede lover og forskrifter

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

⁵ Justisdepartementet har fastsatt nærmere regler om dette, se rundskriv G-148/92 og G-149/92 av 28. oktober 1992.