



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Utvalgsarbeid i staten

En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer
i statlige utredningsutvalg



Forord

Målgruppen for denne veilederen er ledere, medlemmer og sekretærer i utredningsutvalg. I tillegg inneholder den råd til departementer som skal nedsette, eller vurderer å nedsette, offentlige utvalg.

Den erstatter tidligere veileder på området som ble utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2007, og to veiledere utgitt av Justisdepartementet i 2006, Rettleiar i leining av utvalsarbeid og Rettleiar for utvalssekretærer, som omhandler lovutvalg.

Oslo, februar 2019

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	6
Summary.....	7
Zusammenfassung.....	8
1 Innledning.....	10
2 Oppdraget fra regjeringen/departementet til utvalget.....	11
2.1 Formålet med å nedsette et offentlig utvalg.....	11
2.2 Utforming av mandatet.....	13
2.2.1 Om lovutvalg.....	14
2.2.2 Utvalgets tidsramme og budsjett.....	15
2.3 Sammensetning av utvalg.....	15
2.4 Sammensetning av sekretariatet.....	17
2.5 Departementets oppgaver underveis i utvalgsarbeidet, og forventninger til oppfølging.....	17
3 Arbeidet med innholdet, utredningsinstruksen og andre krav.....	19
3.1 Utredningsinstruksen.....	19
3.1.1 Beskrivelse av dagens situasjon.....	20
3.1.2 Mål, tiltak og virkninger.....	20
3.2 Klart språk og god struktur.....	22
4 Arbeidsdeling og roller i et utvalg.....	23
4.1 Utvalgslederens rolle og oppgaver.....	23
4.2 Utvalgsmedlemmenes rolle og oppgaver.....	24
4.3 Sekretariatets rolle og oppgaver.....	24
5 Råd om arbeidsform og planlegging av utvalgsarbeid.....	26
5.1 Råd om arbeidsform.....	26
5.1.1 Det er nyttig å bruke ulike arbeidsformer.....	26
5.1.2 Arbeid med rapporten.....	27

5.1.3	Arbeidsdeling i utvalget	29
5.1.4	Forholdet til eksterne miljøer og offentligheten	29
5.2	Råd om planlegging av de ulike fasene i arbeidet	30
5.2.1	Etablering av utvalget og drøfting av mandatet	30
5.2.2	Tydeliggjøre problemstillinger og informasjonsinnhenting	32
5.2.3	Sammenstilling og analyse av data, beskrivelse av situasjonen og konsensus om utfordringsbildet.	33
5.2.4	Drøfting av alternative løsninger med konsekvensvurderinger	34
5.2.5	Avklaring av anbefalinger	34
5.2.6	Ferdigstilling av rapporten	35
5.2.7	Overlevering, formidling og forholdet til mediene	35
6	Regler og retningslinjer for utvalgsarbeid	36
6.1	Offentlighetsloven	36
6.2	Forskrift om offentlege arkiv	36
6.3	Honorar til utvalgsmedlemmer	37
6.4	Lov om offentlige anskaffelser	37
7	Praktiske oppgaver – tips til sekretariatet	39
7.1	Innkalling til første møte	39
7.2	Praktiske oppgaver i tilknytning til møtene	40
7.3	Praktiske oppgaver i tilknytning til arkiv	40
7.4	Praktiske oppgaver i tilknytning til budsjett og økonomi	41
7.4.1	Utarbeiding av budsjett	41
7.4.2	Økonomistyring	41
7.4.3	Reiseregninger og honorar	41
7.5	Trykking og publisering av rapporten	42

Sammendrag

Offentlige utvalg har en sentral plass i det norske styringssystemet. I offentlige utvalg deltar ulike deler av samfunnet, for eksempel interesseorganisasjoner og akademia. Målet med å nedsette offentlige utvalg er å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikken og foreslå konkrete tiltak, for eksempel nye lover. Utvalgene skal levere en offentlig rapport (noen ganger flere), som formelt sett er et råd til det departementet som har nedsatt utvalget. Offentlige utvalg bidrar også til at det er åpenhet om hvem som gir regjeringen eller statsråder råd om utvikling og gjennomføring av offentlig politikk, og om hvilke råd de gir.

Rapportene utgis ofte i den etablerte ordningen som kalles NOU (Norges offentlige utredninger), men de kan også utgis på annen måte. NOU-ene sendes som regel på offentlig høring og blir derfor ofte en del av det faglige grunnlaget for meldinger og proposisjoner som regjeringen legger fram for Stortinget.

De offentlige utvalgene er statlige og nedsatt av regjeringen eller av et departement. Utvalgene har ekstern representasjon og er tidsbegrensede, for eksempel til ett år. De eksterne medlemmene kan være partsrepresentanter eller uavhengige eksperter. Utvalgene kan også ha medlemmer fra offentlige myndigheter.

Formålet med denne veilederen er å gi praktiske råd og tips om offentlig utvalgsarbeid som kan bidra til effektivitet i utvalgsarbeidet og til bedre etterlevelse av [utredningsinstruksen](#).

Veilederen skal være et hjelpemiddel først og fremst for lederen og medlemmene i utredningsutvalgene, men også for utvalgssekretariat. Veilederen gir også råd til departementene om utforming av mandat for utvalgene og om hva departementene forventes å gjøre for å bistå utvalgene underveis i arbeidet. I tillegg sier veilederen noe om hvordan departementet forventes å følge opp rapporter fra offentlige utredningsutvalg, for eksempel ved å sende dem på offentlig høring.

Det er viktig å understreke at utredningsutvalg skal ha fleksibilitet i arbeidet, at deltakerne er likeverdige, og at de har fullmakter til å finne de gode løsningene. Dette innebærer at de kan ha dialoger og diskusjoner med hvem de måtte ønske, kun begrenset av mandatet.

Serien med Norges offentlige utredninger startet i 1972. I perioden 1972 – 2018 er det publisert 1572 NOU-er. De er tilgjengelige i fulltekst på [internett](#) fra og med 1994, men også noen fra før 1994 er lagt ut på nettet. Siden 1994 har antallet per år ligget mellom 35 i 2001 og 13 i 2013.

Summary

Public committees have a key position in the Norwegian model of government administration. Various sections of society, such as professional and industrial bodies and academia, participate on public committees. The aim of setting up public committees is to develop the knowledge base for the policy and propose specific measures, such as new legislation. The committees shall submit a public report (sometimes several reports) that formally speaking provide advice to the Ministry that has set up the committee. An additional benefit from the use of public committees is that they contribute to transparency as to who gives the government or ministers advice on how to develop and implement public policy and what advice they provide.

The reports are frequently published as Official Norwegian Reports (Norges offentlige utredninger, NOUs), but may also be published in another way. The NOUs are usually distributed for public consultation and therefore often form part of the technical basis of white papers and parliamentary bills the Government presents to the Storting.

The public committees are set up by the Government or by a ministry. The committees have external representation and are established for a limited time period, such as one year. The external members may be stakeholders or independent experts. The committees may also have members from public authorities.

The purpose of this guide is to provide practical advice and tips on public committee work that may contribute to the efficiency of the committee work and to better compliance with [the Instructions for Official Studies and Reports](#).

The guide is primarily intended for the chairperson and the members of the select committees, but also for the committee secretariat. The guide also provides advice to the ministries on creating mandates for the committees and on what the ministries are expected to do to assist the committees during their work. In addition, the guide says something about how the ministry is expected to follow-up reports from public select committees, such as by distributing them for public consultation.

It is important to emphasise that select committee shall have flexibility in the work, that the members of the committees are equal, and that they have the authority to find good solutions. This means that they can have dialogues and discussions with whom they wish, only limited by mandate.

The series of Norway Official Reports started in 1972. 1572 NOUs were published in the period 1972–2018. The reports became available in full text on the [internet](#) as of 1994, but some pre-1994 reports have also been published online. Since 1994, the annual number of reports has ranged between 35 in 2001 and 13 in 2013.

Zusammenfassung

Öffentliche Kommissionen sind von zentraler Bedeutung im norwegischen Regierungssystem. In diese werden unterschiedliche Vertreter der Gesellschaft berufen. Ihre Mitglieder kommen zum Beispiel von Interessenverbänden, aus Wissenschaft und Forschung. Ziel öffentlicher Kommissionen ist es, grundlegende Erkenntnisse für die weitere Entwicklung eines Politikbereiches aufzuzeigen sowie konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, zum Beispiel neue Gesetze. Die Kommissionen legen in der Regel einen öffentlichen Bericht vor, manchmal auch mehrere. Dieser Bericht ist, formell gesehen, eine unverbindliche Empfehlung an das Ministerium, welches die Kommission eingerichtet hat. Öffentliche Kommissionen tragen zur Transparenz darüber bei, wer der Regierung oder der Ministerin/dem Minister welche Ratschläge zur Entwicklung und Umsetzung ihrer/seiner Politik gibt.

Die Berichte werden in der Reihe „Norwegens offizielle Berichte“ (Norges offentlige utredninger, NOU) herausgegeben, können aber auch davon unabhängig veröffentlicht werden. NOU-Veröffentlichungen werden in der Regel zur öffentlichen Konsultation freigegeben und werden häufig Teil der fachlichen Grundlage für Berichte und Vorschläge, die die Regierung ins Parlament einbringt.

Die öffentlichen Kommissionen sind staatlich und werden von der Regierung oder einem Ministerium eingesetzt. Die Beratungsgremien arbeiten zeitlich begrenzt, zum Beispiel für ein Jahr. Ihre externen Mitglieder können Interessenvertreter oder unabhängige Experten sein. In sie können aber auch Behördenvertreter berufen werden.

Dieser Leitfaden bietet praktische Ratschläge und Tipps. Diese sollen einen Beitrag zu einer effektiven Kommissionsarbeit leisten und zu einer besseren Einhaltung der Vorgaben der „Verordnung über offizielle Studien und Berichte“ (Utredningsinstruksen / [Instructions for Official Studies and Reports](#)) beitragen.

Vor allem für den Leiter und die Mitglieder einer Kommission, sowie für deren Sekretariat, soll dieser Leitfaden eine Hilfe sein. Er enthält aber auch Ratschläge an die Ministerien zur Formulierung des Auftrags und zu den Erwartungen an die Ministerien, wie sie die Kommissionen in deren laufender Arbeit unterstützen sollten. Zudem enthält der Leitfaden Informationen darüber, was von den Ministerien nach der offiziellen Übergabe des Kommissionsberichtes erwartet wird, zum Beispiel eine öffentliche Konsultation.

Es ist wichtig zu unterstreichen, dass die Kommissionen flexibel arbeiten können, dass deren Mitglieder gleichberechtigt sind und dass sie eine Vollmacht dafür haben, gute Lösungen zu finden. Dies bedeutet unter anderem, dass die Kommission selbst entscheidet, mit wem sie im Rahmen ihres Auftrages in Dialog tritt und diskutiert.

Die Reihe „Norwegens offizielle Berichte“ besteht seit 1972. Zwischen 1972 und 2018 wurden 1572 NOU veröffentlicht. Die vollständigen Texte aller seit 1994 veröffentlichten sowie einige ältere Berichte sind im [Internet](#) abrufbar. Seit 1994 lag die Zahl der jährlich veröffentlichten Berichte zwischen minimal 13 im Jahr 2013 und bei maximal 35 im Jahr 2001.

1 Innledning

Veilederens innhold er i hovedsak strukturert etter fasene i utvalgsarbeidet, fra opprettelse til overlevering og formidling.

Kapittel 2 handler om å nedsette et utvalg, å utforme mandat, sette sammen utvalg og sekretariat, og om departementets øvrige oppgaver knyttet til utvalgsarbeidet.

Kapittel 3 beskriver hvordan utvalget skal løse mandatet på en faglig god måte, med særlig vekt på de kravene utredningsinstruksen stiller.

Kapittel 4 handler om hvilke roller og oppgaver utvalgslederen, utvalgsmedlemmene og sekretariatet har.

I **kapittel 5** gir vi råd om arbeidsformer i utvalget og hvordan utvalget bør planlegge arbeidet i de ulike fasene av arbeidet fram mot ferdig rapport.

Et utvalg må forholde seg til flere regler og retningslinjer, for eksempel arkivloven og anskaffelsesloven. Vi redegjør for de viktigste lovene og retningslinjene i **kapittel 6**.

I **kapittel 7** har vi tatt med en oversikt over praktiske oppgaver og noen tips til sekretariatet. Der gir vi tips og råd om hvordan oppgavene kan løses på en god måte.

2 Oppdraget fra regjeringen/departementet til utvalget

2.1 Formålet med å nedsette et offentlig utvalg

Det overordnede formålet med å nedsette et offentlig utvalg er at regjeringen/ departementet ønsker et bedre grunnlag for å utvikle og gjennomføre offentlig politikk på et område. Dette vil normalt innebære å utforme forslag til tiltak på et område og tydelig identifisere virkningene av ulike tiltak. Men det kan også være å utvikle felles problemforståelse og mål på områder med interessekonflikter eller konflikter. Offentlige utvalg bidrar også til at det er åpenhet om hvem som gir regjeringen eller statsråder råd om utvikling og gjennomføring av offentlig politikk, og om hvilke råd de gir.

Det er to hovedvarianter av utvalgsmedlemmer – vi kaller dem her eksperter og partsrepresentanter. Noen kan, som nevnt nedenfor, spille begge rollene. En ekspert vil i første rekke være drevet av et ønske om å belyse saken fra et faglig ståsted. Ulike eksperter kan være uenige om den faglige analysen, men de vil vanligvis ha sin lojalitet til faget og ikke til bestemte grupperinger som vil bli berørt av utredningen og de tiltak som eventuelt foreslås. Et ekspertutvalg vil være et utvalg som er sammensatt av eksperter på den problemstilling som skal utredes. En partsrepresentant vil i første rekke være drevet av et ønske om å belyse hvilke virkninger saksforholdet vil ha for den gruppen vedkommende representerer. Et rent partssammensatt utvalg vil være et utvalg som kun er sammensatt av parter som representerer ulike grupperinger.

Ekspertutvalg og partssammensatte utvalg kan ses som to hovedgrupperinger av utvalg, men i praksis vil et utvalgs sammensetning ligge på en glidende skala fra et rent ekspertutvalg til et rent partsutvalg. Det er fullt mulig å besette et utvalg med både eksperter og parter. Videre kan et partsmedlem også være ekspert på faglige forhold, og en ekspert vil kunne ha lojalitet til bestemte grupperinger. Det er viktig å tenke gjennom hvilke problemstillinger utvalget skal løse og sikre seg at sammensetningen av utvalget er egnet til å løse disse problemstillingene.

Den som tar initiativ til å nedsette et utvalg, bør vurdere kritisk om et utvalg, og da særlig et bredt sammensatt utvalg, vil være den beste løsning for å skape et godt grunnlag for politikkutforming. Et utvalg vil ikke alltid være den mest effektive arbeidsformen. Det kan være ressurskrevende, både økonomisk og fordi utvalget vil trenge å utnytte knapp kompetanse på et samfunnsområde. Et offentlig utvalg bør få tilstrekkelig tid til arbeidet. Kombinert med en høringsrunde vil en gjennomføring av eventuelle tiltak basert på utvalgets forslag, ta tid. Hvis det ikke er mulig å vente på dette, bør utredningsbehovet ivaretas på andre måter.

Et utvalg kan være godt egnet til å behandle kompliserte områder kjennetegnet av faglig uenighet eller dilemmaer, verdivalg og motstridende interesser. Rapporter fra interne arbeidsgrupper og rapporter skrevet av et departement vil i slike situasjoner ofte ikke ha tilstrekkelig legitimitet til å avklare spørsmålene. Et departement vil vanligvis heller ikke ha mulighet til å besitte så høy ekspertise at det vil ha legitimitet til å avklare faglige stridsspørsmål, og i slike tilfeller kan et offentlig utvalg være en god løsning.

Hvis et departement har utredet et problemområde og allerede vurdert hvilke tiltak som det er aktuelt å iverksette, vil det gjenstående utredningsbehovet kun være knyttet til gjennomføringen. Et slikt behov løses normalt ikke ved å nedsette et offentlig utvalg, men ved en intern eller ekstern utredning.

Departementet bør først vurdere om det kan skaffe seg et bedre beslutningsgrunnlag på annen måte enn ved å sette ned et utvalg. Det bør blant annet stille seg følgende spørsmål:

- Kan problemstillingene utredes i et internt prosjekt med faglig bistand fra eksterne eksperter? Faglig bistand fra eksterne eksperter kan eventuelt sikres gjennom en ekstern referansegruppe og FOU-anskaffelser.
- Kan et lite utvalg (to–tre personer) eller en enmannsutredning være en hensiktsmessig utredningsform?

Dersom departementet ønsker å nedsette et offentlig utvalg, kan det være ønskelig at utvalget oppnevnes av Kongen i statsråd. Det kan gjelde dersom flere departementers interesser er berørt, eller dersom oppnevningen av utvalget kan påvirke regjeringens framtidige handlefrihet i vesentlig grad. I slike tilfeller er det viktig at hele regjeringen står bak oppnevningen. I de senere årene har en lagt vekt på at de aller fleste utredningsutvalg med ekstern deltakelse skal oppnevnes i statsråd. Se mer om Kongelige resolusjoner om oppnevning av utredningsutvalg i kapittel 13 i [«Om statsråd»](#), utgitt av Statsministerens kontor.

Videre bør departementet ta stilling til følgende spørsmål:

Er det behov for å nedsette et ekspertutvalg?

Hvis det er behov for å utrede faglige spørsmål, kan det være aktuelt å nedsette et ekspertutvalg. Departementet kan ha et slikt behov hvis det ikke selv innehar den nødvendige ekspertisen til å ivareta kravet om at beslutninger skal være kunnskapsbaserte. Dette kan særlig være tilfelle hvis behovet for ekspertise er saksspesifikk og ikke knyttet til et varig behov som kan løses gjennom nyansettelser. En annen begrunnelse kan være behov for å gi et saksforhold faglig legitimitet, kanskje fordi saksforholdet er komplekst eller for å utelukke at departementet har forutbestemte oppfatninger om saken.

Er det behov for å nedsette et partssammensatt utvalg?

Et partssammensatt utvalg er aktuelt hvis en avklaring av problemforståelse og gode anbefalinger på det aktuelle fagområdet forutsetter at problemstillingene/ spørsmålene behandles av en bredt sammensatt gruppe på «armlengdes avstand» fra departementet. Det er viktig å høre berørte parter fordi de både kjenner feltet og fordi det kan lette gjennomføringen.

Er det vilje til å følge opp eventuelle tilrådninger fra et utvalg?

Et departement bør ikke invitere til et bredt sammensatt utvalg uten at forslagene fra utvalget med stor grad av sannsynlighet kommer til å bli vurdert på en seriøs måte. Dette er et hensyn som spesielt bør vurderes dersom utvalgets utredning og forslag ikke vil kunne følges opp før i neste stortingsperiode.

Det er viktig at offentlige beslutningsgrunnlag er offentlige av hensyn til transparens og demokratisk legitimitet. Konkluderer departementet med at det kan skaffe seg beslutningsgrunnlag på andre måter enn ved å nedsette et offentlig utvalg, bør også disse utredningene offentliggjøres.

Dersom departementet etter en grundig vurdering beslutter at det skal nedsette et bredt utvalg, må det utforme et mandat.

Se også kapittel 2.3 som går nærmere inn på egenskapene til medlemmer og ledere av utvalg.

2.2 Utforming av mandatet

Departementet har ansvaret for å utforme mandatet. Mandatutkast vil normalt legges fram for berørte departementer og avklares i regjeringen, jf. nærmere bestemmelser i retningslinjene fra Statsministerens kontor [om r-konferanser](#) og [om statsråd](#). Hvis mulig bør departementet vurdere om den aktuelle utvalgslederen kan få anledning til å komme med synspunkter på utkastet til mandat før det legges fram for regjeringen. Dersom dette ikke er mulig, må utvalget, og spesielt utvalgslederen, få anledning til en grundig drøfting av det ferdige mandatet med oppdragsgiveren. Det er viktig å sikre en omforent forståelse av mandatet både mellom utvalg og departement og internt i utvalget, jf. kapittel 5.2.1.

Det bør også vurderes om andre skal få uttale seg om utkast til mandat. Her er det viktig å være oppmerksom på utredningsinstruksen punkt 3-1 om tidlig involvering, hvor det heter at andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Videre følger det av utredningsinstruksens punkt 3-1 at utkast til mandat skal først forelegges berørte departementer, før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang.

I et offentlig utredningsarbeid skal utredningsinstruksens krav innarbeides i mandatet, jf. punkt 1-3 i instruksen, blant annet kravet om å besvare minimumskravene til utredning, jf. punkt 2-1 i instruksen. I arbeidet med mandatet vil det være naturlig for departementet å gjøre en første vurdering av utredningsinstruksens spørsmål, for eksempel spørsmålet

om hva som er problemet, og hva som bør oppnås. Det er imidlertid viktig at mandatet gir utvalget frihet til å gjøre selvstendige vurderinger av spørsmålene.

Hvis målet for utvalget er å vurdere og foreslå offentlige tiltak, for eksempel å foreslå endringer i reguleringer eller i økonomisk ressursbruk, gjelder utredningsinstruksens krav fullt ut.

Departementet kan også mene at utredningsbehovet først og fremst innebærer at utvalget bør konsentrere seg om problemforståelse og prinsipielle vurderinger, og i mindre grad foreslå konkrete tiltak og forutsetninger for gjennomføring. Departementet må da sørge for at eventuelle tiltak utredes i tråd med utredningsinstruksen i en senere prosess. Dette må gjøres tydelig ved utformingen av mandatet.

Et godt mandat kjennetegnes ved at:

- det er overordnet og tydelig
- hensikten og bakgrunnen for utvalget er beskrevet
- området som skal utredes, er klart definert
- det er gjort nødvendige avgrensninger mot eventuelle andre utredningsarbeider og pågående prosesser
- de viktigste problemstillingene er tydelig formulert
- det ikke legger føringer på valg av metode for å innhente informasjon for å kunne belyse problemstillingene i mandatet
- det ber om utredning av flere alternative tiltak
- det ikke legger direkte eller indirekte føringer på hvilke tiltak utvalget skal anbefale
- det er realistisk, det vil si at det er mulig å løse mandatet på en faglig god måte innenfor den tids- og ressursrammen som utvalget får til rådighet
- det stiller krav om at NOU-en har god struktur og er skrevet i et godt og klart språk
- det stiller krav til lovutvalg om at lovforslaget har god struktur og er skrevet i et godt og klart språk, slik at også ikke-jurister forstår forslaget

2.2.1 Om lovutvalg

Lovutvalg er en type utvalg som vil ha som oppgave å utrede en ny lov for å regulere et problemfelt, eventuelt gjøre endringer i eksisterende lovverk.

Mandatet for lovutvalg vil naturlig nok legge til grunn at nye lovreguleringer er egnet som virkemiddel for å løse problemene på området. Mandatet bør imidlertid legge opp til å gi stor frihet for utvalget til å utrede hvordan loven bør utformes.

Et klart og godt språk er viktig i alt som skrives, og det er særlig viktig i lovtekster. Dette bør gå klart fram av mandatet. I flere og flere mandater til lovutvalg stilles det nå krav om at lovforslaget skal utformes i et klart og godt språk. Et godt og klart språk og en ryddig struktur bidrar til at loven blir forstått og virker etter hensikten.

2.2.2 Utvalgets tidsramme og budsjett

Fristen utvalget får for å gjøre utredningen ferdig, må vurderes ut fra formålet med utvalget og oppgavens omfang og kompleksitet. Et godt kunnskapsgrunnlag og avklaring av målkonflikter kan kreve en god del tid. Utvalgets tidsramme bør blant annet vurderes ut fra om det er behov for å framskaffe data/informasjon gjennom eventuelt kjøp av tjenester. Eventuelle anskaffelsesprosesser er tid- og ressurskrevende. En mandatperiode på under ett år kan gjøre det vanskelig å innhente nye data og å gjøre tyngre analyser.

Lovutvalget bør planlegge prosessen slik at det får tilstrekkelig tid til å jobbe godt med språket og strukturen i loven, og til å trekke inn språkfaglig ekspertise.

I forbindelse med for eksempel et regjeringsskifte vil det være aktuelt for departementet å vurdere tillegg eller presiseringer av mandatet. Medlemmene i utvalget har imidlertid sagt ja til å delta i utvalget ut fra det opprinnelige mandatet, og endringer i mandatet bør derfor i utgangspunktet unngås.

Det er fagdepartementets ansvar å fastsette et realistisk budsjett for utvalget. Elementer som kan gå inn i vurderingen, er antall medlemmer, honorarer, reise- og oppholdsutgifter, kjøp av konsulenttjenester og servering på møtene. Fagdepartementet har ansvaret for å føre regnskap og for å innhente regnskapsopplysninger fra utvalget.

2.3 Sammensetning av utvalg

Ved oppnevning av utvalgsmedlemmene bør departementet vurdere hvilken fagkompetanse de bør ha, slik at utvalget har gode forutsetninger for å løse mandatet. Dersom utvalget er bedt om å utrede tiltak, bør sammensetningen av utvalget være slik at det, i tråd med utredningsinstruksen, er kompetent til å vurdere virkninger av ulike tiltak for ulike grupper. Det kan være behov for samfunnsøkonomisk kompetanse for å vurdere positive opp mot negative virkninger av ulike tiltak.

Dersom målet med utvalget er å framskaffe ny kunnskap, er det viktig at departementet vurderer hvilke fag og fagtradisjoner som bør brukes i utvalget, for å sikre tilstrekkelig bredde i utvalgets kompetanse. Hvis utvalget skal bidra til å avklare spørsmål som det er faglig uenighet om, er det viktig at sammensetningen ikke blir skjev ut fra et faglig ståsted.

Dersom målet for utvalget, i tillegg til å framskaffe kunnskap, er å bli enige om felles mål og verdier, er det viktig at sammensetningen avspeiler ulike interesser, erfaringer og ståsteder. I dette inngår at departementet skal vektlegge personlig egnethet hos aktuelle kandidater med ønsket kompetanse.

Særlig viktig er kandidatens samarbeidsevner, arbeidskapasitet og faglige uavhengighet. Selv om utvalgsmedlemmer formelt sett oppnevnes personlig, og det ikke er bestemte organisasjoner som har rett til oppnevning, kan departementet likevel vurdere om det vil være hensiktsmessig at utvalget er delvis partssammensatt. Det vil innebære at organisasjoner selv får anledning til å peke ut «sine» medlemmer. Også da bør en skjev partsrepresentasjon unngås. I slike tilfeller bør departementet i kontakt med organisasjonene legge opp til at medlemmene som pekes ut, er i stand til å delta i utvalgets avklaringer uten stadig å måtte klarere standpunkter med organisasjonen, jf. behov for avklaring av fullmakter i kapittel 4.2 og 5.2.1.

Hvis departementet nedsetter et lovutvalg, der sluttproduktet skal være en ny lov eller full revisjon av eksisterende lovverk, er det viktig at departementet ikke bare legger vekt på juridisk kompetanse. Det er viktig å vurdere virkninger av ulike forslag. Dette kan kreve kompetanse fra ulike fag og verdivurderinger fra ulike deler av samfunnet. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å vurdere å oppnevne medlemmer som ikke kommer fra Norge.

Departementet bør også vurdere det enkelte medlems personlige forutsetninger for å kunne fungere i en gruppe og bidra til et godt sluttprodukt. Det er en fordel at utvalg settes sammen slik at noen i utvalget har deltatt i utvalg tidligere. Særlig kan det være en fordel at utvalgslederen har lederegenskaper og erfaring fra tidligere utvalg.

Ved sammensetning av utvalget er det også viktig å tilstrebe bred demografisk representasjon og deltakelse fra hele landet.

Departementet må også følge likestillings- og diskrimineringslovens krav om kjønnsrepresentasjon i utvalg. Lovens § 28 omhandler kjønnsbalanse i offentlige utvalg mv.

Departementsansatte kan være medlemmer av utvalg. De kan være oppnevnt av det departementet de er ansatt i, eller av et annet. Over tid har det vært en synkende andel departementsansatte i offentlige utvalg. Departementsansatte kan bidra til å sikre god informasjon om status og utviklingstrekk innenfor departementets ansvarsområde og bidra til realistiske tilrådinger fra utvalget ut fra hva som kan være aktuelt å følge opp. Disse hensynene kan imidlertid like godt ivaretas ved at departementsansatte deltar i sekretariatet. Samtidig kan departementsansatte mangle reell uavhengighet når det gjelder tilrådinger. Oppfølgingen av utvalget kan også bli krevende for departementet fordi det kan bli aktuelt å gå imot sin egen representants tilrådinger i utvalget. En viktigere innvending mot departementsdeltakelser er nok at departementet kan føle seg bundet av departementsansattes tilrådninger i utredningen. Ved sammensetning av utvalg bør disse ulike hensynene vurderes og avklares.

Se også kapittel 2.1 som handler om formålet med å nedsette et offentlig utvalg.

2.4 Sammensetning av sekretariatet

Det er viktig for departementet å sørge for at sekretariatet settes sammen slik at det har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de nødvendige oppgavene for utvalget. Det vil kreve evne til å uttrykke seg klart, evne til å vurdere ulike konsekvenser av tiltak og som oftest forvaltningskompetanse og evne til å håndtere tall og beregninger. For lovutvalg er det spesielt viktig at sekretariatet har kompetanse i å skrive godt og klart språk. Hvis sekretariatet ikke har denne kompetansen, er det viktig at det knytter til seg språkfaglig ekspertise tidlig i arbeidet.

Utvalget har normalt en sekretær eller et sekretariat bestående av to eller flere sekretærer. Sekretærene kan være ansatt etter ordinær utlysning eller ved at man finner fram til og spør aktuelle kandidater. Dette kan gi mulighet for forskere og andre kompetansepersoner til å bidra i sekretariater. Alternativt kan sekretariatsfunksjonen fylles av direktorats- eller departementsansatte. Disse bør helt eller delvis fritas fra sine ordinære arbeidsoppgaver i den perioden utvalget arbeider. En mulighet kan være å legge ansvaret for sekretariatet til et underliggende organ.

Et sekretariat bestående av departementsansatte kan bidra til å sikre god informasjon innenfor departementets ansvarsområde og bidra til realistiske vurderinger som grunnlag for utvalgets arbeid. Samtidig kan det være krevende for departementsansatte å ha en tilstrekkelig uavhengig rolle ved utformingen av beslutningsgrunnlag. Selv om det kan være verdifullt å ha departementsansatte i sekretariater, kan det være uheldig ikke å ha noen eksterne. Eksterne sekretærer vil som oftest delta på heltid, mens departementsansatte oftere vil delta på deltid. Sekretærer på heltid vil bidra til kontinuitet og stabilitet i utvalgsarbeidet. Om mulig bør departementet konsultere utvalgslederen når det gjelder sammensetningen av sekretariat, og eventuelt la utvalgslederen delta ved ansettelse.

2.5 Departementets oppgaver underveis i utvalgsarbeidet, og forventninger til oppfølging

Det er departementets ansvar å registrere utvalget i [databasen for statlige styrever, råd og utvalg](https://data.regjeringen.no/sru/) (SRU).¹ Ved endringer av utvalget skal databasen oppdateres.

Det kan være hensiktsmessig at departementet bistår sekretariatet med praktiske oppgaver som reiseregninger, hotellbestillinger, regnskap og eventuelt tilrettelegging for digitale prosjekter eller liknende. Det er svært viktig å utnytte sekretariatets kompetanse godt, særlig til de faglige oppgavene. Videre må departementet legge teknisk til rette for et digitalt arkiv for utvalget, jf. nærmere beskrivelse av arkivloven i kapittel 6.2. Dette er spørsmål som departementet bør tenke igjennom før oppnevningen.

¹ <https://data.regjeringen.no/sru/>

Selv om departementet ikke har formell plikt til å følge opp utredninger, er det i utredningsinstruksen under punkt 3-3 sagt at en offentlig utredning normalt skal legges ut på høring. I denne sammenheng kan departementet vurdere om det er særlige spørsmål i utredningen som det er ønskelig å få synspunkter på, og om det er supplerende eller tilstøtende spørsmål departementet ønsker å legge ut på høring samtidig. Her kan det være på sin plass å nevne veiledningen til utredningsinstruksen kapittel 3.1.4 Statlige konsultasjonsordninger. Her orienteres det om statlige konsultasjonsordninger for saker som påvirker samiske interesser, kommuner og fylkeskommuner.

Hensikten med høringer er å belyse ulike forslag ved at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal kunne si sin mening om disse. Det må gå klart fram av høringssaken at høringsinstansene står fritt til å kommentere det de ønsker. Høringen legges ut på regjeringens [nettside for høringer](#), slik at alle, ikke bare de angitte høringsinstansene, kan komme med synspunkter på utredningen. Alle dokumenter i en høringssak er offentlige. Departementet bør i den videre oppfølgingen av utredninger grundig vurdere anbefalingene og følge dem opp eller kvittere dem ut på annen måte.

Dersom det er hensiktsmessig å formulere ja/nei-svar eller flere svaralternativer, og/eller å knytte kommentarer og svar til enkeltpunkter i utredningen, er det mulig å skreddersy en løsning for å avgi høringssvar som forenkler arbeidet vesentlig. Dette vil gjøre det enklere både for dem som vil avgi høringsuttalelser, og for departementet som skal bearbeide og analysere svarene. Selv om det er departementet som har ansvaret for å legge utredningen ut til høring, er det ønskelig at utvalget gir innspill til hvordan det kan tilrettelegges for å få gode og strukturerte høringssvar.

3 Arbeidet med innholdet, utredningsinstruksen og andre krav

Oppdraget for et utvalg består av et mandat med problemstillinger som skal løses. Her beskriver departementet hvilket problem det mener trenger en løsning. Departementet kan også legge føringer på hvilke tiltak utvalget som minimum må vurdere. Arbeidet må legges opp slik at utvalget kan løse mandatet innenfor den tidsrammen som er avsatt. Dette krever god planlegging, jf. kapittel 5.2.

Utvalget bør klargjøre hvilke deler av utredningen som er rettet mot de ulike delene av mandatet. Dette kan for eksempel gjøres i innledningen, som ofte har form av en leseveiledning.

3.1 Utredningsinstruksen

I [utredningsinstruksen](#) settes det krav om at en utredning som et minimum skal besvare følgende spørsmål, jf. instruksens punkt 2-1:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Videre heter det: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. [...] Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte. Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.»

Begrunnelsen for å sette ned et offentlig utvalg vil ofte være at departementet mener det er særlig nødvendig å få utført en grundig utredning. Dette vil innebære store forventninger til kvaliteten på sluttproduktet fra et offentlig utvalg. Ofte vil de tiltakene som et offentlig utvalg skal vurdere, innebære vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, noe som innebærer at utvalget skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med [Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser \(R-109/14\)](#). Siden en offentlig utredning ofte vil legge grunnlag for senere arbeid med saksfeltet, bør utredningen være mer grundig enn senere oppfølging av saksfeltet, for eksempel i stortingsdokumenter.

3.1.1 Beskrivelse av dagens situasjon

Ofte vil mandatet inneholde et krav om å beskrive dagens situasjon på området, hvordan utviklingen har vært, og en sammenlikning med situasjonen i andre land. Der det er relevant, bør utvalget også se hen til og redegjøre for eksisterende politikk og regelverk i EU/EØS. En viktig kvalitet ved norske offentlige utredninger er at de gjerne inneholder bakgrunnsbeskrivelser med blant annet oversikt over hvordan problemfeltet har vært vurdert i tidligere utredninger.

Ofte vil slike bakgrunnsbeskrivelser kreve en god del ressurser og tid. Det er da viktig at arbeidet innrettes slik at beskrivelsene munner ut i en vurdering av det utfordringsbildet vi står overfor. Tilsier disse utfordringene eller problemene at det er behov for å gjøre endringer i den offentlige politikken på området? En offentlig utredning bør arbeide grundig med dette spørsmålet og dokumentere problembeskrivelsen. Hvilke grupper (innbyggere, offentlige virksomheter, organisasjoner og andre) er berørt, og hvilket omfang har problemet? Hvor dekkende er problembeskrivelsen, og hva er de dypere årsakene til problemene?

3.1.2 Mål, tiltak og virkninger

Neste steg, med utgangspunkt i problembeskrivelsen, vil være å vurdere hvilke mål som bør settes opp for området. Slike mål kan være hentet ut fra mandatet for oppdraget eller fra sentrale politiske målformuleringer. En god offentlig utredning vil også kunne inneholde en selvstendig vurdering av hvordan mål for sektoren/området bør formuleres. En bred sammensetning av et offentlig utvalg gir i seg selv legitimitet til uavhengige målvurderinger.

Det er viktig å tenke bredt og identifisere ulike mulige tiltak. Ikke alle mulige tiltak kan beskrives i detalj, men det er viktig å kunne gå videre med flere realistiske tiltak som kan bidra til å løse de identifiserte problemene og nå de formulerte målene. For å identifisere mulighetene og beskrive mulige tiltak nærmere er det viktig å innhente relevant fagkunnskap.

Tiltak kan være innrettet som pedagogiske virkemidler som gir informasjon og veiledning, de kan være innrettet for å påvirke økonomiske insentiver (for eksempel avgifter), de kan direkte styre atferd i form av påbud og forbud, eller de kan innebære at det offentlige foretar investeringer eller leverer tjenester. I vurderingen av tiltakene bør utvalget se på om det er sannsynlig at de kan bidra til tilfredsstillende måloppnåelse, og om det er sannsynlig at nyttevirkningene vil overstige kostnadene. Plassering av ansvar og hvordan ulike tiltak vil virke i samspill med andre tiltak, både innenfor og utenfor den aktuelle sektoren, er sentralt i vurderingen av hvordan tiltak skal utformes.

I utredningsinstruksen er det satt som krav at en skal vurdere hvilke prinsipielle spørsmål mulige tiltak reiser. Fordi et offentlig utvalg ofte er bredt sammensatt og har tid til fordypning, vil det ha gode muligheter til å vurdere prinsipielle spørsmål. I mange tilfeller vil offentlige utvalg opprettes for å avklare og samle konsensus om prinsipielle verdispørsmål.

Det kan være prinsipielle begrensninger for hvilke tiltak som kan velges, og hvordan tiltak kan utformes. Slike begrensninger vil for eksempel kunne følge av at vi har forpliktet oss gjennom internasjonale konvensjoner når det gjelder menneskerettigheter. Det er viktig å avklare grensene for slike forpliktelser og hvilket handlingsrom som finnes. Selv om tiltak kan være innenfor det juridiske handlingsrommet for offentlige tiltak, kan det være viktig for et utvalg å få fram hvordan de påvirker viktige prinsipielle hensyn, både positivt og negativt. Dette kan være virkninger som er vanskelige å vurdere og avveie sammen med andre virkninger, for eksempel virkningen av et tiltak for mindretallsrettigheter eller for utsatte enkeltindivider.

Tiltak kan ha både positive og negative virkninger, og virkningene kan være både tilsiktede og utilsiktede. Virkningene av de ulike tiltakene skal utredes, slik at man kan foreta en anbefaling om valg av tiltak på et informert grunnlag. Det er ikke tilfredsstillende bare å vurdere virkninger av det alternativet som utvalget går inn for, selv om det av hensyn til gjennomføringen kan være hensiktsmessig med mer detaljerte vurderinger av det anbefalte alternativet.

Det er viktig å identifisere hvilke grupper som berøres, på hvilken måte og i hvilket omfang. Hvis det er flere tiltak som vurderes og anbefales, kan det være nyttig å beskrive de samlede virkningene for de berørte gruppene. Virkninger bør beskrives selv om de ikke tallfestes. En analyse må legge vekt på å få fram hvilke mekanismer som fører til de antatte virkningene, og hvor sikre virkningene er. En hovedoppgave for et utvalg vil være å klarlegge virkninger av mulige tiltak. Det kan eventuelt være nødvendig med delutredninger, gjerne som vedlegg til utredningen, for å belyse virkninger av ulike tiltak.

Det er viktig at utvalget gir en klar anbefaling og begrunnelse for tiltakene eller tiltaket som foreslås. Det følger av veilederen til utredningsinstruksen at man som en hovedregel bør anbefale det tiltaket som vurderes å gi størst samlede positive virkninger i forhold til samlede negative virkninger for samfunnet (veileder s. 31). Hvis det ikke er enighet om tilrådinger og det finnes ulike tilrådinger, er det viktig at utvalgsrapporten får tydelig fram forskjellene i tilrådingene, hvorfor medlemmene ikke er enige, og hvem som står bak de ulike tilrådingene.

En utredning av offentlige tiltak skal også inneholde vurderinger av forutsetninger for vellykket gjennomføring. Gjennomføringsspørsmål vil ofte omhandle forutsetninger for gjennomføring av et tiltak som for eksempel organiseringsløsninger, IKT, informasjon og liknende. Offentlige utvalg kan levere gode vurderinger av mulige overgangsordninger av ulike tiltak, men vil i noen tilfeller levere sin rapport så tidlig i en beslutningsprosess at det ikke vil være hensiktsmessig å vurdere gjennomføringsspørsmål grundig. Her vil utformingen av mandatet være førende for hvordan utvalgsrapporten bør utformes.

[Direktoratet for økonomistyring \(DFØ\)](#) har på sine nettsider retningslinjer og veiledninger o. l. om utredningsarbeid, jf. særlig veilederen til utredningsinstruksen og veilederen i samfunnsøkonomiske analyser. Også lenker til mer avgrensede veiledninger, for eksempel veileder om lov og forskriftsarbeid, statistikkilder og liknende, er samlet på DFØs nettside. DFØ kan bistå med innlegg og kurs om utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser.

3.2 Klart språk og god struktur

Utredningen bør ha en god struktur og være skrevet i klart språk, jf. [Språkrådets skriveråd](#). Klarspråk er kommunikasjon med en så tydelig ordlyd, struktur og visuell utforming at leserne finner informasjonen de trenger, forstår den og kan bruke den. Målgruppene for et utvalgsarbeid vil alltid inkludere politikere, innbyggere, interesseorganisasjoner og næringsliv, i tillegg til relevante fagmiljøer. Derfor må særlige fagtermer forklares. Særsilt krevende forklaringer av teknisk karakter kan for eksempel plasseres i bokser. Det er særlig viktig at sammendraget av utredningen er klart og godt skrevet.

Utvalg som skal utarbeide forslag til lov, må arbeide grundig med den språklige utformingen av lovforslaget. Utvalget kan knytte til seg en språkeksperter som bistår i arbeidet underveis. Den språklige utformingen bør være del av arbeidet gjennom hele prosessen. Uklart og komplisert språk kan ikke fanges opp gjennom en språkvask til slutt. Derimot kan det være en god idé å teste forslaget ut på reelle brukergrupper underveis.

4 Arbeidsdeling og roller i et utvalg

Utvalget er selvstendig i sitt arbeid og ikke underlagt instruksjon fra det departementet som har nedsatt utvalget. Dette er et viktig grunnlag for utvalgets rolleforståelse.

Utvalgets kontakt med departementet bør fortrinnsvis skje gjennom utvalgslederen eller sekretariatslederen.

4.1 Utvalgslederens rolle og oppgaver

Lederen skal lede møtene og sikre framdrift i arbeidet. Lederen har vanligvis stor innflytelse på hvordan arbeidet legges opp, og hvilke problemstillinger som skal prioriteres. Lederen vil også ofte være sentral når utvalgets vurderinger og forslag skal formuleres.

Et hovedmål for utvalgsarbeid er å legge fram en utredning av god kvalitet innen fristen som er satt i mandatet. Lederen må derfor legge til rette for et velfungerende og effektivt utvalgsarbeid for å levere som forventet.

Noen av utfordringene utvalgslederen står overfor, er å:

- lede møtene effektivt
- skape et godt samarbeidsklima og en positiv atmosfære
- sikre framdriften i arbeidet
- utnytte ressursene i utvalget på en god måte
- sikre at medlemmenes synspunkter blir hørt og ivaretatt
- sikre at forslag og begrunnelser kommer klart fram i utredningen
- sikre tilgang til språkeksperter og nok tid til klarspråksarbeid
- oppnå størst mulig grad av enighet og unngå unødige dissenser
- sørge for et system/opplegg for kvalitetssikring av utredningen
- ha et godt samarbeid med sekretariatet

Disse punktene samsvarer i stor grad med de utfordringene ledere generelt står overfor, men det er noen vesentlige forskjeller.

Et utvalg er et kollegialt organ som skal arbeide sammen i en begrenset periode. I et kollegialt organ er alle medlemmer faglig likestilte. Lederen av utvalget vil normalt ikke selv ha valgt (ansatt) de andre medlemmene i utvalget. Det vil heller ikke være et ordinært leder-underordnet-forhold i utvalget. Leveransen er som regel en rapport hvor det er viktig at forslag

og begrunnelser kommer klart fram. Alt dette vil stille krav til hvordan lederen legger opp arbeidsprosess, diskusjoner og det endelige forslaget til løsning eller anbefalinger.

Utvalgslederen må fange opp og løse eventuelle konflikter. Avhengig av hvor alvorlig situasjonen er, bør utvalgslederen vurdere å ta kontakt med departementet for å få hjelp. Det må kunne forventes at utvalgslederen har personlige egenskaper som innebærer at vedkommende også håndterer misnøye med egen person på en god og klok måte.

4.2 Utvalgsmedlemmenes rolle og oppgaver

Utvalgsmedlemmene forventes å bidra i arbeidet med sin kompetanse for å sikre et godt ferdig produkt. Utvalget har et samlet ansvar for utredningens kvalitet, og alle utvalgsmedlemmene må bidra. Det forventes at de stiller forberedt til møtene, deltar aktivt og gjerne gir skriftlige bidrag og merknader til tekstutkast. Hvis et medlem er kritisk til arbeidet, er det viktig å ta dette opp tidlig. Hvis medlemmet vurderer å markere uenighet, er det også ryddig å varsle dette tidlig, slik at utvalgslederen/utvalget kan vurdere å endre framstilling og tilrådinger.

Selv om et medlem av utvalget er personlig oppnevnt, er oppnevningen ikke bare basert på vedkommendes kompetanse, men ofte også på det fagmiljøet vedkommende tilhører. Det enkelte medlemmet bør avklare om det helt og holdent kan uttale seg med grunnlag i egne vurderinger, jf. kapittel 5.2.1. Dersom utvalgets rapport sendes på høring, må man være oppmerksom på at virksomheten der medlemmet arbeider, kan ha en annen vurdering enn det medlemmet har. Dette gjelder også for departementsansatte.

Det er ønskelig at utvalgets medlemmer deltar i den offentlige debatten.

4.3 Sekretariatets rolle og oppgaver

Sekretariatet har en nøkkelrolle i alle utvalg. Ofte vil sekretærene, i motsetning til utvalgsmedlemmene, jobbe på heltid. Dette må sekretariatet ta hensyn til når det skal legge til rette for et godt og effektivt utvalgsarbeid for hele utvalget. Dette omfatter både faglige og praktiske oppgaver. De praktiske oppgavene er mer detaljert gjennomgått og redegjort for i kapittel 7. I det følgende behandles rollen til sekretariatet.

Sekretariatet er underlagt utvalget. Det innebærer også at sekretærer, som eventuelt er utlånt av departementet, må være bevisst at det er utvalget de skal jobbe for, og ikke departementet. En utfordring for utvalgssekretærer med sterk departementstilhørighet kan være at de, bevisst eller ubevisst, arbeider for å fremme sitt eget departements interesser på et område, noe som kan gå på bekostning av fagligheten i det arbeidet de skal gjøre for utvalget.

Det er i stor grad opp til lederen å bestemme hvordan utvalgsarbeidet skal legges opp, herunder hvor aktivt sekretariatet skal styres, og hvilken rolle det skal ha. Dette kan variere fra utvalg til utvalg, avhengig av hva lederen finner hensiktsmessig.

I noen utvalg deltar for eksempel lederen og utvalgsmedlemmer selv i skrivingen av utredningen, mens det i andre utvalg er sekretariatet som skriver hele eller deler av utredningen. Sekretariatet bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å ta i bruk digitale verktøy, for eksempel prosjektor, for å gi personer som skal skrive, et felles sted å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon. Digitale fellesløsninger kan være praktisk, men kan også bidra til at arbeidet blir uoversiktlig og forutsetter at sekretariatslederen tar et tydelig ansvar.

Hvor aktiv rolle sekretariatet har i selve utvalgsmøtene, vil også kunne variere. Det forventes at de presenterer faglig stoff og eventuelt bidrar til faglige avklaringer. I og med at sekretariatet ikke er en del av utvalget, er det ofte ikke naturlig at det kommer med sine meninger og synspunkter og deltar i diskusjoner i utvalgsmøtene. Men utvalgets leder og utvalget selv kan ønske å høre meninger og synspunkter fra sekretariatet fordi de har god innsikt i fagområdet og de problemstillingene utvalget arbeider med.

Utvalgslederen og sekretariatet bør i begynnelsen av arbeidet klarlegge rollen til sekretariatet og oppgavene som sekretariatet forventes å gjennomføre. Det er viktig at forventningene er samstemte mellom utvalgslederen og sekretariatet, men også innad i sekretariatet.

Når det gjelder arbeidsdelingen internt i sekretariatet, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å dele sekretariatsoppgavene slik at noen ivaretar de faglige oppgavene og andre løser de praktiske oppgavene.

5 Råd om arbeidsform og planlegging av utvalgsarbeid

Utvalgsarbeid kan legges opp på forskjellige måter, og det er vanskelig å si at én måte nødvendigvis vil være den mest hensiktsmessige.

Mye av utvalgsarbeidet forutsetter tilstrekkelig tid til å sette seg inn i oppgaven, å framskaffe nødvendig underlagsmateriale og å vurdere problemstillinger og gi anbefalinger.

I det følgende vil vi gi råd om hvordan utvalgsarbeid bør legges opp. Vi begynner i kapittel 5.1 med råd og omtale av forhold som er viktige gjennom hele utvalgets arbeid, uavhengig av fasene i arbeidet. Deretter gir vi i kapittel 5.2 råd om de ulike fasene i arbeidet fra oppstart til avslutning. Det er viktig tidlig både å ha en felles forståelse av hvordan arbeidsformen i utvalget skal være, og å planlegge gjennomføringen av arbeidet gjennom de ulike fasene.

5.1 Råd om arbeidsform

Utvalgsarbeid kan være krevende. Det er viktig å legge til rette for god kvalitet og hindre forsinkelser i framdriften. Det er også viktig å løse konflikter i utvalg og sekretariat.

Arbeidsformen må legge til rette for at den enkeltes kompetanse og erfaring blir utnyttet godt, og at samspeilet i utvalget bidrar til å øke kvaliteten på oppgaveløsningen. Samarbeidsklimaet og arbeidsformen i utvalget vil ha stor betydning for kvaliteten på det utvalget skal produsere.

5.1.1 Det er nyttig å bruke ulike arbeidsformer

Det kan ofte være hensiktsmessig å veksle mellom ulike arbeidsformer. Eksempler er presentasjoner fra eksterne innledere eller utvalgsmedlemmer og arbeid i mindre grupper. Andre eksempler er studieturer, arbeidsgrupper, samlinger, eller å legge møter til relevante institusjoner, organisasjoner, offentlige virksomheter eller geografiske områder. Å se, oppleve og høre om en situasjon eller problemer gir ofte bedre innsikt enn bare å lese om eller få presentert utfordringene. Arbeidsformene bør legge til rette for å tenke bredt og nytt, slik at utvalget får et godt tilfang av ideer og synspunkter. Samtidig må utvalget prioritere og systematisere disse brede idéinnspillene.

Når det gjelder utforming av lovforslag, kan bruk av skriveverksteder være en nyttig arbeidsform. Skriveverksteder er en tverrfaglig arbeidsmetode som har vist seg å være spesielt godt egnet når det skal utarbeides kompliserte tekster. Difi har utarbeidet heftet [Råd og tips til dere som skal arrangere skriveverksteder](#).

5.1.2 Arbeid med rapporten

En utfordring, nesten uavhengig av hvor lang frist som er gitt for utvalget, vil være å sikre en god framdrift. Dette gjelder i alle faser av arbeidet. I de fleste utvalg vil sekretariatet skrive det meste av rapporten. Sekretariatet har derfor et stort ansvar for å sikre at tekster produseres underveis, og at rapporten blir ferdigstilt med god kvalitet. Samtidig vil det gjerne være utvalgslederen som er ansvarlig for å sørge for nødvendige avklaringer, i møtene og ellers, for å sikre nødvendig framdrift. Under gir vi noen råd for å sikre god framdrift og kvalitet:

- *Utforsk problemstillingene fra ulike vinkler.* Vurder behovet for å involvere interessenter, brukere, tjenesteytere og samarbeidspartnere for å avklare hva som er de viktigste problemene utvalget skal løse.
- *Begynn å skrive tidlig.* Det er viktig at det tidlig blir skaffet til veie relevant materiale for utvalget, og at sekretariatet skriver bakgrunnstekster som grunnlag for arbeidet.
- *Sett av tid til å skrive klare tekster.* Diskusjonsnotater, rapportutkast og referater bør skrives i et klart språk for at alle utvalgsmedlemmene skal forstå ulike fagdiskusjoner og konklusjonene som fattes underveis. Skap fra begynnelsen av en felles forståelse for hva klart språk er, og hva det betyr for hvordan utvalget skal arbeide med tekstene.

For lovutvalg er det spesielt viktig å definere tidlig i arbeidet hvilke grupper loven henvender seg til, og hva som skal til for at loven vil virke etter hensikten. Den gjeldende rettskrivingsnormen for korrekt og klart språk gjelder også for rettsregler. Arbeidet med språket og strukturen må gis høy prioritet fra første stund og være en integrert del av arbeidet. Språkeksperter kan gjerne trekkes inn når utvalget har kommet et stykke på vei med å utforme det materielle innholdet, men mens det fortsatt er tid og rom for nødvendige justeringer. Test også lovutkastet på reelle brukere mens det fortsatt er mulig å forbedre teksten. Til dette kan man få god hjelp i veilederen [Lovteknikk og lovforberedelse](#) fra Justisdepartementet.

Hvis utvalget består av flere eksperter som har et faglig «stammespråk», og som bruker faglig terminologi, kan dette være en utfordring. Diskusjonene i utvalget og tekstene som utarbeides, bør legges på et nivå som muliggjør at alle i utvalget kan delta og gi kommentarer til teksten. For lovutvalg kan det være hensiktsmessig å skrive utkast til lovteksten tidlig i prosessen. Lovteksten vil vanligvis være den viktigste delen av utredningen. Den vil så å si være konklusjonen på utvalgets drøftinger. Lovteksten bør derfor ikke utarbeides i en hektisk slutfase, men i stedet modnes over tid i lys av de avveininger som utvalget gjør. Dette kan tilsi at utvalget omtrent midtveis i arbeidet bør ha på plass et foreløpig lovutkast. Det er viktig å understreke for utvalgsmedlemmene at forslaget ikke er endelig.

Ta tidlig i bruk NOU-malen som rapporten skal leveres i. DSS tilbyr opplæring og støtte til dem som har hovedansvaret for det redaksjonelle arbeidet, utformingen og redigeringen av utredningen. Malen legger føringer på det ferdige dokumentets struktur, oppbygging og utseende. Hold orden på grafer og kildebruk og bestem bruk av referanser. Sekretariatet bør ikke vente med litteraturliste og referanser til korrekturlesningen av rapporten.

- *Diskusjonsnotater kan være nyttige.* Mange utvalg vil legge opp arbeidet i form av diskusjonsnotater til utvalgets møter som blir revidert på grunnlag av utvalgets synspunkter. Diskusjonsnotatene bør løfte fram ulike alternativer (slik som alternative målformuleringer og tiltak). Det kan være hensiktsmessig å gi slike notater en form som gjør at de lett kan legges til grunn for avsnitt/kapitler i rapporten.
- *Sett av tid til tekstgjennomganger, men ikke for tidlig.* Den tekstlige utformingen av rapporten/utredningen, som er utvalgets hovedprodukt, er viktig. Men en arbeidsform som avgrenses til å behandle tekst, kan lett føre til konsentrasjon om formuleringer og detaljer for tidlig i arbeidet. Deltakerne kan lett henge seg opp i teksten uten at problemkomplekset blir tilstrekkelig bearbeidet, belyst og vurdert. Samtidig vil det være nødvendig at teksten er utformet slik at utvalget kan stille seg bak den. Det er derfor viktig å sette av tid til dette, slik at tekster blir ferdig diskutert og akseptert av utvalget som endelige. Det vil i lovutvalg for eksempel være viktig å sette av tid til å gjennomgå formuleringer i lovutkastet, men heller ikke i slike utvalg bør man bruke tid på detaljformuleringer for tidlig i prosessen.
- *Avklar tekster og konklusjoner underveis.* En rapport vil bestå av en del bakgrunnsstoff og problembeskrivelser. Utvalget bør avklare løpende om de er enige i innholdet i disse tekstene, og ikke mot slutten av utvalgsperioden. I siste del av utvalgsperioden bør utvalget særlig vie tilstrekkelig tid til å avklare konklusjoner og anbefalinger.
- *Send ut dokumenter til møtene i god tid.* Legg opp til at dokumenter til møtene sendes ut i god tid, gjerne en uke på forhånd. Enkelte utvalg har med hell bedt om skriftlige merknader fra utvalgsmedlemmene til tekstene før møtene. Dette kan gi utvalgslederen og sekretariatet bedre grunnlag for å planlegge møtene, slik at diskusjonene blir målrettede og effektive.
- *Planlegg på forhånd hva utvalget ønsker å få ut av hvert enkelt møte.* Sekretariatet og utvalgslederen bør vurdere og formidle hvilke konklusjoner og tekster utvalget bør konsentrere diskusjonen om og ha som ambisjon å avklare i løpet av et møte. Presentasjoner av utsendt materiale fra sekretariatet eller utvalgslederen kan bygge opp om slike avklaringer.
- *Konkluder underveis i møtene.* Diskusjoner på møter kan ta opp mange spørsmål og hoppe fra tema til tema. Åpne diskusjoner som får fram nyanser og mange perspektiver, kan være bra. Det er imidlertid avgjørende at utvalgslederen kan oppsummere og konkludere på de enkelte punktene i form av foreløpige avklaringer og konklusjoner.
- *Bekreft konklusjoner ved skriving av referater.* Referatene bør som et minimum gjengi beslutninger og konklusjoner fra møtet. En kan også vurdere å nevne hvilke temaer og synspunkter som har vært tatt opp i møtet, for å kunne dokumentere grunnlaget for konklusjonene. Det er ulik praksis i utvalg for hvor omfattende referater skal være. En rettesnor kan være at referater ikke bør ha så omfattende gjengivelser av utvalgsmedlemmenes synspunkter at de må bruke mye tid på å diskutere formuleringer i referatene.

- *Sett av tid til å håndtere dissenser i utvalget.* Arbeidet med å avklare om det må bli dissenser, kan ta tid. Det kan være tidkrevende å arbeide fram samlende formuleringer, og det kan være arbeidskrevende å få formulert gode flertalls- og mindretallssynspunkter. Ofte vil det være nyttig å notere seg det som kan oppfattes som dissenser, tidlig i arbeidet, og så gå videre for senere å vurdere om disse også er relevante ved slutføringen av arbeidet.

Utvalgsrapporten bør ha god struktur og være skrevet i godt og klart språk, jf. kapittel 3.2.

Det er viktig at utvalgets arbeid og synspunkter er godt dokumentert, og at alle medlemmene kan stå inne for sluttresultatet. Utvalgsrapporter vil nødvendigvis se svært ulike ut avhengig av både mandat, saksområde og hvordan utvalget ønsker å framstille og formidle arbeidet sitt.

Det er i utredningen viktig å skille mellom hva som er fakta, synspunkter fra informanter og utvalgets egne vurderinger. Det kan for eksempel være lett å vri den beskrivende tekstene i retning av utvalgets egne oppfatninger. Dette kan bidra til å svekke tilliten og troverdigheten til utvalget.

5.1.3 Arbeidsdeling i utvalget

Det kan være hensiktsmessig å fordele ansvaret for beskrivelse og eventuelt også vurdering av ulike temaer/problemstillinger blant utvalgsmedlemmene. På den måten utnytter utvalget spesialkompetansen til medlemmene best mulig og øker engasjementet deres. Utvalget kan deles opp i mindre arbeidsgrupper, eller enkeltmedlemmer kan ta et særlig ansvar for et tema eller en delutredning. En slik arbeidsdeling bør avklares i et samlet utvalgsmøte. Mange utvalg vil likevel legge vekt på at hele utvalget deltar i alle drøftinger for at utvalget samlet skal stå bak rapporten, og vil derfor ikke legge opp til arbeidsdeling i utvalget.

5.1.4 Forholdet til eksterne miljøer og offentligheten

Vanligvis er det utvalgets leder som vil profilere utvalget i offentligheten under og etter at utvalget har levert sin rapport. Omfanget av dette arbeidet, spesielt etter at utredningen er ferdig, vil avhenge av hvor aktuelt temaet for utredningen er i samfunnsdebatten. Innledningsvis i arbeidet bør utvalgslederen sette forholdet til offentligheten på dagsordenen, slik at utvalget har en felles oppfatning om dette.

Mange utvalg vil legge opp til at utvalgets diskusjoner holdes internt for å sikre åpne diskusjoner, og at utvalgets konklusjoner holdes internt helt fram til rapporten leveres. Det forhindrer ikke at det kan være hensiktsmessig at medlemmer trekker på ressurser fra egen arbeidsplass for å diskutere enkeltspørsmål. Rammene for en slik diskusjon bør avklares med utvalgslederen. Det kan også hende at utvalget eller enkeltmedlemmer blir presset av ulike interessenter. Dersom det skjer, bør også informasjon om dette gis til utvalget og avklares.

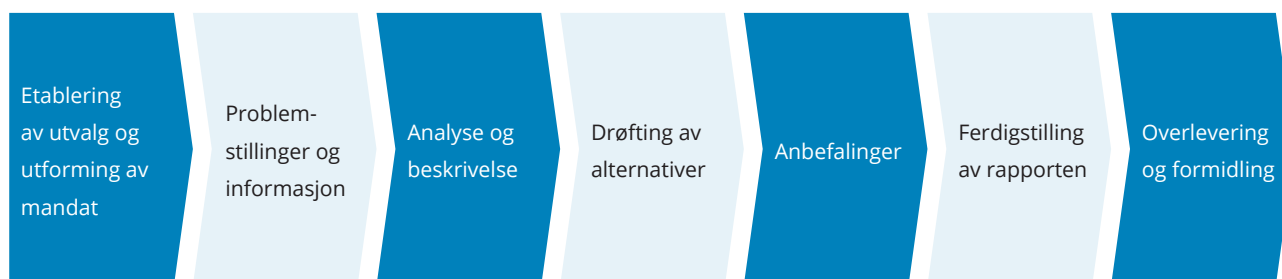
5.2 Råd om planlegging av de ulike fasene i arbeidet

For å disponere tiden konstruktivt og effektivt må utvalget lage en plan for de ulike fasene i arbeidet. Formålet med planen er å:

- identifisere hvilke forhold som skal utredes ut fra mandatet og utredningsinstruksens krav, og hvilke aktiviteter og oppgaver som må utføres for å kunne løse mandatet
- gjennomføre arbeidet effektivt ved å sette oppgaver og aktiviteter i logisk rekkefølge
- sikre at tiden fordeles på ulike faser i utvalgsarbeidet
- sikre framdrift gjennom å tidfeste når oppgavene og aktivitetene skal utføres og ferdigstilles
- sikre at utvalgets medlemmer har en felles arbeidsplan og kan innrette seg etter den

Utvalget må derfor tidlig sette opp en plan med milepæler for fasene og for aktiviteter og oppgaver. Figuren under illustrerer fasene i utvalgsarbeid, men aktivitetene i fasene vil i praksis gli over i hverandre. For å komme videre i arbeidet vil det også kunne være nødvendig å gå fram og tilbake mellom faser etter som nye problemstillinger dukker opp.

Figur 1. Faser i utvalgsarbeid



5.2.1 Etablering av utvalget og drøfting av mandatet

Mandatet er oppgaven eller oppdraget til utvalget. Det er viktig at utvalget tidlig har en grundig diskusjon om mandatet. På et første konstituerende møte i utvalget kan det være hensiktsmessig at en fra departementet, enten fra embetsverket eller fra politisk ledelse, redegjør nærmere for bakgrunnen for utvalget og de ulike mandatpunktene. Videre bør hvert enkelt medlem gjøre rede for sin forståelse av mandatet og hvilke ambisjoner medlemmet mener utvalget bør ha, og eventuelle bindinger som kan innebære interessekonflikter. Hvert medlem bør også i presentasjonen av seg selv si noe om hvilke erfaringer og kompetanse det har som kan være nyttige bidrag i utvalgsarbeidet. Det kan gi et godt grunnlag for samarbeidet i utvalget fra begynnelsen. Utvalgslederen må sikre at det er nok tid til denne fasen.

Det er viktig at utvalget etablerer en felles forståelse av mandatet, for å unngå at reell uenighet ikke kommer opp før utvalget skal konkludere. Manglende felles forståelse kan resultere i unødige dissenser og dårlig kvalitet på de rådene og anbefalingene utvalget skal gi.

Utvalget bør få fram sin egen forståelse av mandatet og hvilke elementer som må løses, hvilke avgrensninger som bør gjøres, og hvilke elementer utvalget eventuelt vil vektlegge mindre.

Det er også viktig å sette klart språk på dagsordenen fra begynnelsen av. Hvem skal lese utredningen? Hva vet vi om leserne? Hvordan når vi målet om klart og godt språk? For lovutvalg er det ekstra viktig å være bevisst på leserne og de gruppene som skal forstå og forvalte loven i ettertid.

Dersom arbeidet med mandatforståelsen avdekker uklarheter av betydning i mandatet, bør utvalgslederen ta dette opp med oppdragsgiveren (det aktuelle departementet) skriftlig og så tidlig som mulig. For eksempel kan utvalget mene at mandatet er for snevert, det vil si at spørsmål som naturlig hører inn under utvalgets arbeid, ikke inngår i mandatet, eller mandatet kan oppfattes som for vidt. I noen tilfeller kan det være flere utvalg som arbeider parallelt med tilgrensende eller overlappende problemstillinger. Avgrensning bør i så fall tas opp med både departementet og eventuelt også med andre utvalg så tidlig som mulig. Dersom utvalget får et utvidet mandat med tilleggsoppgaver, bør det vurdere å be om utsatt leveringsfrist på hele eller deler av rapporten.

Selv om utvalget bør drøfte mandatet tidlig, er det viktig å ta dette fram igjen på flere stadier i utvalgets arbeid for å sjekke om utvalget løser mandatet. Forhold kan ha dukket opp underveis i arbeidet som kan gjøre det vanskelig å svare på hele eller deler av oppgaven. En siste sjekk av om utvalget løser mandatet, bør gjøres tidsnok til at det er mulig for utvalget å få behandlet uavklarte punkter i mandatet. Før arbeidet ferdigstilles, bør utvalget vurdere å skrive et utkast til pressemelding basert på foreløpige konklusjoner, for å vurdere om utvalgsrapporten løser mandatet på en tilfredsstillende måte.

Utvalget bør lage en disposisjon til rapport tidlig i arbeidet. Dette gir en god oversikt over det materialet som skal produseres, men en disposisjon utgjør ikke en tilstrekkelig plan for arbeidet. Den kan medvirke til å avgrense og snevre inn tilnærmingen til sakskomplekset. Det er viktig å vurdere kritisk om disposisjonen som ble utarbeidet i en tidlig fase, vil være egnet til å formidle utvalgets vurderinger og anbefalinger godt nok.

Arbeidsformen og effektiviteten i utvalget kan bli svekket av medlemmer som ikke kan uttale seg på selvstendig grunnlag og stadig må klarere vurderinger med virksomheten eller organisasjonen de tilhører, jf. påpekningen i kapittel 2.3 om sammensetning av utvalg. På det første møtet i utvalget kan dette temaet være et punkt på dagsordenen. Utvalgets medlemmer må om nødvendig avklare denne typen spørsmål med virksomheten eller organisasjonen de kommer fra, med sikte på å få tilslutning til at de kan uttale seg på grunnlag av egne vurderinger. Dette gjelder også for departementsansatte som må avklare sin rolle i utvalget med eget departement.

5.2.2 Tydeliggjøre problemstillinger og informasjonsinnhenting

Det er viktig at alle utvalgets medlemmer, uavhengig av kompetansebakgrunn, kan delta på en meningsfull måte i arbeidet med å vurdere utvalgets

problemstillinger. Dette kan tilsi at utvalget bør legge vekt på en bred innføring i fagområdene som er relevante for utvalgets arbeid i begynnelsen av arbeidet. Dette kan gi et felles kunnskapsgrunnlag, slik at alle utvalgsmedlemmene får mer likeverdige forutsetninger for å kunne delta på tvers av kompetanseområder.

Det er ofte vanskelig i planleggingen å forutse alt som må gjøres for å kunne løse oppgaven (mandatet) best mulig. Fasen med informasjonsinnhenting kan lett bli langvarig og føre til at utvalget kommer i tidsnød mot slutten av arbeidet.

Utvalget bør lage en plan som målretter informasjonsinnhenting og sikrer at det tidlig fanger opp ulike sider av sakskomplekset. I planleggingen av informasjonsinnhenting er det viktig å klargjøre hva slags informasjon og hvilke data utvalget trenger for å belyse og avklare problemstillingene. For utvalg som har mandat med stor samfunnsmessig betydning, kan det være aktuelt å ha mye kontakt med eksterne aktører. Eksempler er dialogmøter og brukerpaneler. For ekspertutvalg kan dette være mindre relevant.

Å gjennomføre møter som involverer mange aktører, for eksempel brukere, eksperter eller andre interessenter, er en ressurskrevende måte å innhente informasjon på. Ressursbruken må vurderes opp mot nytten av møtene og om møtene vil gi utvalget gode innspill og momenter som kan tas inn i utvalgets videre arbeid. Jo bedre forberedt møtene med eksterne aktører er, jo større er muligheten for å få inn verdifulle bidrag.

Et utvalg vil i begrenset grad selv kunne sette i gang eksperimenter eller gjennomføre tyngre vitenskapelige analyser. Men ofte vil det være hensiktsmessig å vurdere studier som allerede er gjennomført, med sikte på å avklare om det finnes dokumentert kunnskap på et felt. Det vil ofte være viktig å bruke tilgjengelig statistikk på et felt for å kunne løse mandatet.

Det vil imidlertid kunne være ulike syn innen et fagfelt, og det kan mangle faglige avklaringer. Årsaken kan være at det ikke er gjort tilstrekkelig forskning på feltet, eller at studier trekker i ulike retninger. Utvalget kan da møte en utfordring ved at det verken har tid til eller faglig grunnlag for å kunne avklare de faglige spørsmålene tilfredsstillende.

For å kunne gi tilrådingen vil et utvalg uansett måtte orientere seg i eksisterende kunnskap og synspunkter på utfordringer på feltet og konsekvenser av mulige tiltak. Ofte vil en hovedaktivitet for utvalget være å invitere fagpersoner og andre interessenter til å legge fram sine vurderinger for utvalget. Utvalget bør også invitere til skriftlige innspill, eller på annen måte hente inn aktuelle synspunkter på et felt. I tillegg til at slike innspill fra ulike interessenter kan opplyse en sak, kan slik tidlig involvering gi større legitimitet til den videre prosessen med å vurdere ulike forslag.

Utvalget må vurdere hvor godt dokumentert informasjonen er, før den tas med i informasjonsgrunnlaget, og være kritisk til kvaliteten på den informasjonen som mottas i møter med ulike interessentgrupper.

En mulig måte utvalget kan invitere interessenter til å komme med innspill på, er å opprette en egen nettside med informasjon om utvalget. Aktiv bruk av en nettside vil være en ressurskrevende oppgave for sekretariatet. Utvalget må vurdere om forventet nytte av nettsiden vil stå i forhold til ressursbruken ved å håndtere innspill.

Ofte vil det følge av mandatet at utvalget skal kartlegge situasjonen i andre land. Dette kan gi et nyttig perspektiv på utfordringer i Norge, samtidig som utvalget må være klar over de begrensningene som kan ligge i å overføre erfaringer fra land med andre rammebetingelser for oppgaveløsning og virkemiddelbruk på et område. Det vil derfor være naturlig å begynne med å hente sammenlikningsgrunnlag fra andre nordiske land.

Dersom utredningen handler om et tema som har internasjonal interesse, bør utvalget også ha med en oppsummering på engelsk (summary) i den endelige rapporten.

Utvalget kan ha behov for å kjøpe inn egne ekspertutredninger. Dette kan være egne forskningsrapporter som skal belyse et problem, eller det kan være sammenfatninger av kunnskapsstatus for et felt. Det tar tid å formulere problemstillingene for en utredning, finne fram til egnede miljøer som kan utføre utredningen, og få den gjennomført med en offentlig anskaffelse, jf. kapittel 6.4. I noen tilfeller kan behovet for denne typen utredninger være identifisert allerede før utvalget er nedsatt eller kommet i gang med arbeidet. Enkelte ganger bestiller departementet som oppnevner utvalget, utredninger eller materiale. Dette kan eventuelt gjøres i samråd med utvalgslederen og vil være en god hjelp for utvalget.

5.2.3 Sammenstilling og analyse av data, beskrivelse av situasjonen og konsensus om utfordringsbildet

Ofte vil et utvalgsarbeid i begynnelsen ha form av et løpende seminar der ulike fagpersoner og representanter fra feltet legger fram hvordan de oppfatter tilstanden og utfordringene på et område. Etter hvert bør utvalget få utarbeidet tekster som gir en første skisse av utvalgets egen problemforståelse. Utvalget – med et særlig ansvar for lederen – bør så fort som mulig identifisere de viktigste problemstillingene og avklare hvor det er grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning og et felles utfordringsbilde i utvalget. Hvis dette ikke er tilfellet, må utvalget vurdere hvordan de skal analysere feltet videre, slik at de kan bli enige om utfordringene på området. Ved planleggingen av arbeidet bør utvalget ta hensyn til hvor krevende de enkelte problemstillingene er. Det er derfor viktig å prioritere problemstillingene og få identifisert sider ved området eller sakskomplekset som kan være vanskelige å få belyst, og som det kan være vanskelig å komme til enighet om.

5.2.4 Drøfting av alternative løsninger med konsekvensvurderinger

Etter hvert vil utvalgsarbeidet gå over i en fase der mer av tiden går til å skrive tekster. Hvis utvalget skal vurdere tiltak for å håndtere utfordringer på et område, vil disse tekstene etter hvert dreie seg om å vurdere mulige tiltak og konsekvenser av disse. Det er viktig å huske på at utvalget skal vurdere alternative tiltak og virkninger av disse.

Analysen av virkningene av tiltakene bør være en integrert del av teksten og ikke bare sammenfattes i et eget kapittel på slutten av utredningen. Alle analyser og beregninger skal være etterprøvbare, og statistikk- og tallgrunnlaget skal være strukturert slik at det kan brukes videre.

5.2.5 Avklaring av anbefalinger

Når det nærmer seg slutføring av rapporten, vil det være viktig å kartlegge om utvalget kommer fram til en samlet tilråding, eller om det vil bli dissenser på enkelte punkter i utredningen. Ønsket om å oppnå enighet må ikke bli så stort at utvalget bruker uforholdsmessig mye tid på å diskutere spørsmål det er uenighet om. Samtidig vil det være en fordel om eventuelle uenigheter begrenser seg til anbefalingene og ikke gir seg utslag i ulik virkelighetsbeskrivelse og utfordringsbilde. Hvis utvalget i for stor grad legger vekt på enstemmighet, kan det gi kompromisser som er til lite hjelp for beslutningstakerne. Både beslutningstakerne og allmennheten vil kunne ha interesse av at slik uenighet blir klargjort.

Hvor viktig enighet er, vil også avhenge av formålet med å nedsette utvalget. Et resultat med flere alternativer som er godt begrunnet, kan i noen tilfeller være et godt nok grunnlag for å ta beslutninger. I noen tilfeller er imidlertid formålet å komme fram til løsninger som avveier ulike hensyn, og som det er mulig å oppnå enighet om. Departementet som har oppnevnt utvalget, kan da ønske å få vurdert graden av mulig enighet. På dette grunnlaget kan departementet bedømme risikofaktorer i den videre beslutningsprosessen og mulighetene for å få gjennomført en endring.

Dersom utvalgsmedlemmene ikke er enige, er det viktig at grunnlaget for henholdsvis flertallets og mindretallets ulike konklusjoner kommer klart fram i utredningen. Det vil derfor være en fordel om de ulike synspunktene relaterer seg til hverandre. De bør gjerne beskrives samlet, eventuelt både i de kapitlene dette hører hjemme, i konklusjons-/anbefalingskapitlet og i sammendraget.

Hvordan balansen mellom flertallets og mindretallets forslag med begrunnelser skal beskrives, er en vurderingssak. Sekretariatet bør bidra til at mindretallets syn utformes slik at framstillingen av de ulike synene blir helhetlig. Ett eller flere mindretall har uansett rett til å utforme sin egen dissens slik det eller de vil.

5.2.6 Ferdigstilling av rapporten

Utvalgets arbeid må planlegges ut fra når manuset skal leveres til trykking og overleveres til oppdragsgiveren. En tidsplan for ferdigstilling må avklares med Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), som er ansvarlig for trykking av NOU-en, jf. kapittel 7.5.

Normalt vil det siste møtet med reelle drøftinger være før manuset sendes til trykkeriet, selv om det også kan gjøres tekstlige justeringer i korrekturrunden, helt fram til trykkingsordre gis. Det er ikke uvanlig at utvalget får en kopi av manuskriptet som skal sendes trykkeriet, for å kunne komme med et eventuelt siste innspill. Det vil da kunne organiseres slik at utvalgslederen, i kontakt med sekretariatet, har fullmakt til å vurdere innkomne merknader og annet og ferdigstille rapporten.

Et viktig hensyn er at rapporten skal forstås av grupper som utredningen retter seg mot. Hvis utvalget har brukt et klart språk i bakgrunns- og diskusjonsnotater og tidlige rapportutkast, reduseres risikoen for at en språkvask i siste fase avdekker tvetydigheter og usikkerhet om utvalgets konklusjoner.

En må være forsiktig med eventuelle språklige revisjoner gjennom en språkvask på et sent stadium i prosessen, fordi dette kan gå på bekostning av den enigheten som er oppnådd om formuleringer.

5.2.7 Overlevering, formidling og forholdet til mediene

Tidspunktet for avlevering kan være avgjørende for hvor stor interesse det er for utredningen. Formidlingen av resultatet – både når, hvordan og hvor – må planlegges. Departementets kommunikasjonsrådgivere bistår gjerne i dette arbeidet.

Det er ikke uvanlig at utvalgslederen har et møte med oppdragsgiveren, for eksempel statsråden i det aktuelle departementet, en eller to uker før den offentlige presentasjonen. Slik blir departementet forberedt på å gi en første reaksjon på utvalgets rapport. I tillegg bidrar dette til å forberede høringsrunden.

Utredninger fra utvalg som er oppnevnt ved kongelig resolusjon, blir som regel overlevert til statsråden eller en annen representant for den politiske ledelsen i departementet. En offentlig utredning overleveres vanligvis på en pressekonferanse, eventuelt også med inviterte interesserte parter til stede.

Utvalgslederen, og ofte også utvalgsmedlemmene, er med på overleveringen. Skal overleveringen skje på en pressekonferanse, er det vanlig at lederen først gir en kort presentasjon av hovedpunktene i utredningen. Deretter skjer selve overleveringen, og statsråden vil takke for rapporten og eventuelt si noe om videre oppfølging av den. Til slutt får pressen anledning til å stille spørsmål.

Utvalget vil normalt legge fram en pressemelding om rapporten. Departementet kan også sende ut en pressemelding i forbindelse med at utvalget har avsluttet arbeidet.

6 Regler og retningslinjer for utvalgsarbeid

Enkelte regelverk og retningslinjer er særlig viktige for utvalgsarbeid. I vedlegget kan man finne en mer detaljert beskrivelse av noen av temaene, med praktisk informasjon, tips og råd.

6.1 Offentlighetsloven

[Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd](#) (offentlighetsloven) gjelder i prinsippet for all offentlig virksomhet. Utvalgets sluttdokument vil være offentlig, mens interne arbeidsdokumenter og tidlige utkast som regel vil kunne unntas offentlighet. Offentlighetsloven § 14 gir grunnlag for at utvalget kan nekte innsyn i utvalgets interne dokumenter fordi de er utarbeidet for egen intern saksforberedelse. Offentlighetsloven § 11 gir grunnlag for merinnsyn. [Rettleiar til offentleglova](#) utdyper disse bestemmelsene.

Når det gjelder klage på manglende innsyn i utvalgets arbeid i utvalgsperioden, er departementet som overordnet administrativt organ klageinstans i henhold til offentlighetsloven § 32 og tilhørende forskrift § 11. Det følger også av offentlighetsloven at det administrative organet som utvalget avleverer arkivet sitt til etter at det har avsluttet arbeidet, skal behandle eventuelle senere begjæringer om innsyn i utvalgets dokumenter.

6.2 Forskrift om offentlege arkiv

[Forskrift om offentlege arkiv](#) til arkivloven har regler om arkivplikten for offentlige utvalg.

Forskriften § 2 gir særregler for offentlige utvalg m.m. og har følgende ordlyd:

Offentlege utval som statlege, fylkeskommunale og kommunale råd, utval, nemnder, komitear og liknande blir ikkje rekna som eigne organ etter denne forskrifta.

Offentlege utval som er oppretta ved lov eller kongeleg resolusjon, skal likevel ha eige arkiv med mindre anna er fastsett av det opprettande organet, vedkomande departement eller overordna organ. For andre offentlege utval kan dei nemnde organa fastsetje at utvalet skal ha eige arkiv.

Dersom verksemda til eit utval inngår i den ordinære saksbehandlinga hos eit offentleg organ, skal saksdokumenta journalførast og arkiverast hos dette organet.

Dersom eit offentleg utval ikkje skal ha eige arkiv, skal saksdokumenta til utvalet journalførast og arkiverast hos overordna organ eller hos eit organ det overordna organet fastset.

For offentlege utval som skal ha eige arkiv, gjeld føresegnene i § 6, § 7, § 12, § 14 til § 17 og § 19 til § 25. Inngåande og utgåande saksdokument til eller frå slike utval skal journalførast etter føresegnene i § 9 og § 10.

6.3 Honorar til utvalgsmedlemmer

Ifølge [Statens personalhåndbok](#) gis det utvalgsgodtgjørelse til utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon, og det kan gis godtgjørelse til departementsoppnevnte utvalg dersom arbeidet ikke har karakter av ordinær saksbehandling/utredning, eller koordinering/samordning av ordinære oppgaver mellom flere virksomheter. Veiledende satser framgår av statens personalhåndbok kapittel 10.14.2.

Fullmakt til å fastsette timesatsen for utvalgsgodtgjøring er delegert til fagdepartementet. Det skal ikke gis godtgjørelse til statsansatte dersom arbeidet hører inn under vedkommendes ordinære arbeids- og ansvarsområde. Det gis normalt godtgjørelse for både møter og møteforberedelse. Når det gjelder godtgjøring av møteforberedelse, er et utgangspunkt at medlemmene får betalt for den tiden de har brukt til møteforberedelse.

Det skal betales arbeidsgiveravgift ved utbetaling av honorar.

Selvstendig næringsdrivende som i vesentlig utstrekning har utgifter til for eksempel eget kontor, behov for ekstrahjelp/avløser/vikar og annet, kan gis en høyere timesats utover den som er fastsatt for faktisk medgått tid og arbeid i møter og møteforberedelser.

Der virksomheten opererer med faktureringskrav til den enkelte medarbeideren, kan tapte inntekter for virksomheten dekkes av oppdragsgiveren. Fullmakten til å dekke slike utgifter tilligger fagdepartementet.

Medlemmene bør inngi kravene fortløpende, jf. veilederens kapittel 7.4, der det framgår at slike utgifter til utvalgsarbeidet bør refunderes fortløpende.

6.4 Lov om offentlige anskaffelser

Et utvalg kan ha behov for bistand fra for eksempel forskere eller konsulenter til å utarbeide utredninger eller gi annen faglig bistand.

Sjekk derfor om virksomheten din har eksisterende avtale med relevante konsulenter eller forskere. Hvis de har det kan dere gjøre avrop på disse avtalene og spare tid og ressurser knyttet til å gjennomføre en ny anskaffelse.

Dersom dere ikke har en avtale som kan benyttes må bistanden kjøpes i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og følge tilhørende prosedyrer.

Før gjennomføring av konkurransen er det viktig med god planlegging som innebærer grundig kartlegging av behovet og hva som kan leveres i leverandørmarkedet, både mht. hvilke konsulenter som har relevant kompetanse eller hvilke forskningsmiljøer som kan være aktuelle.

I gjennomføringsfasen gjør man den faktiske anskaffelsen og inngår de nødvendige kontrakter. Offentlige anskaffelser er underlagt et regelverk der beløpsgrenser bestemmer når kjøpet må kunngjøres offentlig og hvilke prosedyreregler som gjelder. Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier, som angir når det er plikt til å kunngjøre nasjonalt eller når det er plikt til å kunngjøre i hele EØS-området.

Dersom kostnadene er fra 100 000 kroner og opp til det som er definert som EØS-terskelverdiene, er prosessen enklere enn om kjøpet ligger over disse terskelverdiene. Kravet til nasjonal og internasjonal kunngjøring av konkurransen for tjenestekjøp er satt til 1,3 mill. kroner (terskelverdien) om kjøpet gjøres av en statlig myndighet. Terskelverdiene justeres annet hvert år som følge av endringer i valutakursene. Kunngjøringen gjøres via Doffin nasjonalt og i TED internasjonalt. Se www.doffin.no for mer veiledning om hvordan en kunngjøring skal gjennomføres.

De gjeldende terskelverdiene finnes her: <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/terskelverdier>

For øvrig finnes det veiledning om hvordan man skal planlegge, gjennomføre og følge opp kjøp av konsulenttjenester her: <https://www.anskaffelser.no/konsulenttjenester>

I tilfelle det er behov for kjøp av forskningsbistand, kan man lese mer om denne typen kjøp her: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/standardavtale-forsknings-og-utredningsoppdrag-kd>

For øvrig inneholder www.anskaffelser.no råd og tips om offentlige anskaffelser som også er nyttige når utvalg skal kjøpe bistand.

7 Praktiske oppgaver – tips til sekretariatet

I dette kapittelet er noen av de viktigste praktiske og administrative oppgavene i utvalgsarbeidet kort beskrevet.

I begynnelsen haster det med å innkalle til det første utvalgsmøtet, skaffe møtelokaler, opprette digitalt arkiv, etablere rutiner for arkivhold og journalføring, lage budsjett og etablere regnskapsrutiner. Sekretariatet må også avklare med departementet hva som skal være gjeldende satser for utbetaling av honorar til utvalget, jf. kapittel 6.3. Hvis det der uklart om den ferdige rapporten skal trykkes som NOU, må dette avklares med oppdragsgiveren, jf. kapittel 7.5.

Sekretariatet bør så snart som mulig vurdere hvordan arbeidet i sekretariatet kan gjøres mest mulig hensiktsmessig. Et tips kan være å ha faste ukentlige møter og å lage en arbeidsplan med oppgaver, frister og ansvarsdeling i sekretariatet.

Det kan være lurt å ta kontakt med personer som har erfaring som utvalgssekretærer, og få råd fra dem.

Arbeidsoppgaver og forventninger bør snarest avklares med utvalgslederen, jf. kapittel 4.3. I utgangspunktet vil det være lederen for utvalget som disponerer over de økonomiske midlene utvalget er tildelt. Sekretariatet bør snarest avklare med utvalgslederen hvilke fullmakter det har til å disponere midler.

For å sikre at alle har grunnleggende kompetanse om klart språk, bør utvalgs- og sekretariatsmedlemmene gjennomføre Difis og Språkrådets innføringskurs i klarspråkteknikker, [Den gylne pennen](#).

7.1 Innkalling til første møte

I forbindelse med innkallingen til det første møtet kan det være hensiktsmessig å lage en «pakke» som sendes til medlemmene. Denne pakken kan omfatte: møteinnkalling, mandat, kontaklinformasjon til sekretariatet, og bakgrunnsmateriale. Pakken bør også inneholde informasjon om [DFØs selvbetjeningsportal](#), der krav om utvalgsgodtgjørelse og reisegodtgjørelse leveres elektronisk. Utvalgsmedlemmene bør også bli gjort kjent med denne veilederen før arbeidet tar til.

På første møtet er det hensiktsmessig å be om kontaklinformasjon til de enkelte medlemmene og å lage en fullstendig kontaktliste for utvalget.

Det vil være naturlig å fastsette en møteplan for minimum et halvt år framover. Møtene vil gjerne foregå som endagsmøter eller møter som går over to dager. Sekretariatet bør planlegge dette i kontakt med utvalgslederen og blant annet vurdere behovet for at utvalgsmedlemmene blir bedre kjent med hverandre.

7.2 Praktiske oppgaver i tilknytning til møtene

Sekretariatet har ansvaret for en rekke oppgaver av både faglig og praktisk karakter i tilknytning til møtene. Eksempler på sentrale oppgaver er å:

- utarbeide diskusjonsnotater og kapittelutkast eller skaffe annet materiale som skal legges fram på møtet. Dette utgjør vanligvis en stor del av sekretariatets arbeid.
- bestille hotell med møterom eller reservere møterom og bestille servering til møtene.
- sende innkalling til møter. Tidspunktet for de enkelte møtene bør være avklart tidligere, for eksempel ved at utvalget fastsetter møteplaner for minst et halvt år om gangen.
- dokumentere beslutninger og synspunkter. Disse notatene vil danne grunnlag for skriving av møtereferatet, problemnotater og rapportutkast.
- skrive møtereferat. Møtereferatet er en bekreftelse på at møtet er avholdt, og på hvem som var til stede, både fra utvalget og eventuelle andre. Referatene vil fungere som dokumentasjon på medlemmenes deltakelse og grunnlag for utbetaling av godtgjørelse, jf. også kapittel 5.1.2.
- følge opp beslutningene som utvalget har truffet på møtet. Oftest vil oppfølgingsarbeidet i hovedsak bestå i å utarbeide nytt tekstmateriale. Det kan imidlertid også dreie seg om andre gjøremål, som å framskaffe statistikk eller fakta, ta kontakt med personer som kan være innledere på et utvalgsmøte, forberede et høringsmøte eller organisere studietur.

7.3 Praktiske oppgaver i tilknytning til arkiv

En av sekretariatets første oppgaver er å etablere et arkiv. Utvalgets arkiv bør være digitalt. Departementet som har opprettet utvalget, skal i samarbeid med utvalget legge til rette for en hensiktsmessig teknisk arkivløsning, og kan gi arkivfaglig veiledning, jf. kapittel 6.2.

For utvalg som skal ha egne arkiv, gjelder bestemmelsene i [arkivforskriften](#) §§ 6, 7, 12, §§ 14 til 17 og §§ 19 til 25. Inngående og utgående saksdokumenter til eller fra utvalget skal journalføres etter bestemmelsene i §§ 9 og 10.

Følgende dokumenter som utvalget mottar og produserer, skal arkiveres:

1. Den ferdige utredningen
2. Møteinnkallinger med dagsorden
3. Møtereferater (forhandlingsprotokoll)
4. Korrespondanse – inn- og utgående brev
5. Utvalgsdokumentasjon vedrørende oppnevning og mandat, diskusjonsnotater, tekstutkast og innsamlet data/informasjon
6. Dokumentasjon fra utvalgsmedlemmer som belyser utvalgets arbeid
7. Budsjett og eventuelt regnskapsmateriale

I tillegg skal departementet arkivere sin befatning med saken.

Når utvalget har fullført arbeidet, skal sekretariatet så raskt som mulig og innen en måned etter at utredningen er avgitt, ferdigstille arkivet sitt. Sekretariatet skal kontakte det opprettende departementet for å få avlevert arkivet.

7.4 Praktiske oppgaver i tilknytning til budsjett og økonomi

7.4.1 Utarbeiding av budsjett

Når utvalget er nedsatt og budsjetttrammene avklart, skal utvalget utarbeide et budsjett for det inneværende året. Utvalget skal senere utarbeide budsjettforslag for hvert enkelt år. Det er vanligvis sekretariatet som lager utkast til budsjett, som så forelegges lederen og eventuelt også de andre medlemmene av utvalget. Budsjettforslaget bør ofte utarbeides i samråd med den respektive fagavdelingen i departementet. Sekretariatet bør sjekke med departementet om det ble utarbeidet kostnadsestimater for utvalget da det ble besluttet opprettet. Dette vil kunne være et nyttig utgangspunkt for sekretariatet i arbeidet med å lage et godt budsjett.

7.4.2 Økonomistyring

Normalt vil det være departementet eller et annet statlig organ som fører utvalgets regnskap. Departementet forventes å føre regnskapet slik at utvalget til enhver tid har oversikt over den økonomiske situasjonen sin. Sekretariatet må sørge for at det har oversikt over utvalgets kommende utgifter.

Dersom økonomisituasjonen for utvalget endres i forhold til avtalt budsjett, skal departementet varsles om dette så snart som mulig. I samråd med departementet må budsjettsituasjonen da gjennomgås med sikte på eventuelle budsjettendringer.

7.4.3 Reiseregninger og honorar

En oppgave for sekretariatet er å etablere rutiner for håndtering av reiseregninger, utvalgsgjørelser og andre administrative utgifter. Departementet bør bistå sekretariatet i dette arbeidet,

jf. kapittel 2.5, men det vil uansett være noen gjøremål som tilligger sekretariatet. Sekretariatet må avklare hvor mange timer som skal ligge til grunn for utvalgsmøtene, inkludert antall timer som er anslått for forberedelse, jf. kapittel 6.3. Videre må sekretariatet bistå med dokumentasjon av den enkeltes tilstedeværelse. En mulig måte å gjøre dette på er å skrive møtereferater som dokumenterer hvem som har deltatt på møtene.

Medlemmenes reiseutgifter, eventuelle andre utgifter og godtgjørelser for utvalgsarbeidet bør refunderes fortløpende.

7.5 Trykking og publisering av rapporten

Utredninger som skal offentliggjøres, kan trykkes i serien Norges offentlige utredninger (NOU) hvis følgende kriterier er oppfylt:

- Utvalget er oppnevnt enten ved kongelig resolusjon, av et departement eller av Stortinget.
- Den oppnevnte instansen mener at utredningen har allmenn interesse.²

Det er fagdepartementet som avgjør om en utredning skal publiseres i NOU-serien.

Rapporter fra utvalgene som denne veilederen omhandler, avgis som regel som NOU-er.

Det er Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) ved Teknisk redaksjon som er ansvarlig for trykking og publisering av regjeringens dokumenter (proposisjoner og meldinger til Stortinget og dokumentserien Norges offentlige utredninger (NOU)). Dette omfatter både å kontrollere at dokumentene er i samsvar med retningslinjene for de ulike dokumenttypene, og å gjennomføre produksjonen fra manus til ferdig trykksak og digitale formater.

Sekretariatene må i god tid før skrivearbeidet begynner, ta kontakt med teknisk.redaksjon@dss.dep.no. Normalt vil Teknisk redaksjon ha et prosessmøte med sekretariatet hvor all nødvendig informasjon blir gitt. Sekretariatet vil få en tidsplan å forholde seg til med frister for levering av manuskript, korrektur og digitale formater. Tidsplanen er lagt opp ut fra den fristen departementet har satt for at utvalget skal være ferdig med arbeidet og avgi rapport til den aktuelle statsråden eller departementet.

Teknisk redaksjon i DSS bistår og veileder sekretariatet når det gjelder bruk av NOU-malen (i Word), forsideillustrasjoner og bruk av figurer (tabeller, diagrammer og bilder).

Det er viktig at NOU-malen benyttes. [Malen](#) kan lastes ned fra design.dep.no. På design.dep.no ligger også [informasjon](#) om innholdet i malen, dokumentasjon og videobasert opplæring.

² Jf. Rundskriv P16/84.

Ved å bruke malen korrekt fra begynnelsen unngår man unødig merarbeid i slutfasen av arbeidet.

Manuskriptet og eventuelt annet materiell skal leveres fysisk som utskrift og på minnepinne til Teknisk redaksjon for gjennomgang før det sendes til trykk hos DepMedia

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2440 B (oppdatert utgave 01.09.2021)

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon, DepMedia – 09/2021