

Digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning

Slutrapport

2017-09-29

Dnr Ä 2016-001972

Uppdrag att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning (d.nr. N2016/07452/FF)

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf. Handläggningen har gjorts av Michael Heuman. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Stockholm 2017-09-29

Gunilla Nordlöf

Michael Heuman

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Mål.....	10
1.3	Målgrupp för aktiviteterna.....	10
1.4	Metod.....	10
2	Genomförande – aktiviteter och resultat.....	11
2.1	Nulägesanalys och omvärldsbevakning.....	11
2.2	Digitalt koncept.....	11
2.3	Innehållsarbete.....	12
3	Framtida insatser och utvecklingsarbete.....	13
3.1	Utbildningar.....	13
3.2	Planerad utveckling av den digitala handledningen.....	13
3.3	Planerad utveckling med början 2018 - ambitionsnivå 1.....	15
3.4	Ambitionsnivå 2.....	16
3.5	Ambitionsnivå 3.....	17
4	Bilaga.....	18

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en heltäckande digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning, genomföra utbildningar och rapportera till Regeringskansliet.

Syftet med uppdraget är att konsekvensutredningarnas kvalitet generellt sett ska öka och att regelgivare ska kunna använda handledningen som ett hjälpmedel för att säkerställa att alla relevanta perspektiv blir belysta när en konsekvensutredning ska tas fram.

Nuvarande handledning belyser främst konsekvenser för företag. Detta i kombination med att förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning särskilt belyser företag och Regelrådets granskning, gör att de andra aspekterna i en konsekvensutredning kan behöva lyftas ytterligare. Genom att flera perspektiv belyses i handledningen ges även förutsättningar för regelgivare att i större utsträckning redogöra för konsekvenserna ur ett bredare perspektiv vilket i slutändan gör att regler kan bli mer ändamålsenliga.

Målgruppen för den digitala handledningen och för utbildningarna är regelgivare på myndigheter, departement och kommittéer.

Tillväxtverket har genomfört en nulägesanalys för att ta reda på vilka behov målgruppen har. Med utgångspunkt i nulägesanalysen och uppdraget har Tillväxtverket tillsammans med samverkans- och samrådsmyndigheterna tagit fram ett digitalt koncept. Därefter har Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten tagit fram innehåll till handledningen. Relevanta delar av innehållet har stämts av med Ekonomistyrningsverket och Regelrådet.

Metoden har bestått av att arbeta med de behov användarna lyft fram. Dessa behov har vägts samman med regeringens önskemål om att handledningen ska vara digital.

1.2 Mål

Ett mål för projektet är att få en hög användning av den digitala handledningen och nöjda användare. Ett annat mål är att få många deltagare på utbildningarna och att dessa ska vara nöjda med utbildningarna

Handledningen kommer att utvärderas genom att Tillväxtverket tar kontakt med användare och tar reda på i vilken mån handledningen svarar mot de behov användarna har och tar reda på vilken vidareutveckling av handledningen användarna önskar.

Efter utbildningarna kommer Tillväxtverket att skicka ut enkäter till deltagarna för att ta reda på vad deltagarna anser om utbildningarna.

1.3 Målgrupp för aktiviteterna

Målgruppen för den digitala handledningen och för utbildningarna är regelgivare på myndigheter, departement och kommittéer.

Dessa målgrupper kan använda sig av handledningen och kommer att kunna delta på utbildningar.

Utöver de utpekade samråds- och samverkansmyndigheterna har regelgivare även varit involverade i framtagandet av handledningen. Dels genom enkäter och intervjuer, dels genom användartester.

1.4 Metod

I arbetet har det varit viktigt att utgå från användarnas behov så att handledningen blir det stöd som de behöver när de arbetar med att ta fram en konsekvensutredning. Dessa behov har vägts samman med regeringens önskemål om att handledningen ska vara digital.

Till den version av den digitala handledningen som levereras 2017-09-29 har Tillväxtverket avgränsat bort arbetet med att ta fram en heltäckande metod för kostnads- nyttoberäkningar. Tillväxtverket har även avgränsat bort arbetet med att ta fram schabloner för olika typer av kostnader som kan användas vid beräkningar.

2 Genomförande – aktiviteter och resultat

2.1 Nulägesanalys och omvärldsbevakning

Tillväxtverket genomförde en nulägesanalys i syfte att ta reda på vilka behov användarna hade och vilken typ av stöd de ville ha. Tillväxtverket skickade en enkät till 20 myndigheter och tre departement. Tillväxtverket genomförde användardialoger med 7 myndigheter och tre departement.

Därefter sammanställde Tillväxtverket informationen för att få en samlad bild av vad de tillfrågade regelgivarna efterfrågade.

Tillväxtverket genomförde även en mindre omvärldsbevakning för att se om det fanns några bra digitala handledningar i andra länder att ta inspiration av vid arbetet inom detta projekt ramar. Några sådana förebilder hittade vi inte.

Tillväxtverket inventerade även vilka vägledningar och handledningar som svenska myndigheter tagit fram som är av relevans för arbetet med den nu aktuella handledningen.

2.2 Digitalt koncept

Tillväxtverket anlidade ett konsultföretag som arbetar med användarvänlighet för att ta fram ett digitalt koncept och genomföra användartester av konceptet.

Konsultföretaget genomförde bland annat en omgång användardialoger och två omgångar användartester med personer på myndigheter som arbetar med konsekvensutredningar.

I arbetet med att ta fram det digitala konceptet involverades samverkans- och samrådsmyndigheterna (Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket och Regelrådet).

Detta arbete resulterade i en webbsidesstruktur på Tillväxtverkets webbplats.

En utgångspunkt har varit att ta fram en struktur som gör det möjligt att fortsätta arbetet och bygga på handledningen successivt.

2.3 Innehållsarbete

I arbetet med att ta fram innehåll till handledningen tog Tillväxtverket tidigare genomfört arbete som utgångspunkt. Där bland den existerande vägledningen för konsekvensutredning, Smart start för enklare regler, regelräknaren och uppföljningsverktyget.

Naturvårdsverket arbetade med att ta fram innehåll beträffande miljömässiga konsekvenser. Folkhälsomyndigheten arbetade med att ta fram innehåll beträffande konsekvenser inom folkhälsoområdet. Tillväxtverket arbetade med att ta fram texter beträffande konsekvenser för företag, Tillväxtverket arbetade även med övriga delar av innehållet.

Utöver samarbetet med Folkhälsomyndigheten har Tillväxtverket inlett ett samarbete med fler myndigheter inom det sociala området för att få fram innehåll som täcker in fler aspekter inom det sociala området än folkhälsoområdet.

En viktig del i arbetet med handledningen har varit att samla så mycket som möjligt av den befintliga information som rör konsekvensutredningsområdet i en struktur på Tillväxtverkets webbplats.

Resultatet är att i jämförelse med tidigare vägledning för konsekvensutredning har innehållet i handledningen breddats och det täcker nu in fler aspekter som bör beaktas i olika konsekvensutredningsarbeten. Därutöver är innehållet mer komplett i många av Tillväxtverkets delar såsom exempelvis vad beträffar konsekvenser för företag: påverkan på konkurrensförhållanden samt påverkan på företagets kostnader och verksamhet.

3 Framtida insatser och utvecklingsarbete

3.1 Utbildningar

Tillväxtverket planerar att genomföra tre delvis olika utbildningar om konsekvensutredning vid regelgivning för tre delvis olika målgrupper.

Kronologisk ordning för genomförande av utbildningarna:

1. Utbildningar för regeringskansliet (ska genomföras med början december 2017)
2. Utbildningar för myndigheter (ska genomföras med början 2018)
3. Utbildningar för kommittéer (ska genomföras med början 2018)

I arbetet med att ta fram nya utbildningar har Tillväxtverket involverat Ekonomistyrningsverket och Naturvårdsverket. Tillväxtverket har även försökt involvera Folkhälsomyndigheten som dock valt att inte medverka i denna del av arbetet.

En planerad förändring i jämförelse med tidigare utbildningar är att utbildningarna ska beskriva relevanta aspekter inom miljöområdet och det sociala området. För att denna breddning ska nå sin fulla potential och bli givande för deltagarna behöver personer med god kunskap och erfarenhet av konsekvensutredningsarbetet inom miljöområdet respektive det sociala området medverka vid framtagandet och genomförandet av utbildningarna.

3.2 Planerad utveckling av den digitala handledningen

Tillväxtverket har identifierat de viktigaste förbättringarna av handledningen som vi planerar att arbeta vidare med från oktober 2017.

Kompletteringar med nya avsnitt:

- Regelräknare. Verktyg och exempel för att hjälpa regelgivaren med kostnadsberäkningar. I första hand utvecklas verktyget för att kunna beräkna kostnader för företag, men verktyget ska även

kunna fungera som stöd vid flera andra beräkningar såsom kostnader för det offentliga.

- Beräkningsmetod. Detta avsnitt ska utgöra ett metodstöd för regelgivare vid beräkningar av kostnader för företag.

- För beställare. En checklista för beställare ska fungera som ett stöd för personer som skriver direktiv till utredningar eller formulerar uppdrag till myndigheter att ta fram myndighetsrapporter. Genom att säkerställa att beställare tänker på konsekvensutredningen redan i beställningen, ges utredaren förutsättningar att göra ett komplett konsekvensutredningsarbete. Detta är viktigt eftersom beställningen av utredningsuppdraget sätter ramarna för den kommande konsekvensutredningen. Denna checklista bör även finnas direkt på Klaranätet.

- Fler aspekter inom det sociala området ska belysas. Detta förutsätter att flera myndigheter inom det sociala området bidrar med innehåll till handledningen. Utöver samarbetet med Folkhälsomyndigheten har Tillväxtverket inlett ett samarbete med ytterligare några myndigheter inom det sociala området och ännu fler behöver involveras.

Kompletteringar av avsnittet om konsekvenser för hushållen. Detta avsnitt ska ge ett utökat stöd beträffande hur regelgivare bör beakta och beskriva konsekvenser för hushållen. Flera olika konsekvenser för hushållen av ekonomisk natur kan bli följden av vissa regleringar. I dessa fall är det viktigt att även konsekvenserna för hushållen utreds och beskrivs i konsekvensutredningen.

Avstämningar med fler myndigheter, regeringskansliet och branschorganisationer bör genomföras. Den digitala handledningen i dess helhet och innehållet bör stämmas av med användare. Detta för att i så hög utsträckning som möjligt nå en samsyn i kraven på en konsekvensutredning samt för att i möjligaste mån säkerställa att handledningen ger det stöd som efterfrågas.

Hänvisningar bör ske från fler andra webbplatser till den digitala handledningen så att fler användare som kan dra nytta av handledningen hittar till den. Detta gäller dels för samverkansmyndigheterna men även för regeringskansliet.

3.3 Planerad utveckling med början 2018 - ambitionsnivå 1

Denna ambitionsnivå beskriver sådana aktiviteter som Tillväxtverket planerar att genomföra med början 2018.

En fördjupad undersökning av hur vissa andra länder arbetar inom konsekvensutredningsområdet bör genomföras för att dra nytta av andra länders lärdomar både vad gäller framgångsfaktorer och fallgropar. En fördjupad omvärldsbevakning förväntas leda till ökad snabbhet och precision i det fortsatta arbetet med handledningen. Hänsyn behöver tas till vad som fungerar bäst för svenska förhållanden.

En digital mall för beställare av konsekvensutredningar bör utvecklas. I en sådan mall kan beställaren skriva och få med avsnitt som ofta är relevanta att få med vid beställning av en konsekvensutredning. Genom att säkerställa att beställare tänker på konsekvensutredningen redan i beställningen, ges utredaren förutsättningar att göra ett komplett konsekvensutredningsarbete. Detta är viktigt eftersom beställningen av utredningsuppdraget sätter ramarna för den kommande konsekvensutredningen. Denna mall bör även finnas direkt på Klaranätet. Denna aktivitet är en fortsättning på arbetet med att ta fram en checklista för beställare av konsekvensutredningar.

Ett nytt avsnitt om kalkyler ska bidra till att regelgivare lättare kan hitta de mest relevanta kalkylerna. Avsnittet kan även bidra till att regelgivare i högre utsträckning inser behovet av relevant ekonomisk kompetens i vissa regelgivningsprojekt.

Ett nytt avsnitt om känslighetsanalys ska innehålla användbar information för regelgivare om känslighetsanalyser. Genom att regelgivare genomför känslighetsanalyser och beskriver dessa i konsekvensutredningen blir det tydligare hur stora osäkerheter som finns beträffande de nyttor och kostnader som beskrivs i konsekvensutredningen.

Mer infografik. Inslag av infografik underlättar förståelsen för olika samband och gör att användaren kan tillgodogöra sig övergripande information snabbt.

Aktiviteter för att få de olika delarna av handledningen att blir mer enhetliga bör genomföras. Därigenom kan användarvänligheten öka.

En genomlysning av hur handledningen kan utvecklas till att successivt bli mer digital bör genomföras. Digitaliseringens möjligheter ska tas tillvara så att handledningen kan bli än mer användarvänlig och ge ett så bra digitalt stöd som möjligt.

3.4 Ambitionsnivå 2

Denna ambitionsnivå kräver nya resurser som Tillväxtverket idag saknar.

En heltäckande metod ska bidra till att underlätta för regelgivare att göra kostnad- nyttokalkyler och därmed tydligare beskriva om regelförslag som helhet förväntas ge positiva eller negativa konsekvenser för samhället. En heltäckande metod skulle leda till att dubbelräkningar eller uteblivna beräkningar minimeras. En heltäckande metod skulle kunna bidra till att ytterligare tydliggöra hur regelgivare ska genomföra delar av konsekvensutredningsarbetet. Det är önskvärt att i hög utsträckning ge metodstöd för beräkningar. Om statens resurser ska användas effektivt kommer dock vissa delar av konsekvensutredningarna sannolikt behöva vara kvalitativa. För att kunna utveckla en bra och väl förankrad heltäckande metod bör flera myndigheter bidra i arbetet och internationella erfarenheter tas tillvara. Även akademien kan sannolikt med fördel involveras i ett sådant arbete. Metoden bör förankras brett.

Genom att Tillväxtverket i samarbete med flera andra myndigheter tar fram schabloner för kostnader kan regelgivare både höja kvaliteten på sina konsekvensutredningar och spara tid. Schabloner kan framförallt utgöra ett stöd vid konsekvensutredningar med mindre konsekvenser, så att mer tid kan läggas på utredningar med större konsekvenser. Schabloner kan även utgöra ett stöd när det medför betydande svårigheter att på annat sätt få fram de uppgifter som behövs. Vad gäller arbetet med schabloner för kostnader har Tillväxtverket genom en initial omvärldsbevakning identifierat att Tyskland sannolikt är en bra förebild som Sverige kan lära sig av.

Genom att samla och strukturera statistik kan regelgivare snabbare hitta befintlig statistik som kan användas vid beräkningar. Exempelvis för att få information om den population av aktörer som den

föreslagna regleringen avser. För att ett sådant arbete ska kunna genomföras behöver SCB delta aktivt i arbetet.

Digitala utbildningar är i princip oberoende av plats och tid vilket innebär att deltagandet kan anpassas till användarnas behov. På sikt är de sannolikt även kostnadseffektiva för såväl utbildare som deltagare. Digitala utbildningar kan bland annat bidra till att deltagare på utbildningar av traditionellt snitt är bättre förberedda genom att de alla har en viss grad av gemensam förkunskap.

3.5 Ambitionsnivå 3

Denna ambitionsnivå kräver mycket tid och betydande nya resurser.

Avancerat digitalt verktyg för tillämpning av den heltäckande metoden för kostnads- nyttoanalys. Ett sådant verktyg kan bidra till att regelgivare snabbare och mer enhetligt kan räkna på många olika konsekvenser av regler. Kvaliteten på beräkningarna i konsekvensutredningarna kan därigenom höjas och fler konsekvenser än idag kommer sannolikt att beräknas. Ett avancerat verktyg förutsätter dels att det finns en heltäckande metod och dels att det finns schabloner för såväl kostnader som nyttor. Detta arbete kräver omfattande insatser från såväl många myndigheter som från regeringskansliet. I möjligaste mån bör relevanta internationella standarder användas. Även med denna typ av verktyg kommer vissa konsekvenser sannolikt behöva beskrivas enbart kvalitativt. Ett sådant verktyg kommer att kräva kontinuerliga uppdateringar som flera myndigheter och regeringskansliet behöver arbeta med.

4 Bilaga

En version av denna rapport i powerpoint finns som bilaga.

