

Avsedd för  
**Arena Idé**

Dokumenttyp  
**Rapport**

Datum  
**Maj, 2014**

# EKONOMISK METODKVALITET INOM STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR



# EKONOMISK METODKVALITET INOM STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

Datum **2014/05/06**

Utfört av **Mariell Juhlin, Åsa Karlsson och Andreas Pistol**

Granskat av **Anna Halvarsson**

Kontakt-  
information **Mariell Juhlin**  
för frågor om mejl: [mariell.juhlin@ramboll.com](mailto:mariell.juhlin@ramboll.com)  
rapportens in-  
nehåll

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Förord arena idé</b>	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1. Bakgrund och syfte</b>	<b>7</b>
1.1 Granskningens syfte	7
1.2 Teoretisk bakgrund	7
1.2.1 Krav på konsekvensanalyser	7
1.2.2 Tidigare granskningar av kvalitet inom kommittéväsendet	7
1.2.3 Konsekvensanalyser på ett internationellt plan	8
<b>2. Metod och genomförande</b>	<b>9</b>
2.1 Granskningens metod	9
2.1.1 Kvalitetskriterier	9
2.2 Granskningens genomförande	9
2.2.1 Genomförande av urval av betänkanden	9
2.2.2 Beskrivning av datainsamling och analys	10
<b>3. Granskningens resultat</b>	<b>12</b>
3.1 Information kring utredningarna	12
3.1.1 Utredningarnas karaktär	12
3.1.2 Direktivens tydlighet	13
3.2 Bedömningsvariabler	14
3.2.1 Olika alternativ analyseras	15
3.2.2 Proportionalitet	16
3.3 Konsekvensberäkningar	16
3.3.1 Analys av huvudalternativet	17
3.3.2 Analys av övriga alternativ	19
3.3.3 Diskussion kring kvaliteten på konsekvensanalys av huvudförslag och alternativ	21
3.4 Jämförelser mellan alternativa förslag	22
3.4.1 Presentation av kostnader och nyttor	22
3.4.2 Risk- och känslighetsanalyser	23
3.4.3 Uppföljning och utvärdering	24
<b>4. Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>25</b>
4.1 Slutsatser	25
4.2 Rambölls rekommendationer	25
4.2.1 Fortsätt att ställa krav på kommittéerna	25
4.2.2 Säkerställ att kommittéerna har tillräcklig kunskap	25
4.2.3 Förbättra granskningen av kommittéernas arbete med att göra konsekvensanalyser	26
4.2.4 Fortsätt att utvärdera kommittéväsendet	26

## TABELLER

Tabell 1: Fördelning av betänkanden i populationen och urvalet (2002-03 och 2011-12) .....	10
Tabell 2: Tillgång till kompetens .....	13

Tabell 3: Genomsnittlig längd och kostnad .....	13
Tabell 4: Konsultation med intressenter .....	13
Tabell 5: Typ av betänkanden .....	14
Tabell 6: Huvudalternativet och konsekvenser för företagande* .....	18
Tabell 7: Andra alternativ och konsekvenser för företagande* .....	20
Tabell 8: Övriga kvalitetsvariabler* .....	23
Tabell 9: Användning av känslighetsanalyser och hinder för efterlevnad* .....	23
Tabell 10: Planer för uppföljning och utvärdering .....	24

## FIGURER

Figur 1: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i slutbetänkanden över tid (skala 0-5, där 0 saknas och 5 utgör bäst kvalitet)..	3
Figur 2: Kvaliteten på konsekvensanalyser av alternativ till huvudförslag i slutbetänkanden över tid (skala 0-5, där 0 saknas och 5 utgör bäst kvalitet)..	4
Figur 3: Utredningstyp* .....	12
Figur 4: Andelen män och kvinnor bland huvudsekreterarna* .....	12
Figur 5: Konsekvensanalys omnämns i direktivet eller i tilläggsdirektiv .....	14
Figur 6: Problembeskrivningens omfattning .....	15
Figur 7: Utredda alternativ till huvudförslaget för att komma tillrätta med problemet .....	15
Figur 8: Föreslagna huvudalternativs karaktär* .....	16
Figur 9: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i slutbetänkanden över tid* .....	17
Figur 10: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i del- och slutbetänkanden över tid* .....	18
Figur 11: Andelen huvudalternativ som medför konsekvenser för företag* .....	18
Figur 12: Analys av nollscenario* .....	19
Figur 13: Antalet omnämnda alternativ till huvudalternativet* .....	20
Figur 14: Kvaliteten på konsekvensanalyser av alternativ till huvudförslag i slutbetänkanden över tid* .....	20
Figur 15: Andelen andra alternativ som medför konsekvenser för företag* .....	20
Figur 16: Kvaliteten på konsekvensanalyser av huvudalternativ per huvudman alla betänkanden* .....	21
Figur 17: Jämförelser av alternativ* .....	22
Figur 18: Signifikanstest av favoritalternativets konsekvenser (Del- och slutbetänkanden) .....	35
Figur 19: Regressionsanalys Favoritalternativets konsekvenser (Del- och slutbetänkanden) .....	35
Figur 20. Signifikanstest (2002-03 och 2011-12) .....	36

## BILAGOR

### Bilaga 1

Referenser

### Bilaga 2

Analysram

### Bilaga 3

Data

## FÖRORD ARENA IDÉ

Min första yrkesmässiga kontakt med det statliga utredningsväsendet fick jag 1975 när jag började som utredare på Journalistförbundet. Förbundet hade då en representant i Integritets- skyddskommittén, som regeringen beslutade tillsätta 1966. Den avlämnade sitt betänkande 15 år senare, 1981. Idén bakom utredningen torde ha fötts under 60-talets första halva och förslagen implementerades i mitten av 80-talet. Vad hade hänt under den tiden?

I skuggan av Vietnamkriget växte ett internationellt engagemang fram, som övergick i en allmän radikaliserings i slutet av 60-talet med studentprotester och arbetsmarknadskonflikter i bland annat gruvor och skog. 70-talet kommer med oljekris och kraftigt utbyggd kommunal service. 70-talet avslutas med ett idémässigt trendbrott där de nyliberala tankarna blir allt mer dominerande.

Hur påverkade denna radikala förändring av samhällsklimatet förutsättningarna för den dåvarande Integritetsskyddskommittén? Jag vet inte, men lätt kan det inte ha varit för ledamöterna och experterna att efter nära två decennier presentera relevanta förslag.

Det är med andra ord begripligt om det fanns starka intressen för att korta av tiderna för de statliga offentliga utredningarna. Och så har skett. Utredningstiderna är kortare, remisstiderna kortare, arbetsformerna anpassade till kortare tider. Men hur har det påverkat kvaliteten i utredningarna?

Kloka politiska beslut förutsätter bra underlag. Det svenska kommittéväsendet är reglerat på olika sätt, bland annat i en förordning och en Kommittéhandbok. Betyder det att våra folkvalda representanter får bra underlag? Det är en fråga om tillståndet i vårt demokratiska system.

Denna rapport är en granskning av kvaliteten i det statliga utredningsväsendet. Vi har valt att fokusera på de ekonomiska konsekvensanalyserna och jämfört med de krav som ställs inom EU. Rapporten är framtagen av Ramböll Management Consulting AB i samarbete med Arena Idé. Ramböll har stått för två tredjedelar av kostnaden och Arena Idé för en tredjedel.

Varför har vi samarbetat med Ramböll i denna fråga? Svaret är enkelt. De har den kompetens från andra europeiska länders utredningsväsende vi letade för att göra denna utredning. De har naturligtvis ett affärsmässigt intresse, men vi bedömde att det uppvägdes av deras intresse att visa att de kan göra en utredning som tål en kritisk granskning. Av rapporten framgår hur resultatet tagits fram.

Det fanns ytterligare en farhåga, nämligen att utredningen skulle uppfattas som en ensidig kritik av alliansregeringens sätt att hantera utredningsväsendet. Vi valde därför att studera två tidsperioder, 2002-03 och 2011-12. Ramböll tillfrågade även Timbro och Fores om de ville vara med. Båda avböjde.

Vilka slutsatser kan man dra av genomgången? Kommittéväsendet har granskats flera gånger av olika institutioner, exempelvis Riksdagens revisorer och ESO, och akademiker. Kritiken gäller att kvaliteten varierar kraftigt. Rambölls slutsatser är att trots kritik från utomstående, trots krav på konsekvensanalyser och en Kommittéhandbok kvarstår allvarliga brister. Vissa analyser har blivit bättre medan andra blivit sämre.

De folkvalda är värda bättre underlag.

Stockholm i maj 2014

Boa Ruthström  
Chef Arena Idé

## SAMMANFATTNING

I följande avsnitt sammanfattas resultatet av granskningen av den ekonomiska metodkvaliteten inom Statens offentliga utredningar. Avsnittet inleds med en genomgång av värdet av konsekvensanalyser samt vad syftet med studien är. Därefter redovisas granskningens huvudresultat samt slutsatser och rekommendationer.

### **Konsekvensanalyser kan vara ett värdefullt underlag för politiska beslut**

Väl utförda konsekvensanalyser utgör ett viktigt verktyg för att synliggöra omfattningen och kvaliteten på det underlag som ligger till grund för politiska beslut och regelverk. Tidigare forskning pekar på att de indirekta kostnaderna förknippade med ny lagstiftning ofta kan vara mycket mer betydelsefulla, och långt överstiga, de omedelbara och direkta implementeringskostnaderna. I praktiken innebär detta att väl genomförda konsekvensanalyser bör synliggöra kostnader och nyttor av alla möjliga, direkta och indirekta, konsekvenser, per målgrupp, över interventionens hela livstid. Konsekvensanalyser bör även skilja på långsiktiga och kortsiktiga nyttor och kostnader så att värdet av mer långsiktiga effekter kan diskonteras till dagens penningvärde för att lättare kunna jämföra det faktiska kostnadsnyttoförhållandet mellan olika alternativ. Vidare bör bara den marginella skillnaden mellan olika alternativ och nollalternativet inkluderas för att inte överskatta nyttor eller kostnader.

I flertalet länder (t.ex. Storbritannien och Danmark) men även inom ramen för EU-samarbetet, bl.a. inom den Europeiska kommissionen, har omfattande institutionella ramverk och processer satts på plats för att försöka förhindra att regleringar med potentiellt kostsamma samhällsekonomiska konsekvenser genomförs utan att beslutsfattare är på det klara över deras konsekvenser och vilka målgrupper som berörs.

Även i Sverige har vi en flerårig tradition av att beskriva konsekvenser vid beslutsfattande. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och senare, förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244), ska förslag som läggs fram inom ramen för Statens offentliga utredningar (SOU) innefatta kostnadsberäkningar och analyser av ekonomiska och sociala konsekvenser för förvaltning, företag och individer.

### **En oberoende granskning av konsekvensanalyser i SOU över tid**

Syftet har varit att genomföra en oberoende granskning av omfattningen och kvaliteten på ekonomiska konsekvensanalyser som genomförs inom ramen för SOU över tid och som biläggs betänkandena inför regering och riksdags behandling av förslagen. I studien görs även en jämförelse av de konsekvensbeskrivningar som görs inom utredningsväsendet utifrån internationella riktlinjer och god praxis för socio-ekonomiska konsekvensanalyser i syfte att se hur de svenska konsekvensbeskrivningarna står sig i ett vidare sammanhang.

Studien har omfattat en granskning av 80 slumpmässigt utvalda slut- och delbetänkanden från åren 2002-03 samt åren 2011-12. I de fallen där betänkanden omfattat kartläggningar har dessa uteslutits från analysen. Granskningen har huvudsakligen genomförts med kvantitativa metoder och utgått från offentligt tillgängliga register. Bedömningen av olika variabler har tenderat att vara generös. Detta kan innebära att resultaten speglar en mer positiv bild än verkligheten. Vidare har ingen kvalitativ information samlats in för att göra det möjligt att förklara vad som kan ligga bakom resultaten utöver vad som redan framkommit i tidigare studier. Vissa statistiska test har genomförts för att testa signifikans men givet det begränsade urvalet kan detta vara missvisande. En vidare avgränsning är även att förslagens beredning inom Regeringskansliet och i riksdagen ligger utanför studiens fokus där eventuella brister i konsekvensanalyserna eventuellt kunnat repareras inför beslut. Samtidigt konstateras att konsekvenser bör bedömas och beskrivas så tidigt som möjligt i beslutsprocessen eftersom möjligheterna till förändring av förslag minskar ju längre processen fortskrider.

### **Utredningarnas karaktär har förändrats över tid**

Andelen parlamentariska utredningar har minskat något över tid (från 28 % av alla utredningar 2002-03 till 20 % 2011-12). Andelen kvinnor bland särskilda utredare har enbart ökat marginellt över tid medan andelen kvinnor som tar rollen som huvudsekreterare ökat markant från 34 %

2002-03 till 57 % 2011-12. I genomsnitt har utredningarna förkortats från 25 månader 2002-03 till 19 månader 2011-12.

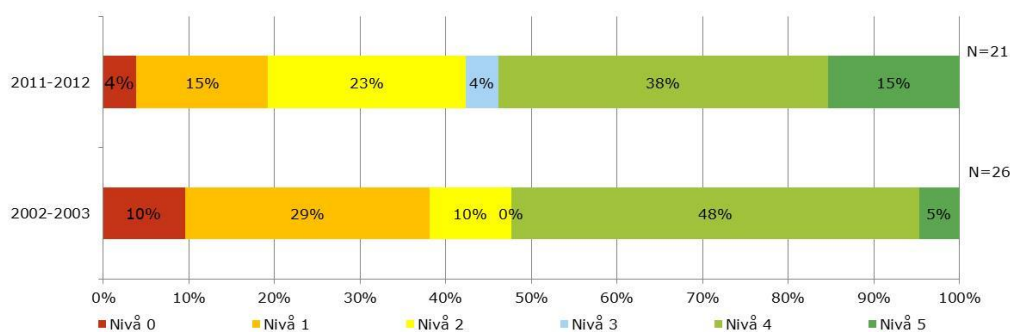
Genomsnittskostnaderna för utredningarna har ökat över tid från 2,6 miljoner till 4,7 miljoner kronor, dock är ökningen marginell om de utredningarna med störst budget utesluts från analysen. Generellt sett samråder den stora majoriteten av utredningarna med olika intressenter. Granskningen visar att konsultationen med intressenter ökat något över tid och att de flesta är omfattande.

## Granskningens huvudresultat

### Kvaliteten på de konsekvensanalyser som genomförs har förbättrats marginellt över tid

Kvaliteten på konsekvensanalyserna av de huvudalternativ som förespråkas i utredningarnas betänkanden (de så kallade "favoritalternativen"), har förbättrats något över tid då andelen som uppnår den högsta kvalitetsnivån (nivå 5) ökat något (se figuren nedan). Sett utifrån andelen slutbetänkanden som innefattar analyser av hög kvalitet (nivå 4 och 5) är dock skillnaden marginell mellan de olika perioderna.

**Figur 1: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i slutbetänkanden över tid (skala 0-5, där 0 saknas och 5 utgör bäst kvalitet)**



Not: Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade.

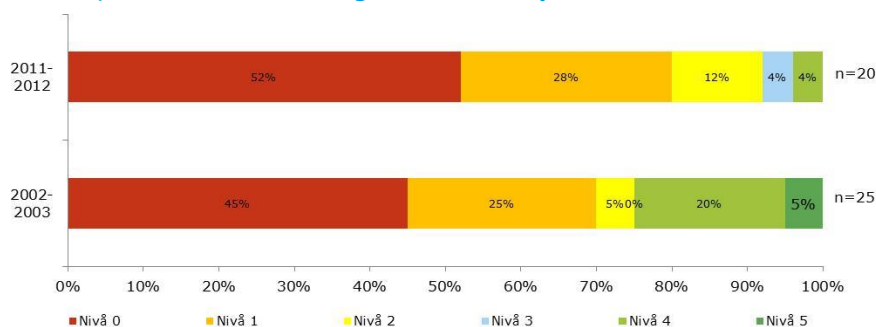
### Trots ökade krav från regeringen är förbättringen i kvalitet marginell

Anmärkningsvärt är att ca 40 % av slutbetänkandena 2011-12 fortfarande inte innefattar någon kvantifiering av favoritalternativens effekter trots att andelen direktiv som direkt efterfrågar konsekvensanalyser nästan fördubblats (från 46 % 2002-03 till 88 % 2011-12). Det är inte ovanligt att utredningar pekar på svårigheter med att genomföra konsekvensanalyser som en förklaringsgrund för att det utelämnats. I ett betänkande från 2012 skrev en utredning till exempel, trots klara direktiv att göra en konsekvensanalys, att: "*Några kvantitativa analyser över strategin skulle vara behäftade med stora osäkerheter.*"

### Brist på analys av alternativ ger beslutsfattarna ett sämre underbyggt beslutsunderlag

Bristen på goda analyser av alternativ, inklusive nollalternativ och övriga alternativ, kan leda till att storleken på effekten av favoritförslaget över- eller underskattas jämfört med andra alternativ. Överlag har kvaliteten på analyser av alternativ till huvudförslaget försämrats över tid. Enbart 4 % av analyserna av alternativ nådde hög kvalitet (nivå 4 eller högre) 2011-12 jämfört med 25 % år 2002-03. Detta i kombination med att andelen jämförelser mellan alternativ minskat över tid (36 % av analyserna 2002-03 innehöll jämförelser mellan alternativ helt eller delvis jämfört med 18 % 2011-12) kan tyda på att utredningarnas utrymme att utforska alternativ minskat över tid.

**Figur 2: Kvaliteten på konsekvensanalyser av alternativ till huvudförslag i slutbetänkanden över tid (skala 0-5, där 0 saknas och 5 utgör bäst kvalitet)**



\*Not: Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade. Exkluderar 35 betänkanden som antingen är delbetänkanden eller kartläggningar.

### Betänkandena innehåller i allt större utsträckning lagstiftningsförslag, vars konsekvenser oftast inte beskrivs

Reglering i lag är ett av de starkaste styrverktyg regering och riksdag kan använda. Trots att förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) uttryckligen efterfrågar "en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd" innehåller bara ca 15 % av analyserna ett nollalternativ. Detta har inte förändrats över tid trots att andelen förslag som omfattar ny eller förändrad lagstiftning ökat (65 % av alla huvudalternativ 2002-03 till 83 % 2011-12) vilket borde innebära mer ingående analyser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Fokus har varit att beskriva statsfinansiella konsekvenser snarare än konsekvenser för samhället, medborgare och företag

Att förstå de totala kostnaderna och nyttorna på längre sikt kan i grunden förändra investerings- och prioriteringsbeslut i och med att förslag med omfattande samhällsekonomiska nyttor värderas högre än förslag med låga statsfinansiella kostnader. Granskningen visar dock att t.o.m. bland de analyser som klassats högst på kvalitetsskalan (nivå 4 och 5) ligger fokus övervägande på de direkta statsfinansiella kostnaderna, d.v.s. det offentliga budgetära kostnader, snarare än indirekta, långsiktiga kostnader och nyttor för medborgare, företag eller samhället i stort som egentligen borde vara inkluderade. Distributionsanalyser innefattar till exempel oftare en uppdelning av de direkta statsfinansiella kostnaderna mellan olika offentliga förvaltningar än uppskattningar av indirekta effekter för andra, icke-offentliga, målgrupper. Målgruppernas tydlighet i förändringsförslagen har dock förbättrats något över tid.

Andelen huvudförslag som omnämmer tänkbara konsekvenser för företag har ökat över tid och omfattar en majoritet av betänkanden (84 % 2011-12). Situationen är den omvända för utredda alternativ där 16 % omnämner konsekvenser för företag, en nedgång sedan 2002-03. Effekter av både huvudförslag och alternativ på små företag benämns i högre utsträckning 2011-12 än tidigare.

Bland konsekvensanalyserna i granskningen beskrivs den totala tidslinjen som förslagets effekter förväntas sträcka sig över (och därmed kostnader och nyttor) i mindre utsträckning 2011-12 än 2002-03 (3 % 2011-12 jämfört med 19 % 2002-03). Dock delar en högre andel analyser 2011-12 upp kostnader i investerings- och driftskostnader än tidigare även om framtida kostnader och nyttor konsekvent inte diskonteras för att kunna jämföras i dagens penningvärde.

Andelen slutbetänkanden som nämner indikatorer eller behov för utvärdering och uppföljning av resultat i förslagen har ökat över tid från 19 % 2002-03 till 44 % 2011-12.

Jämförelser av kvalitet utifrån vilket departement som är ansvarigt som beställare av utredningen kan vara missvisande givet det begränsade urvalet. Analysen visar dock att av elva departe-



ment är det fem departement under vilka inga av utredningarnas analyser nått den högsta kvalitetsnivån (nivå 5). De svagaste konsekvensanalyserna i granskningen återfinns främst i utredningar under Närings- och Utbildningsdepartementet.

Statistiska tester för att identifiera signifikanta samband mellan kvaliteten på konsekvensanalyserna och olika faktorer visar på att: omfattningen av samråd, ifall konsekvensanalyserna omnämns i direktivet, huruvida proportionalitet diskuteras och inkludering av flertalet alternativ i betänkningarna, tenderar att förbättra kvaliteten på konsekvensanalyserna för huvudalternativet. Detta är i linje med internationell god praxis.

Inga statistiskt signifikanta samband mellan kvalitet på konsekvensanalyserna och kostnad eller längd på utredningarna kunde säkras. Kvaliteten på konsekvensanalyserna är ofta bättre då konsekvensanalys omnämns i direktiven fast skillnaden är inte signifikant.

### **Slutsatser**

Över tid har kvaliteten på konsekvensanalyser inom Statens offentliga utredningar inte förbättrats nämnvärt trots att andelen direktiv från regeringen som uttryckligen efterfrågar konsekvensanalyser nästan fördubblats.

Utelämnande av analys av indirekta kostnader och/eller nyttor kan innebära att effekterna och värdet av föreslagna favoritalternativ under- eller överskattas. I förlängningen innebär brister i utredningarnas analyser att beslutsfattare fattar beslut utan att alla konsekvenser eller alternativ är kända vilket kan innebära att reformer med potentiellt skadliga effekter genomförs. Det kan också leda till att knappa resurser slösas bort på kraftlösa åtgärder som inte kommer till rätta med de problem som beslutsfattarna syftat till att åtgärda. Det kan även innebära att reformer blir mycket mer kostsamma än budgeterat för eller att beslutsfattarna missar att överväga alternativ som skulle ha kunnat generera högre nytta till lägre kostnad.

Otydligheter kring vilka målgrupper som kan komma att påverkas direkt eller indirekt av förslag kan innebära att potentiellt skadliga konsekvenser för vissa målgrupper inte är kända innan genomförandet av förslaget vilket gör att de inte heller kan kompenseras som en del av initiativet.

En tidig bedömning och beräkning av konsekvenser till följd av förslaget lägger också en viktig grund för att kunna utvärdera förslagets effekter när det genomförts. Utan planer för uppföljning eller utvärdering försvåras möjligheten att veta huruvida förslaget ledde till de tänkta effekterna och huruvida det var värt det. Det försvårar även uppföljningen och utvärderingen över tid om potentiella effekter inte identifierats i ett tidigt skede så att relevant data kan samlas in under genomförandet.

Bristande kvalitet på analyser inom SOU kan innebära merkostnader för förvaltningen i de fall som analyser måste kompletteras eller göras om innan förslaget antas i Regeringskansliets beredning och riksdagens behandling. Det finns en risk att bristande analyser inom SOU leder till minskad trovärdighet för kommittéväsendet på sikt.

### **Rambölls rekommendationer**

#### *Fortsätt att ställa krav på kommittéerna*

Regeringen bör fortsätta att uttryckligen ställa krav på konsekvensanalyser i utredningsdirektiven. Utredningsdirektiven bör även uttryckligen efterfråga jämförelser med andra alternativ på liknande detaljnivå som huvudförslagen.

#### *Säkerställ att kommittéerna har tillräcklig kunskap*

Kommittéservice bör få en roll att utveckla och tillhandahålla praktiska verktyg. Tydliga riktlinjer/manualer bör utvecklas för att förbättra förståelsen för vilka moment som en konsekvensanalys bör omfatta och vad som utgör god praxis.

I utnämningen av kommittémedlemmar och/eller tillsättning av utredningssekretariat bör individer med nationalekonomisk och/eller statistisk kompetens alltid tas med.

Regeringskansliet bör förbättra metoderna och förståelsen för långsiktiga kostnader och nyttor utöver de rent statsfinansiella.

Kommittéservice bör aktivt arbeta med att förenkla utredningarnas tillgång till relevant kompetens t.ex. genom direktupphandling.

Förbättra granskningen av kommittéernas arbete med att göra konsekvensanalyser

Granskningen av konsekvensanalysernas kvalitet bör stärkas tidigare under kommittéernas arbete och kommittéerna bör ges möjligheten att förbättra analyserna utifrån granskningen. För att förbättra granskningsfunktionen skulle Regelrådets roll kunna förstärkas i stil med EU-kommissionens Impact Assessment Board dvs. att de ges möjligheter att stoppa och skicka tillbaka analyser som inte håller tillräcklig kvalitet.

Fortsätt att utvärdera kommittéväsendet

Kvaliteten och kostnadseffektiviteten inom kommittéväsendet bör följas upp och utvärderas kontinuerligt, till exempel vart femte år, för att säkerställa att kvaliteten på de beslutsunderlag som genereras där maximeras. Detta bör genomföras av en av Regeringen oberoende aktör t.ex. forskare.

Bättre register skulle underlätta uppföljning och utvärdering. Det finns ingen integrerad databas med betänkanden, direktiv etc. vilket försvårar översyn. Detta bör åtgärdas.

## 1. BAKGRUND OCH SYFTE

I följande kapitel beskrivs inledningsvis granskningens syfte. Därefter följer ett avsnitt som beskriver granskningens bakgrund, d.v.s. vilka krav som ställs på Statens offentliga utredningar historiskt och idag, vilka tidigare granskningar som har genomförts samt en diskussion om konsekvensanalyser på ett internationellt plan.

### 1.1 Granskningens syfte

Ramböll Management Consulting (RMC) är ett oberoende, stiftelseägt konsultföretag med lång erfarenhet av att utföra konsekvensanalyser av ny lagstiftning, åtgärder och offentliga satsningar i olika EU-medlemsländer och för den Europeiska kommissionen. Vi har som organisation ett stort samhällsintresse och arbetar aktivt med samhällsutveckling, analys och utvärdering för både offentliga och privata aktörer.

Vi har valt att delfinansiera denna studie utifrån perspektivet att vi vill lyfta fram de goda erfarenheter och den praxis som finns att tillgå på internationell nivå kring genomförandet av konsekvensanalyser genom att applicera etablerade kvalitetsmått i ett svenskt sammanhang. Som ett steg i detta har vi tagit fram ett underlag som visar hur kvaliteten på konsekvensanalyser inom Statens offentliga utredningars (SOU) betänkanden förhåller sig i relation till gällande svenska krav samt riktlinjer och god praxis på internationellt plan över tid. Det är vår förhoppning att underlaget kan användas för att inspirera och initiera en kvalitetsförbättring samt för att följa utvecklingen över tid.

### 1.2 Teoretisk bakgrund

#### 1.2.1 Krav på konsekvensanalyser

Formellt sett har det i Sverige sedan 1992 funnits krav på kommittéerna att inkludera någon form av konsekvensbeskrivningar i förhållande till de förslag som läggs fram. I och med att den nya kommittéförordningen (1998:1474) trädde i kraft infördes generella krav på konsekvensanalyser såväl som krav på arbetsplan, budget och årlig arbetsredogörelse. Detta följdes sedan upp med en Kommittéhandbok (2001) där kraven specificeras något ytterligare. Under senare år har förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) vidare specificerat att lagförslag som läggs fram inom ramen för SOU ska innefatta kostnadsberäkningar och analyser av ekonomiska och sociala konsekvenser för förvaltning, företag och individer.

#### 1.2.2 Tidigare granskningar av kvalitet inom kommittéväsendet

Det svenska kommittéväsendet har under åren granskats flertalet gånger både av Riksdagens revisorer (1997<sup>1</sup>, 2004<sup>2</sup>), Stadskontoret (1998<sup>3</sup>), Regeringskansliet (2003<sup>4</sup>) men även av oberoende akademiker och ESO (Gunnarsson et al, 1998<sup>5</sup>). Kritiken som väckts i rapporterna är relativt samstämmig och vittnar om kraftiga variationer i kvalitet inom utredningsväsendet. Rekommendationer för förbättringar har utpekats på flera områden: sammansättningen av ledamöter, tidsramar, klarheten på ursprungsdirektivet, och så vidare. Riksdagens revisorers uppföljning (2004) konstaterade att kraven på ekonomiska analyser fortfarande innefattade tidigare identifierade brister t.ex. i form av avsaknad av kostnadsberäkningar eller konkreta finansieringsförslag och efterlyste tillgång till relevant kompetens bland de som åtar sig kommittéuppdrag men även att utredningsuppdrag inte bör betraktas som slutförda innan de specifika kraven på ekonomiska analyser har genomförts.

<sup>1</sup> Riksdagens revisorer (1997): "Kommittéväsendet - Förslag till riksdagen" (1997/98:RR3).

<sup>2</sup> Förändringar inom kommittéväsendet (RiR 2004:2).

<sup>3</sup> Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet - hur sköter de sig? Statskontorets rapport 1998:24.

<sup>4</sup> Kvalitet i utredningsväsendet - utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten. Regeringskansliets förvaltningsavdelning, 2003.

<sup>5</sup> Gunnarsson, V., och Lemne, M. (1998): "Kommittéerna och bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?" (Ds 1998:57), Rapport till ESO.

En rapport från Myndigheten för Tillväxtanalys (2010<sup>6</sup>) pekade på konsekvensanalysernas centrala roll i att skapa samhällsekonomiskt effektivare regleringar och efterfrågade tydligare riktlinjer samt större befogenheter för Regelrådet. Utifrån en empirisk och teoretisk analys menade Tillväxtanalys att de indirekta samhällsekonomiska kostnaderna som följer av en hög regelbörda på ett lands företag är betydande och avsevärt mera betydelsefulla än de omedelbara och direkta kostnaderna och att det därför är viktigt att ineffektiva regleringar med höga indirekta kostnader kan förhindras *ex ante*, speciellt som det kan vara svårt att ändra eller avskaffa regleringar när de väl är på plats.<sup>7</sup>

### 1.2.3 Konsekvensanalyser på ett internationellt plan

Så tidigt som 1997 publicerade OECD<sup>8</sup> en jämförande analys av god praxis för genomförande av konsekvensanalyser bland medlemsländerna vilken bland annat identifierade vikten av att maximera det politiska stödet för konsekvensanalyser på högsta regeringsnivå. OECD pekade även på vikten av att ha ett centralt organ, utrustat med tillräcklig auktoritet och kunskaper, som övervakar processen och säkerställer trovärdighet och kvalitet men även tillsynsmyndigheter som faktiskt aktivt arbetar för att integrera användningen av konsekvensanalyser i beslutsfattandet, vilket i sin tur ställer krav på att tillsynsmyndigheterna formellt har den kompetens som krävs för att göra högkvalitativa konsekvensanalyser. Vad gäller själva metoden, rekommenderade OECD att konsekvensanalyserna bör identifiera och väga alla betydande positiva och negativa effekter från ett kostnads-nyttoperspektiv och att de bör innehålla integrerar kvalitativa och kvantitativa analyser. Det rekommenderades även att obligatoriska riktlinjer bör finnas tillgängliga för att maximera ett konsekvent utförande. Annan god praxis som pekades ut innefattade integrationen av konsekvensanalyserna genom hela den politiska processen, gärna så tidigt som möjligt, där konsekvensanalyser betraktas som en väsentlig del av beslutsprocessen och inte som ett "tilläggskrav" enbart för extern konsumtion. Andra rekommendationer omfattade bland annat att engagera intressenter och allmänhet utförligt och i god tid.

Inom de mest utvecklade systemen för konsekvensanalyser, t.ex. i Storbritannien och inom den Europeiska kommissionen, är riktlinjerna och god praxis för vad en högkvalitativ analys och process innefattar väletablerade inom förvaltningen även om det fortfarande finns systemiska utmaningar.<sup>9</sup> De senaste åren har kommissionen gjort runt 100 konsekvensanalyser av förslag per år<sup>10</sup> av vilka ca 75 % omfattat lagförslag. Kommissionens interna granskningsorgan the Impact Assessment Board kan underkänna en konsekvensanalys med för dålig metodik. 2012 skickades 47 procent av konsekvensanalyserna tillbaka till respektive generaldirektorat för att förbättras. Därmed har kommissionen ett internt arbetssystem där generaldirektoraten får förbättra analyserna om granskningsorganet anser att det behövs. Detta är mot en bakgrund där förvaltningen har tillgång till väldefinierade manualer och kompetens för att genomföra den här typen av analyser.

Processen för konsekvensanalyser på europeisk nivå, inom kommissionen, är relevant inte minst utifrån perspektivet att svensk regering, riksdag och förvaltning måste kunna förstå och uppskatta konsekvenserna av ny europeisk lagstiftning för det svenska samhället. I detta kan det vara en fördel att kunna uttrycka effekterna av europeiska lagförslag för det svenska samhället på ett sätt som stämmer överens med kommissionens principer för konsekvensanalyser, speciellt som underlag för förhandlingar i rådet.

<sup>6</sup> Tillväxtanalys (2010): "Regelbördans ekonomiska effekter - En teoretisk och empirisk analys", 2010:17.

<sup>7</sup> Rapporten ger följande förklaringar till varför ineffektiva regler införs: den politiska processen i stor utsträckning av inflytande från särintressen och kortsiktighet vilket leder till ineffektiva regler och överreglering (public choice-teorin), välorganiserade grupper blockerar förändringar av regler som kan vara till deras nackdel, ofta i allians med de offentliga tjänstemän som administrerar reglerna, och att trots att reglering är välmenade och motiverade skapar ingreppen i marknaden snedvridningar som i sin tur motiverar nya ingrepp.

<sup>8</sup> "Regulatory Impact Assessment - Best Practices in OECD countries", OECD, 1997.

<sup>9</sup> T. ex. finns det en tendens att fokusera på ett "favoritalternativ" för tidigt i processen vilket undergräver kvalitet och trovärdighet. För mer detaljer, se: Janowski P., Peterlongo G. and Juhlin M., (2011): "Comparative study on the Purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU", Final report, European Parliament, 2011.

<sup>10</sup> IMPACT ASSESSMENT BOARD REPORT FOR 2012, European Commission.

## 2. METOD OCH GENOMFÖRANDE

I följande kapitel beskriver RMC metod och genomförande av granskningen. Inledningsvis beskrivs vilka kvalitetsindikatorer som har använts för att värdera konsekvensanalysernas kvalitet. Därefter följer ett avsnitt som beskriver genomförande av urval samt datainsamling och analys.

### 2.1 Granskningens metod

#### 2.1.1 Kvalitetskriterier

Att genomföra konsekvensanalyser (s.k. Impact Assessment) är obligatoriskt för alla nya lag- och åtgärdsförslag på EU-nivå. Processen har konsoliderats över årens gång genom olika åtgärder som t.ex. införandet av en manual 2005<sup>11</sup> (uppdaterad 2009), en granskningsinstans med rätt att skicka tillbaka analyser som inte håller nog hög kvalitet (Impact Assessment Board, 2006) samt en oberoende utvärdering (2006/07).

Riktlinjerna för konsekvensanalyser inom den Europeiska kommissionen och för Storbritannien<sup>12</sup> beskriver i detalj de steg som konsekvensanalyser innefattar. Själva innehållet innefattar mer eller mindre samma huvudsteg inklusive problemidentifiering, måldefinition, identifiering av möjliga alternativ, effektutvärdering, kostnads/nyttobräkningar, jämförelse av alternativ, proportionalitetsanalys, konsultation, samt planer för uppföljning och utvärdering. Ungefär hälften av stegen i EU:s riktlinjer omnämns delvis eller helt i de svenska förordningarna.

Baserat på de svenska förordningarnas krav, internationella riktlinjer och god praxis, samt tidigare studier, har vi i detta arbete utarbetat en analysram (se bilaga 2 för mer detaljer) för att bedöma kvaliteten på konsekvensanalyserna inom SOU bestående av:

- *Bakgrundsvariabler* som t.ex. uppdragsgivare (departement), typ (parlamentarisk/icke-parlamentarisk), längd, resurser, sammansättning av ledamöter, direktivens innehåll, och omfattningen av konsultation med intressenter.
- *Bedömningsvariabler* som t.ex. problembeskrivningens generella omfattning och kvalitet, målgruppernas tydlighet i problemställningen, politiska alternativ, huvudalternativets målsättningar i relation till grundproblemet, proportionalitet, och huvudalternativets karaktär.
- *Konsekvensberäkningsvariabler* inklusive förekomsten av ett baslinjealternativ eller övriga alternativ förutom huvudalternativet, omfattningen och djupet på huvudalternativets och eventuella alternativs kostnads-nyttanalyser utifrån en sexgradig kvalitetsskala<sup>13</sup>, specifika effekter för företag och individer, hinder för ikraftträdande, jämförelser mellan alternativ, marginaleffekter och kostnader, separation mellan långsiktiga- och investeringskostnader, distributionsanalys, känslighetsanalys, riskbedömning, användning av diskontering, planer för uppföljning och utvärdering.

### 2.2 Granskningens genomförande

#### 2.2.1 Genomförande av urval av betänkanden

Det finns i nuläget ingen bruttolista över vilka SOU:s som har genomförts i Sverige. RMC:s arbete med att genomföra ett urval av utredningar inleddes således med att ta fram en lista över samtliga utredningar som genomförts under den aktuella perioden, det vill säga betänkanden som publicerats under 2002, 2003, 2011 och 2012.

Arbetet med att ta fram bruttolistan med betänkanden inleddes med en explorativ studie där Riksdagens informationsenhet, Regeringskansliets kommittéservice, Kungliga biblioteket och

<sup>11</sup> Europeiska kommissionen (2009): "The Impact Assessment Guidelines", SEC (2009) 92.

<sup>12</sup> HM Government (2011): "IA Toolkit How to do an Impact Assessment", August 2011.

<sup>13</sup> Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade.

Riksdagens bibliotek samt Fritzes förlag kontaktades via e-post eller per telefon. Vid telefonsamtalen ställdes frågor om huruvida en befintlig sammanställning över alla betänkanden under de aktuella åren fanns tillgänglig. Enligt den informationen som samtliga aktörer lämnade, sades en sådan lista inte finnas.

För att ta fram den första sammanställningen av betänkanden genomförde RMC en sökning år för år i sökmotorn på Riksdagen.se. En kvalitetssäkring genomfördes där en kontroll av antal publicerade betänkanden jämfördes med uppgifter från Rättsnätet.se (Notisium) för att även få en översikt över antalet publicerade utredningar per år. Totalt publicerades enligt RMC:s sammanställning 433 betänkanden under de aktuella åren.

Efter att ha sammanställt förteckningen över publicerade utredningar genomfördes ett urval av totalt 20 betänkanden per år, det vill säga totalt 80 betänkanden. Urvalet genomfördes i två steg. För att säkerställa att samtliga departement fanns representerade i urvalet genomfördes ett obundet slumpmässigt urval (OSU) stratifierat per departement och år. Urvalet genomfördes i två steg. Först valdes, genom OSU ett betänkande per departement och år. För att fylla upp kvoten om 20 betänkanden per år genomfördes därefter ett OSU stratifierat per år. I tabellen nedan redovisas fördelningen av betänkanden bland samtliga betänkanden (populationen) och i urvalet per departement. Betänkanden med okända departementen är borttagna.

**Tabell 1: Fördelning av betänkanden i populationen och urvalet (2002-03 och 2011-12)**

Departement	Fördelning i populationen		Fördelning i urvalet	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Socialdepartementet	73	17 %	13	16 %
Finansdepartementet	58	13 %	11	14 %
Justitiedepartementet	90	21 %	10	13 %
Näringsdepartementet	57	13 %	9	11 %
Miljödepartementet	29	7 %	8	10 %
Kulturdepartementet	22	5 %	6	8 %
Utbildningsdepartementet	36	8 %	5	6 %
Försvarsdepartementet	17	4 %	5	6 %
Landsbyggsdepartementet	13	3 %	5	6 %
Arbetsmarknadsdepartementet	28	6 %	4	5 %
Utrikesdepartementet	6	1 %	3	4 %
Statsrådsberedningen	4	1 %	1	1 %
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>100 %</b>	<b>80</b>	<b>100 %</b>

Källa: Betänkanden genom sökning på publikationer <http://www.regeringen.se/sb/d/108>.

### 2.2.2 Beskrivning av datainsamling och analys

Information relaterad till variablerna i analysramen kom från tre huvudsakliga källor: de slumpmässigt utvalda del- och slutbetänkandena, direktiven och kommittéberättelserna. För att snabbt kunna identifiera relevant information användes ett antal sökord per variabel. Metoden pilot-testades initialt med fem betänkanden och kvalitetssäkring genomfördes kontinuerligt. Datainsamlingen genomfördes under våren 2014. I bilaga 2 återfinns det analytiska ramverk som används vid datainsamlingen. I ramverket anges även vilka sökord per variabel.

Efter avslutad datainsamling genomfördes statistisk analys av datamaterialet. Dels genomfördes en deskriptiv statistisk analys av samtliga variabler. Analyserna genomfördes för att se om resultatet har utvecklats över tid, det vill säga från åren 2002-2003 till åren 2011-2012. För att se om eventuella skillnader är signifikanta genomfördes olika signifikanstest.

För de variabler som är kontinuerliga (längd på kommitté och omkostnader) användes ett "one-way ANOVA-test". Med ett ANOVA-test analyseras om skillnaden i medelvärdet mellan två grupper är signifikant olika. Som visas i bilaga 3 är dock de flesta variablerna som samlats in ordnala, det vill säga är klassificerade i skalsteg (t.ex. kvalitet på konsekvensanalys). Det finns även

några variabler som är nominala, det vill säga variabler där svarsalternativen inte kan ordnas i en skala (t.ex. alternativets karaktär).

Gamma är ett lämpligt mått för att ange styrkan på sambandet när båda variablerna är ordinal-nivå. Gamma kan variera från -1 till +1 där 0 indikerar ett nollsamband. För variabler som är nominala användes dock ett chi2-test för att analysera om skillnaden beror på slumpen eller ej. I bilaga 3 anges tabeller som visar signifikansnivåer för de tester som Ramböll har genomfört.

En linjär regressionsanalys genomfördes även för att analysera hur bakgrundsvariabler, t.ex. kön, ekonomiska resurser och längd påverkar kvaliteten på konsekvensanalyserna. I bilaga 3 anges en tabell som visar resultatet från denna regressionsanalys.

### 3. GRANSKNINGENS RESULTAT

Följande huvudkapitel redovisar resultaten av jämförelsen mellan de olika variablerna i analysramen över tid. Avsnittet inleds med en analys av olika bakgrundsvariabler. Därefter följer avsnitt som beskriver resultatet för bedömningsvariabler, kvalitet på konsekvensanalyserna samt i vilken utsträckning som jämförelser genomförs mellan alternativa förslag.

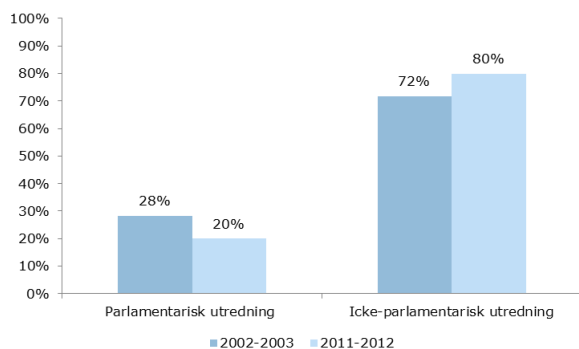
#### 3.1 Information kring utredningarna

Som en del av granskningen har olika bakgrundsvariabler kring sammansättningen och karaktäristiken kring utredningarna och utredningarnas direktiv samlats in och analyserats.

##### 3.1.1 Utredningarnas karaktär

Över tid har andelen parlamentariska utredningar, dvs. utredningar där riksdagsledamöter ingår bland ledamöterna, minskat från 28 % av alla utredningar 2002-03 till 20 % 2011-12. Detta är en trend som uppmärksammats i tidigare studier (Riksdagens revisorer, 2004).

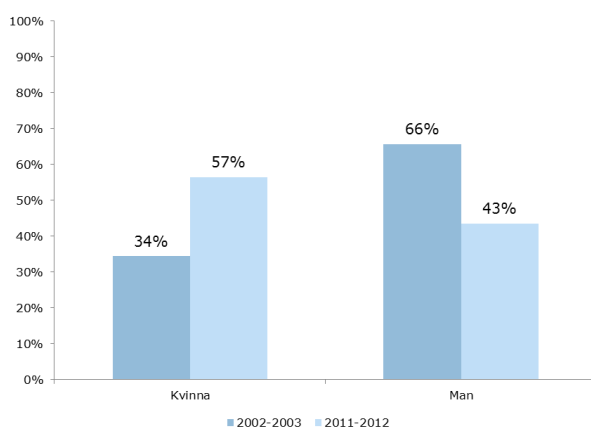
Figur 3: Utredningstyp\*



Not: \*2002-2003 klassades en utredning som "okänd". Den har därmed exkluderats från statistiken.

En annan tydlig trend är att andelen kvinnor som tar rollen som huvudsekreterare ökat sedan 2002-03 från 34 % till 57 % 2011-12 (se figur nedan). Andelen kvinnor som har rollen som särskilda utredare har dock inte förändrats nämnvärt, 21 % 2002-03 jämfört med 23 % 2011-12<sup>14</sup>.

Figur 4: Andelen män och kvinnor bland huvudsekreterarna\*



Not: \*2002-2003 var könsfördelningen okänd för 8 huvudsekreterare, 2011-12 var 12 stycken okända. De har därmed exkluderats från statistiken.

Tidigare studier har identifierat tillgången till ekonomisk kompetens som en viktig faktor som kan påverka kvaliteten i utredningen (Riksdagens revisorer, 1997, 2004). Givet svårigheten med att få tillgång till individuella utredares, sakkunnigas, ledamöters och sekretariatsmedlemmars bakgrund och utbildning, fokuserade granskningen på den särskilda utredarens och huvudsekreterarens kompetens. Granskningen visar att andelen särskilda utredare och huvudsekreterare med statistisk eller ekonomisk bakgrund helt försvunnit över tid (se tabell nedan) från en redan låg

<sup>14</sup> 2002-2003 var könsfördelningen okänd för 1 särskild utredare, 2011-12 var 1 st okänd. De har därmed exkluderats från statistiken.



bas. Detta kan dock bero på bristande information. Men inget tyder på att utredningarna istället använt externa resurser för att få tillgång till nationalekonomisk eller statistisk kompetens då de betänkanden som nämner att utredningen använt extern kompetens för att ta fram delar av underlaget snarare minskat än ökat över tid (se tabell nedan).

**Tabell 2: Tillgång till kompetens**

Variabel	2002-03	2011-12
Kompetens anges som ekonom/statistiker (%)	13 % huvudsekreterare 5 % särskild utredare	0 % huvudsekreterare 0 % särskild utredare
Underkonsulter (%)	35 % ja	28 % ja

Analys av den genomsnittliga längden på utredningarna visar en utveckling mot något kortare utredningslängd. I genomsnitt hade utredningarna förkortats med ca 6 månader från 25 månader i genomsnitt 2002-03 till 19 månader i genomsnitt 2011-12. Detta kan dock även bero på att det under 2011-12 var flera utredningar som ännu inte hade avslutats.

Genomsnittskostnaderna har gått upp över tid från 2,6 miljoner till 4,7 miljoner, dock är ökningen marginell om de utredningarna med störst budget<sup>15</sup> utesluts från analysen (se tabell nedan).

**Tabell 3: Genomsnittlig längd och kostnad**

Variabel	2002-03	2011-12
Genomsnittlig längd (mån)	25	19
Genomsnittlig kostnad (SEK)	2,6 miljoner kr <sup>1</sup>	Med outliers <sup>2</sup> : 4,7 miljoner kr Utan outliers: 2,8 miljoner kr

Not: <sup>1</sup> Outliers omfattar två utredningar som hade en kostnad på över 30 miljoner kr 2011-12.

<sup>2</sup> Endast de kommittéer som avslutat sin verksamhet under året ingår i statistiken. d.v.s. siffrorna exkluderar de kommittéer som fortsätter sin verksamhet efter att betänkandet publicerats.

Enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska "statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmissigt eller på något annat betydande sätt berörs [ges] tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen". Generellt sett samråder den stora majoriteten av utredningarna med olika intressenter. Granskningen visar att konsultationen med intressenter ökat något över tid och att de flesta är omfattande dvs. att konsultationen omfattade flertalet intressenter i flertalet frågor. Detta innebär dock inte att samråd sker specifikt kring konsekvensanalyserna med oftast mer generellt kring utredningens förslag.

**Tabell 4: Konsultation med intressenter**

Variabel	2002-03	2011-12
Konsultation (%)	80 % ja Av dessa: 81 % omfattande	85 % ja Av dessa: 79 % omfattande

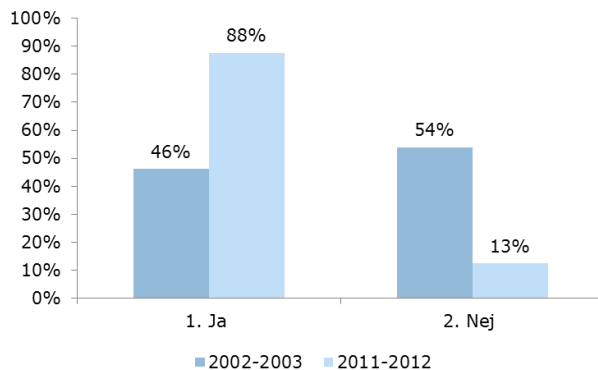
### 3.1.2 Direktivens tydlighet

Tidigare studier av kvalitet inom kommittéväsendet har visat att direktivens tydlighet kan ha en påverkan på kvaliteten i utredningens förslag (ESO, 1998). God praxis och riktlinjer för konsekvensanalyser pekar även på att tydligheten av problembeskrivningar och målsättningar kan vara viktiga för möjligheten att genomföra en god analys.

<sup>15</sup> Outliers omfattar två utredningar som hade en kostnad på över 30 miljoner kr 2011-12.

Över tid märks en markant ökning i antalet direktiv som direkt efterfrågar att utredningen ska genomföra en konsekvensanalys från 46 % av direktiven 2002-03 till 88 % 2011-12.

**Figur 5: Konsekvensanalys omnämns i direktivet eller i tilläggsdirektiv**



I övrigt har granskningen tittat på huruvida det ingår en problembeskrivning eller motivering i direktivet kring varför utredningen tillsätts. I en majoritet av direktiven (90 % 2002-03<sup>16</sup> och 93 % 2011-12) specificeras en problembeskrivning. På liknande sätt utforskades direktiven för att se huruvida målsättningen med utredningen uttryckts explicit. Där noterades en förbättring överlag, över tid, då alla direktiv 2011-12 uttryckte målsättningen med utredningen jämfört med 93 % 2002-03.<sup>17</sup>

Givet att det inte existerar en bruttolista över alla betänkanden som visar vilka som är del- eller slutbetänkanden, kunde inte delbetänkanden uteslutas från urvalet. Analysen av betänkandena visar att en högre andel betänkanden 2011-12 omfattade slutbetänkanden jämfört med delbetänkanden (se tabell nedan). Möjligen kan det vara relaterat till att utredningarnas längd förkortats och behovet av delbetänkanden minskat. Analysen av betänkandenas fokus visar på att fler betänkanden över tid fokuserat på att analysera en ny policy samtidigt som regelräta kartläggningar minskat.

**Tabell 5: Typ av betänkanden**

Variabel	2002-03	2011-12
Typ av betänkande (%)	58 % slutbetänkanden 43 % delbetänkanden	70 % slutbetänkanden 30 % delbetänkanden
Betänkandets fokus (%)	78 % analys inför implementering av ny policy 23 % kartläggning	85 % analys inför implementering av ny policy 15 % kartläggning

### 3.2 Bedömningsvariabler

Internationella riktlinjer för konsekvensanalyser lägger stor vikt vid att problembeskrivningen i analysen ska vara så klar och evidens-baserad som möjligt men även att målgruppernas roll framgår tydligt i problemställningen (t.ex. vem är det ett problem för och hur stort är problemet?). Anledningen till detta är att försöka undvika att nya förslag tas fram utifrån en felaktig problemanalys t.ex. undvika att beslutsfattaren som svar på dålig implementering av befintliga regler försöker stifta ytterligare regler för att råda bot på problemet, med risken att även den nya lagen fallerar i implementeringen).

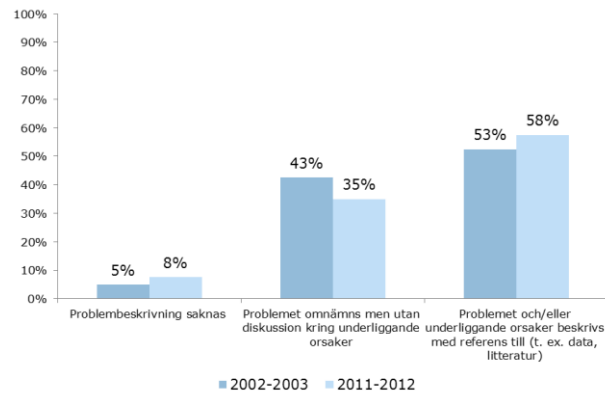
Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning efterfrågar uttryckligen "en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå". Granskningen visar att en majoritet av problembeskrivningarna i direktiven refererar till underliggande orsaker och använder befintlig litteratur eller data för att illustrera detta. Andelen har även ökat något över tid. Dock saknas problembeskriv-

<sup>16</sup> 2002-2003 klassades ett direktiv som okänd. Det exkluderades därmed från statistiken.

<sup>17</sup> 2002-2003 klassades ett direktiv som okänd. Det exkluderades därmed från statistiken.

ningar fortfarande i ca 8 % av betänkandena 2011-12 och i ca 35 % omnämns problemet utan diskussion kring underliggande orsaker eller utan referens till data (se figur nedan).

**Figur 6: Problembeskrivningens omfattning**



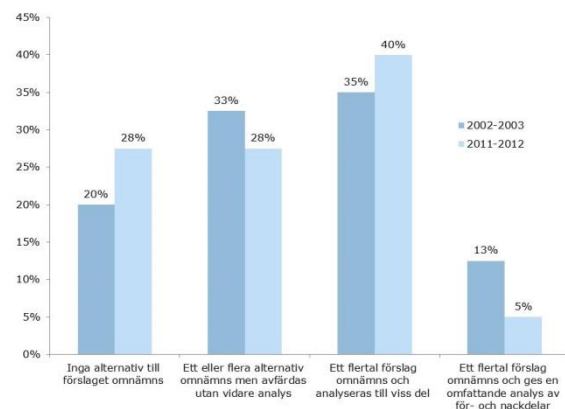
Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning efterfrågar även "uppgifter om vilka som berörs av regleringen". Vad gäller målgruppernas tydlighet i problembeskrivningen, finns både direkta och indirekta målgrupper för huvudförslaget beskrivna i högre grad med referens till data och/eller litteratur i 2011-12 års betänkanden (55 %) än tidigare (48 % för 2002-03). Andelen problembeskrivningar som helt saknade utpekade målgrupper i problembeskrivningen ökade dock över perioden (från 3 % 2002-03 till 13 % 2011-12).

### 3.2.1 Olika alternativ analyseras

Med målsättningar på plats bör en konsekvensanalys sedan identifiera reella, genomförbara alternativ som skulle kunna uppnå målen. En grundförutsättning för en högkvalitativ konsekvensanalysprocess är att den behandlar, diskuterar och utreder olika konkreta alternativ för att komma tillrätta med problemställningen. Det finns dock en tendens att låsa processen mot ett specifikt "favoritalternativ" för tidigt i processen (Janowski et al, 2011), vilket då undergräver hela syftet med en konsekvensanalys. Att identifiera enbart ett alternativ och sedan räkna på det innebär inte att utredaren gjort en konsekvensanalys i ordets rätta bemärkelse.

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning efterfrågar "en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå". Granskningen visar att antalet betänkanden som inte omnämner några alternativa förslag till huvudalternativet har ökat från en femtedel (20 %) 2002-03 till lite över en fjärdedel (28 %) 2011-12. Enligt samma trend har den andel betänkanden som omnämner flera alternativ förutom huvudalternativet och ger en omfattande analys av för- och nackdelar minskat från lite över en tiondel (13 %) 2002-03 till en tjugondel (5 %) 2011-12.

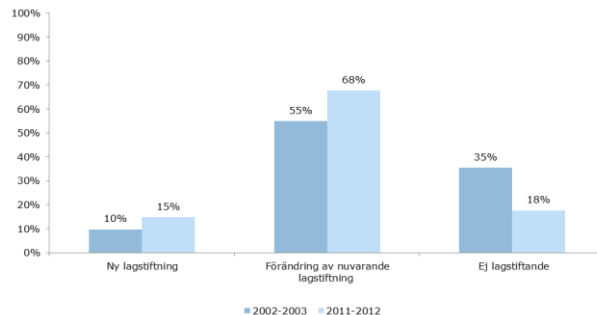
**Figur 7: Utredda alternativ till huvudförslaget för att komma tillrätta med problemet**



En annan fråga är om alternativen innefattar icke-lagstiftande förslag. I Storbritannien är regeringens politik uttryckligen att reglera endast som en sista utväg, efter att ha visat att tillfredsställande resultat inte kan uppnås med alternativ, självreglering eller icke-reglerande metoder.

Granskningen visar att bland de huvudförslag eller favoritalternativ som läggs fram i betänkan- dena så har andelen lagstiftande förslag ökat över tid och andelen icke-lagstiftande huvudalter- nativ har minskat från lite över en tredjedel (35%) 2002-03, till under en femtedel (18%) 2011- 12.

**Figur 8: Föreslagna huvudalternativs karaktär\***



Not: \*Exkluderar 15 betänkanden som omfattar kartläggningar och där direktiven inte explicit efterfrågat konsekvensanalyser.

### 3.2.2 Proportionalitet

Enligt EU-kommissionens riktlinjer ska konsekvensanalysen genomföras på en lämplig "proportio- nerlig" analysnivå. Detta omfattar inte bara djupet eller omfattningen av själva analysen men även ambitionsnivån för hela processen. Rätt nivå på analysen kan t.ex. bero på hur signifikanta kostnader eller resultat kan komma att bli eller hur politiskt viktigt frågan är.

Granskningen visar att andelen betänkanden i svenska utredningar som omnämner eller diskute- rar proportionalitet ökat från 20 % 2002-03 till 55 % 2011-12 vilket utgör en betydande ökning.

### 3.3 Konsekvensberäkningar

När väl de genomförbara alternativen avgränsats och identifierats bör effekterna av varje alter- nativ uppskattas och värderas. Internationella riktlinjer och god praxis omfattar en total kart- läggning, identifiering och kvantifiering av möjliga, förutsägbara och oförutsägbara ekonomiska, sociala, miljömässiga och andra konsekvenser. Utifrån detta bör effekterna värderas och jämfö- ras så att det alternativ som är mest kostnadseffektivt kan lösa problemen och uppfylla målsätt- ningarna kan identifieras. För svensk del, föreskriver Kommittéförordningen (1998:1474) bland annat att:

*"14 § Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, före- tag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäkts- minskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.*

*15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brotts- förebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsföret- sättnings, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen."*

För förslag som omfattar ny eller förändrad lagstiftning ska även kraven i 6 och 7 §§ förordning- en (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas. Där efterfrågas specifikt:

*4. " uppgifter om vilka kostnadsförmåga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av conse- kvenserna för de övervägda regleringsalternativen,*

*5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och*

*6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.*

I följande avsnitt kommer omfattningen och djupet på konsekvensberäkningarna i SOU betän- kanden att analyseras i detalj.

Tidigare forskning pekar på att de indirekta kostnaderna förknippade med ny lagstiftning ofta kan vara mycket mer betydelsefulla, och långt överstiga, de omedelbara och direkta implementeringskostnaderna. I praktiken innebär detta att väl genomförda konsekvensanalyser bör synliggöra kostnader och nyttor av alla möjliga, direkta och indirekta, samhällsekonomiska konsekvenser, per målgrupp, över interventionens hela livstid. Konsekvensanalyser bör även skilja på långsiktiga och kortsiktiga nyttor och kostnader så att värdet av mer långsiktiga effekter kan diskonteras till dagens penningvärde för att lättare kunna jämföra det faktiska kostnadsnyttoförhållandet mellan olika alternativ. Vidare bör bara den marginella skillnaden mellan olika alternativ och nollalternativet inkluderas för att inte överskatta nyttor eller kostnader.

### 3.3.1 Analys av huvudalternativet

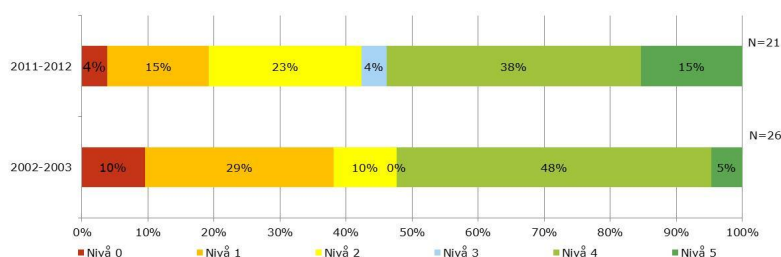
Utifrån betänkandenas förslag identifierades vilka eller vilket huvudförslag som förespråkades samt alternativ till huvudalternativet inklusive nollalternativet och övriga alternativ. För huvudalternativet undersöktes huruvida betänkandet pekade på möjliga samhällsekonomiska konsekvenser som t.ex.:

- sociala konsekvenser (påverkan på utbildning, jobb, välfärd, jämställdhet),
- ekonomiska konsekvenser (påverkan på tillväxt, produktivitet),
- miljömässiga konsekvenser, etc.

Utifrån detta bedömdes sedan kvaliteten på huvudalternativets konsekvensberäkningar utifrån en sexgradig kvalitetsskala tagen från brittiska riktlinjer.<sup>18</sup>

Granskningen visar att kvaliteten på konsekvensanalyserna av de huvudalternativ som förespråkades i de svenska utredningarnas betänkanden (de så kallade "favoritalternativen"), har förbättrats något över tid då andelen som uppnår den högsta kvalitetsnivån (nivå 5) ökat något (se figuren nedan). Sett utifrån andelen slutbetänkanden som innefattar analyser av hög kvalitet (nivå 4 och 5) är dock skillnaden marginell mellan de olika perioderna. Ungefär 40 % av slutbetänkandena 2011-12 innefattar inte någon kvantifiering av favoritalternativens effekter trots att andelen direktiv som direkt efterfrågar konsekvensanalyser nästan fördubblats (från 46 % 2002-03 till 88 % 2011-12).

**Figur 9: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i slutbetänkanden över tid\***

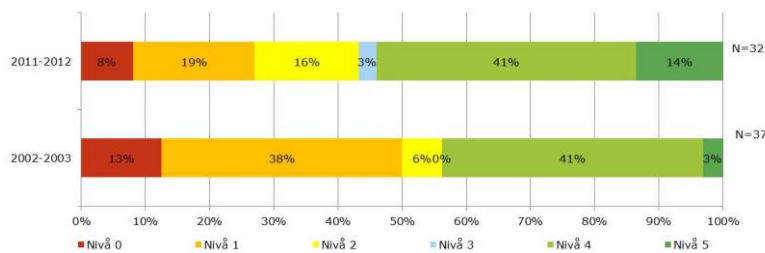


\*Not: Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetiserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade.

Om både slut- och delbetänkanden tas med i analysen ser utvecklingen bättre ut över tid. Detta skulle kunna indikera att delbetänkandena 2011-12 i högre grad inkluderat konsekvensanalyser eller beräkningar jämfört med 2002-03 (se figuren nedan). Detta har dock inte lett till att slutbetänkandena överlag nått högre kvalitetsnivåer (nivå 4 eller högre).

<sup>18</sup> HM Government (2011): "IA Toolkit How to do an Impact Assessment", August 2011, specificerar nivåerna 1-5. I och med att visa betänkanden helt saknade konsekvensanalyser lades ytterligare ett alternativ till dvs. nivå 0.

**Figur 10: Kvaliteten på konsekvensanalyser av förespråkade huvudalternativ i del- och slutbetänkanden över tid\***

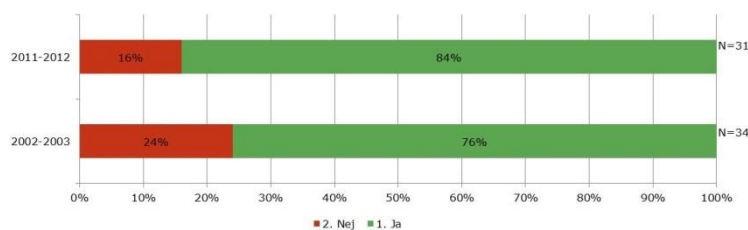


\*Not: Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsument, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade. Exkluderar 11 betänkanden som omfattar kartläggningar om inte direktiven explicit efterfrågat konsekvensanalyser.

Det är inte ovanligt att utredningar beskriver svårigheter med att göra konsekvensanalyser och använder detta som en förklaringsgrund för att konsekvensanalyser utelämnats i betänkandet. I ett betänkande från 2012 skrev en utredning, trots klara direktiv att göra en konsekvensanalys, att: "Några kvantitativa analyser över strategin skulle vara behäftade med stora osäkerheter." Betänkandet saknade ett trovärdigt basscenario och innefattade inga försök till kvantifiering eller värdering av tänkbara effekter förknippade med förslagen. En annan utredning från 2012 skriver att: "Det har emellertid inte varit möjligt, att inom ramen för denna utredning, göra närmare kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser", trots klara direktiv om att genomföra en konsekvensanalys av förslagen inklusive miljökonsekvenser samt räkna på kostnader för myndigheter och staten.

Givet att de svenska förordningarna specifikt efterfrågar att konsekvenser som kan ha betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, utreds gjordes en bedömning av antalet betänkanden där huvudförslaget medför konsekvenser för företag. Som figuren nedan visar (se figuren nedan), beskriver det stora flertalet av huvudförslagen någon form av inverkan på företag, en andel som ökat över tid.

**Figur 11: Andelen huvudalternativ som medför konsekvenser för företag\***



\*Not: Betänkanden för vilka effekter för företag inte var applicerbara dvs. kartläggningar av en eller flera specifika frågor är exkluderade från statistiken. Detta omfattade 6 betänkanden år 2002-03 och 9 betänkanden år 2011-2012. Exkluderar 15 betänkanden som omfattar kartläggningar.

Av den andel betänkanden där huvudalternativet anses medföra konsekvenser för företag, genomfördes ytterligare en granskning av olika delkomponenter för att bättre förstå vilka typer av konsekvenser som detta skulle kunna medföra. Tabellen nedan sammanfattar olika typer av konsekvenser med relevans för företag som omnämns.

**Tabell 6: Huvudalternativet och konsekvenser för företagande\***

Variabel	2002-03	2011-12
Beskrivning av antal företag och bransch (%)	79 % ja eller delvis	90 % ja eller delvis
Beskrivning av administrativa kostnader (%)	63 % ja eller delvis	71 % ja eller delvis
Andra kostnader (%)	63 % ja eller delvis	76 % ja eller delvis

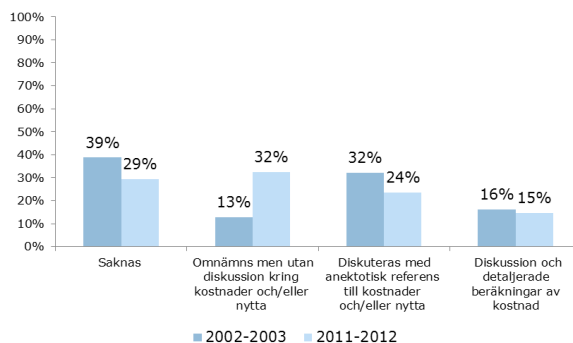
Variabel	2002-03	2011-12
Beskrivning av konkurrensförhållandena (%)	84 % ja eller delvis	71 % ja eller delvis
Andra konsekvenser (%)	74 % ja eller delvis	76 % ja eller delvis
Beskrivning av konsekvenser för små företag (%)	47 % ja eller delvis	62 % ja eller delvis

\*Not: Kartläggning av en eller flera specifika frågor (ej analys inför implementering av ny policy) är exkluderat från statistiken. Inkluderade är de där det omnämns i betänkandet eller i direktivet att favoritalternativet kan ha betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

### 3.3.2 Analys av övriga alternativ

Bristen på goda analyser av alternativ, inklusive nollalternativ, kan leda till att storleken på effekten av favoritförslaget över- eller underskattas jämfört med andra alternativ. Trots att konsekvensförordningen uttryckligen efterfrågar "en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd" innehåller bara ca 15 % av analyserna ett nollalternativ<sup>19</sup> som en del av analysen speglas i de flesta internationella riktlinjerna men även i den svenska förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning vilken efterfrågar "vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd". Granskningen visar att enbart en mindre andel betänkandena innefattar detaljerade beräkningar av nollalternativet (se figuren nedan). Den omedelbara konsekvensen av detta är att effekter, kostnader och/eller nytta sannolikt överskattas eftersom man räknar hela effekten av förslaget utan att subtrahera eventuella kostnader eller nyttor som befintlig lagstiftning eller interventioner har.

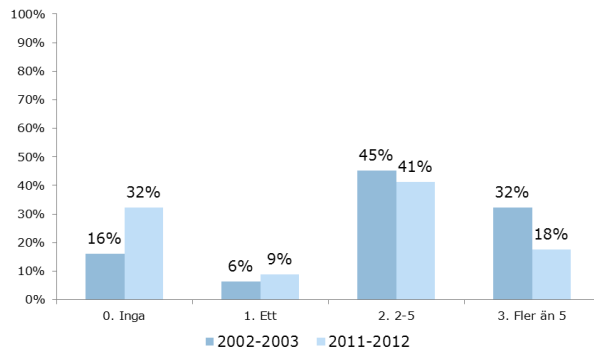
Figur 12: Analys av nollscenario\*



Not: \*Exkluderar 15 betänkanden som omfattar kartläggningar

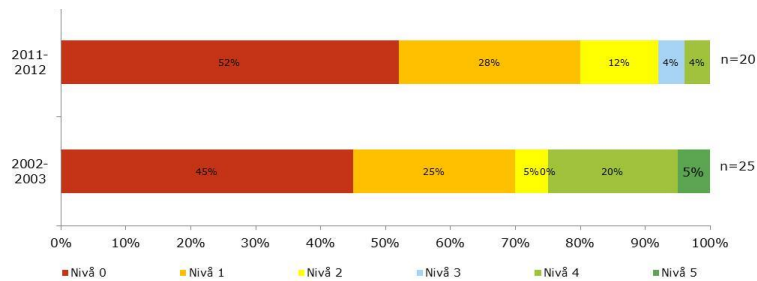
Bland betänkandena där huvudalternativet syftar till en ny eller förändrad policy eller lagstiftning, omnämns ofta mer än två alternativ (se figuren nedan). Antalet alternativ har minskat över tid, trots att andelen förslag som omfattar ny eller förändrad lagstiftning ökat (65 % av alla huvudalternativ 2002-03 till 83 % 2011-12) vilket skulle kräva mer ingående analyser av alternativ i enlighet med förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

<sup>19</sup> Nollalternativet, baslinjen eller det kontrafaktiska scenariot etablerar "vad som skulle hänt i alla fall" givet underliggande trender, utveckling och/eller problem.

**Figur 13: Antalet omnämnda alternativ till huvudalternativet\***

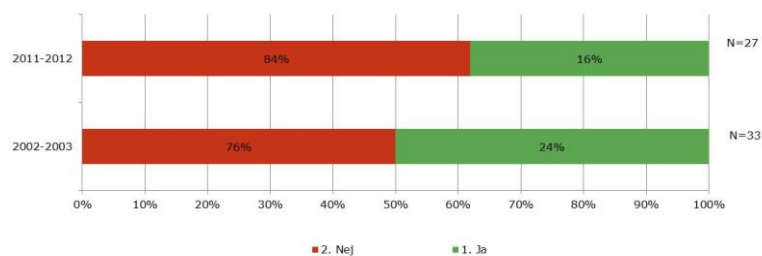
Not: \*Exkluderar 15 betänkanden som omfattar kartläggningar.

Överlag har kvaliteten på analyser av alternativ till huvudförslaget försämrats över tid. Enbart 4 % av analyserna av alternativ nådde hög kvalitet (nivå 4 eller högre) 2011-12 jämfört med 25 % år 2002-03 (se figuren nedan).

**Figur 14: Kvaliteten på konsekvensanalyser av alternativ till huvudförslag i slutbetänkanden över tid\***

\*Not: Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade. Exkluderar 35 betänkanden som antingen är delbetänkanden eller kartläggningar.

Vad gäller konsekvenser för företag bland övriga alternativ har andelen som omnämner att de kan medföra konsekvenser för företag minskat något över tid (se figuren nedan). Detta är sannolikt relaterat till att de flesta analyserna av alternativ saknar tillräckligt djup.

**Figur 15: Andelen andra alternativ som medför konsekvenser för företag\***

\*Not: Betänkanden för vilka effekter för företag inte var applicerbara dvs. kartläggningar av en eller flera specifika frågor samt analys inför implementering av ny policy är exkluderade från statistiken. Detta omfattade 7 betänkanden år 2002-03 och 13 betänkanden år 2011-2012.

På mer detaljerad nivå syns relativt få skillnader i analyserna av alternativ med konsekvenser för företagande förutom att andelen analyser som nämner möjliga konsekvenser för små företag fördubblats (se Tabell 7 nedan).

**Tabell 7: Andra alternativ och konsekvenser för företagande\***

Variabel	2002-03	2011-12
Beskrivning av antal företag och bransch (%)	42 % ja eller delvis	50 % ja eller delvis



Variabel	2002-03	2011-12
Beskrivning av administrativa kostnader (%)	42 % ja eller delvis	50 % ja eller delvis
Andra kostnader (%)	42 % ja eller delvis	50 % ja eller delvis
Beskrivning av konkurrensförhållandena (%)	50 % ja eller delvis	50 % ja eller delvis
Andra konsekvenser (%)	50 % ja eller delvis	38 % ja eller delvis
Beskrivning av konsekvenser för små företag (%)	25 % ja eller delvis	50 % ja eller delvis

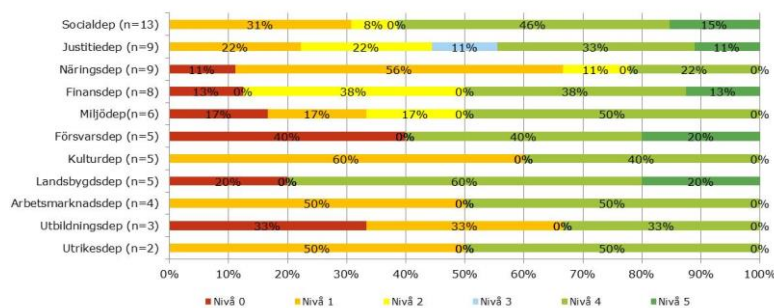
\*Not: Kartläggning av en eller flera specifika frågor (ej analys inför implementering av ny policy) är exkluderat från statistiken. Inkluderade är de där det omnämns i betänkandet eller i direktivet att favoritalternativet kan ha betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

3.3.3 Diskussion kring kvaliteten på konsekvensanalys av huvudförslag och alternativ  
Att förstå de totala kostnaderna och nyttorna på längre sikt kan i grunden förändra investerings- och prioriteringsbeslut i och med att förslag med omfattande samhällsekonomiska nyttor värderas högre än förslag med låga statsfinansiella kostnader. Granskningen visar dock att t.o.m. bland de analyser som klassats högst på kvalitetsskalan (nivå 4 och 5) ligger fokus övervägande på de direkta statsfinansiella kostnaderna, dvs. det offentligas budgetära kostnader snarare än indirekta, långsiktiga kostnader och nyttor för medborgare, företag eller samhället i stort som egentligen borde vara inkluderade.

Signifikanstester för de olika variablerna pekar på att omfattningen av samråd (konsultation), huruvida konsekvensanalyserna omnämns i direktivet, samt huruvida proportionalitet diskuteras och antalet övriga alternativ som tas upp i betänkanden, har en signifikant påverkan på analyskvaliteten för huvudalternativet (se bilaga 3 for detaljer kring signifikanstester).

Sett utifrån departementsperspektiv, skiljer sig även kvaliteten på huvudalternativets konsekvensanalyser åt (se figuren nedan). Lägst antal konsekvensanalyser som bedöms hålla en hög kvalitet (nivå 4 eller högre) innefattar utredningar under Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet. Betänkanden med Forsvarsdepartementet eller Utbildningsdepartementet som huvudmän har störst andel huvudförslag som helt saknar en konsekvensanalys. Dock är urvalet litet för flertalet departement vilket kan påverka utfallet.

Figur 16: Kvaliteten på konsekvensanalyser av huvudalternativ per huvudman alla betänkanden\*



\*Not: Kartläggningar är exkluderade. Nivå 0: Saknas helt, Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t. ex. företag, offentlig sektor och konsumenter, Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög), Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år), Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetiserbara kostnader och nyttor. Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade. Exkluderar 11 betänkanden som omfattar kartläggningar om inte direktiven explicit efterfrågat konsekvensanalyser.

Utifrån ett internationellt perspektiv är konsekvensanalyserna av huvudalternativ inom SOU svaga. En granskning av konsekvensanalyser inom brittisk förvaltning genomförd av den brittiska riksrevisionen<sup>20</sup> 2008 visade att 67 % av alla brittiska konsekvensanalyser kvantifierade kostna-

<sup>20</sup> NAO (2009): "Delivering High Quality Impact Assessments", Report by the Comptroller And Auditor General, Hc 128 Session 2008-2009, 30 January 2009.

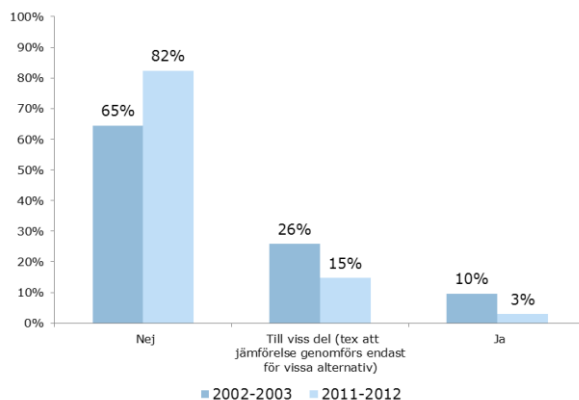
derna av förslag (nivå 4) och 60 % kvantifierade nyttor (nivå 5). Av dessa omfattade kvantifieringen av kostnader för huvudalternativet ca 47 % och övriga alternativ ca 20 %. Kvantifieringen av nyttor för huvudalternativet omfattade ca 42 % och för övriga alternativ ca 18 %. Detta kan jämföras med att 38 % av konsekvensanalyserna för huvudalternativet inom SOU kvantifierade kostnader (nivå 4) medan bara 15 % kvantifierade även nyttor (nivå 5) under 2011-12. Den brittiska rapporten visade även att standarden hade förbättrats efter införandet av bättre vägledning och utbildning.

### 3.4 Jämförelser mellan alternativa förslag

Förutsatt att kostnaderna och nyttorna förknippade med alla alternativ är kvantifierade och värderade är det möjligt att jämföra kostnadseffektiviteten mellan alternativ vilket sedan kan utgöra ett viktigt underlag för beslutsfattarna såväl som information för att förklara förslagen för berörda målgrupper och andra intressenter.

Granskningen tyder på att andelen jämförelser mellan alternativ minskat över tid. 36 % av analyserna 2002-03 innehöll jämförelser mellan alternativ helt eller delvis jämfört med 18 % 2011-12 (se figuren nedan). Den minskade andelen alternativ i kombination med att kvaliteten på analyserna av alternativ försämrats övertid kan tyda på att utredningarnas utrymme och/eller kompetens att utforska alternativ minskat över tid.

Figur 17: Jämförelser av alternativ\*



Granskningen visar även att i jämförelserna har andelen som innefattar ett nollalternativ minskat från 45 % 2002-23 till 38 % av alla betänkanden 2011-12.

#### 3.4.1 Presentation av kostnader och nyttor

Idealt bör kostnader och nyttor förknippade med olika alternativ enbart täcka den marginella kostnad eller nytta som överstiger det kontrafaktiska scenariot så att storleken och värdena på effekterna inte överskattas. Till exempel, om ett förslag avser en förändring av nuvarande lagstiftning så bör enbart den ökade/minskade kostnaden och nyttan förknippade med det nya förslaget jämfört med den gamla lagstiftningen ingå. Granskningen visar att detta görs i ca en tredjedel av analyserna (35 % 2011-12) vilket är en ökning sedan tidigare (29 % 2002-03), se tabellen nedan.

Långsiktiga driftskostnader eller engångskostnader förknippade med initiala investeringar separeras sällan från andra kostnader (se tabellen nedan). Detta har inte förbättrats nämnvärt över tid och i kombination med att informationen kring effektens tidslinje minskat till att bli nästan obefintlig 2011-12 kan detta möjligen förklara varför värdet av framtida nyttor eller kostnader inte diskonteras överhuvudtaget och att detta inte förändrats över tid.

Distributionsanalyser har till skillnad från de andra variablerna förbättrats över tid och är även något som de svenska förordningarna efterfrågar. Antalet konsekvensanalyser som delar upp kostnader och/eller nyttor mellan olika målgrupper har ökat från 26 % 2002-03 till 56 % 2011-12. Dock innebär detta inte att utredningarna oftare uppskattar de indirekta effekter för alla målgrupper. Oftast innefattar distributionsanalysen enbart en uppdelning av de direkta, statsfinansiella kostnaderna mellan olika berörda offentliga förvaltningar.

**Tabell 8: Övriga kvalitetsvariabler\***

Variabel	2002-03	2011-12
Distributionsanalys (%)	26 % ja, 74 % nej	56 % ja, 44 % nej
Långsiktiga driftskostnader separerade (%)	16 % ja, 84 % nej	18 % ja, 82 % nej
Investeringskostnad separerade (%)	16 % ja, 84 % nej	21 % ja, 79 % nej
Marginal kostnad/nytta (%)	29 % ja, 71 % nej	35 % ja, 65 % nej
Kostnader diskonteras (%)	100 % nej	100 % nej
Effektens tidslinje	19 % ja, 81 % nej	3 % ja, 97 % nej

\*Not: Kartläggning av en eller flera specifika frågor (ej analys inför implementering av ny policy) är exkluderat från statistiken.

### 3.4.2 Risk- och känslighetsanalyser

Känslighetsanalyser testar hur stora variationer i effekt som förändringar i de centrala antagandena kan leda till. Att tydligt presentera de huvudsakliga antagandena som beräkningarna bygger på och att testa hur känsligt utfallet är för små eller stora förändringar är en förutsättning för ett högkvalitativt beslutsunderlag. Granskningen visar att antalet betänkanden som utfört någon form av mer eller mindre omfattande känslighetsanalys ökat över tid från 23 % 2002-03 till 32 % 2011-12 (se tabellen nedan).

Granskningen visar även att betänkanden 2011-12 i högre utsträckning diskuterar eventuella hinder för efterlevnad (62 % 2011-12 jämfört med 29 % 2002-03). Möjligen kan detta vara en effekt av att förordning 2007:1244 specifikt efterfrågar "en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser".

**Tabell 9: Användning av känslighetsanalyser och hinder för efterlevnad\***

Variabel	2002-03	2011-12
Känslighetsanalys (%)	23 % ja, 77 % nej	32 % ja, 68 % nej
Hinder för efterlevnad (%)	29 % ja, 71 % nej	62 % ja, 38 % nej

\*Not: Kartläggning av en eller flera specifika frågor (ej analys inför implementering av ny policy) är exkluderat från statistiken.

### 3.4.3 Uppföljning och utvärdering

Enligt internationella riktlinjer och god praxis bör konsekvensanalyser innefatta planer för uppföljning och utvärdering så att relevant data kan samlas in i de fall förslaget genomförs. Antalet betänkanden som omnämner behovet av uppföljning och utvärdering har fördubblats över perioden från 19 % 2002-03 till 44 % 2011-12.

**Tabell 10: Planer för uppföljning och utvärdering**

Variabel	2002-03	2011-12
Resultatindikatorer för uppföljning (%)	19 % omnämns, 81 % omnämns ej	44 % omnämns, 56 % omnämns ej
Planer för utvärdering (%)	19 % omnämns, 81 % omnämns ej	44 % omnämns, 56 % omnämns ej

## 4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I följande kapitel redovisas Rambölls slutsatser och rekommendationer.

### 4.1 Slutsatser

Över tid har kvaliteten på konsekvensanalyser inom Statens offentliga utredningar inte förbättrats nämnvärt trots att andelen direktiv från regeringen som uttryckligen efterfrågar konsekvensanalyser nästan fördubblats.

Utelämnande av analys av indirekta kostnader och/eller nyttor kan innebära att effekterna och värdet av föreslagna favoritalternativ under- eller överskattas. I förlängningen innebär brister i utredningarnas analyser att beslutsfattare fattar beslut utan att alla konsekvenser eller alternativ är kända vilket kan innebära att reformer med potentiellt skadliga effekter genomförs. Det kan också leda till att knappa resurser slösas bort på kraftlösa åtgärder som inte kommer till rätta med de problem som beslutsfattarna syftat till att åtgärda. Det kan även innebära att reformer blir mycket mer kostsamma än budgeterat för eller att beslutsfattarna missar att överväga alternativ som skulle ha kunnat generera högre nytta till lägre kostnad.

Otydligheter kring vilka målgrupper som kan komma att påverkas direkt eller indirekt av förslag kan innebära att potentiellt skadliga konsekvenser för vissa målgrupper inte är kända innan genomförandet av förslaget vilket gör att de inte heller kan kompenseras som en del av initiativet.

En tidig bedömning och beräkning av konsekvenser till följd av förslaget lägger också en viktig grund för att kunna utvärdera förslaget effekter när det genomförts. Utan planer för uppföljning eller utvärdering försvåras möjligheten att veta huruvida förslaget ledde till de tänkta effekterna och huruvida det var värt det. Det försvåras även uppföljningen och utvärderingen över tid om potentiella effekter inte identifierats i ett tidigt skede så att relevant data kan samlas in under genomförandet.

Bristande kvalitet på analyser inom SOU kan innebära merkostnader för förvaltningen i de fall som analyser måste kompletteras eller göras om innan förslaget antas i Regeringskansliets beredning och riksdagens behandling. Det finns en risk att bristande analyser inom SOU leder till minskad trovärdighet för kommittéväsendet på sikt.

### 4.2 Rambölls rekommendationer

#### 4.2.1 Fortsätt att ställa krav på kommittéerna

Regeringen bör fortsätta att uttryckligen ställa krav på konsekvensanalyser i utredningsdirektiven. Utredningsdirektiven bör även uttryckligen efterfråga jämförelser med andra alternativ på liknande detaljnivå som favoritförslagen.

#### 4.2.2 Säkerställ att kommittéerna har tillräcklig kunskap

Kommittéservice bör få en roll att utveckla och tillhandahålla praktiska verktyg. Tydliga riktlinjer/manualer bör utvecklas för att förbättra förståelsen för vilka moment som en konsekvensanalys bör omfatta och vad som utgör god praxis.

I utnämningen av kommittémedlemmar och/eller tillsättning av utredningssekretariat bör individer med nationalekonomisk och/eller statistisk kompetens alltid tas med.

Regeringskansliet bör förbättra metoderna och förståelsen för långsiktiga kostnader och nyttor utöver de rent statsfinansiella.

Kommittéservice bör aktivt arbeta med att förenkla utredningarnas tillgång till relevant kompetens t.ex. genom direktupphandling.

- 4.2.3 Förbättra granskningen av kommittéernas arbete med att göra konsekvensanalyser  
Granskningen av konsekvensanalysernas kvalitet bör stärkas tidigare under kommittéernas arbete och kommittéerna bör ges möjligheten att förbättra analyserna utifrån granskningen. För att förbättra granskningsfunktionen skulle Regelrådets roll kunna förstärkas i stil med EU-kommissionens Impact Assessment Board dvs. att de ges möjligheter att stoppa och skicka tillbaka analyser som inte håller tillräcklig kvalitet.
- 4.2.4 Fortsätt att utvärdera kommittéväsendet  
Kvaliteten och kostnadseffektiviteten inom kommittéväsendet bör följas upp och utvärderas kontinuerligt, till exempel vart femte år, för att säkerställa att kvaliteten på de beslutsunderlag som genereras där maximeras. Detta bör genomföras av en av Regeringen oberoende aktör t.ex. forskare.

Bättre register skulle underlätta uppföljning och utvärdering. Det finns ingen integrerad databas med betänkanden, direktiv etc. vilket försvårar översyn. Detta bör åtgärdas.

## **BILAGA 1**

### **REFERENSER**

Europeiska kommissionen (2009): "The Impact Assessment Guidelines", SEC (2009) 92.

Gunnarsson, V., och Lemne, M. (1998): "Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?" (Ds 1998:57), Rapport till ESO.

HM Government (2011): "IA Toolkit How to do an Impact Assessment", August 2011.

Impact Assessment Board Report for 2012, European Commission.

NAO (2009): "Delivering High Quality Impact Assessments", Report by the Comptroller And Auditor General, Hc 128 Session 2008-2009, 30 January 2009.

Regeringskansliet (2003) Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten En rapport skriven på uppdrag av kommittéservice, Förvaltningsavdelningen.

Riksdagens revisorer (1997): "Kommittéväsendet Förslag till riksdagen (1997/98:RR3).

Riksdagens revisorer (2004): "Förändringar inom kommittéväsendet", (RiR 2004:2).

Statskontoret (1998): "Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet – hur sköter de sig?", Statskontorets rapport 1998:24.

Tillväxtanalys (2010): "Regelbördans ekonomiska effekter - En teoretisk och empirisk analys", 2010:17.

## BILAGA 2 ANALYSRAM

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
Formalia	Bakgrund	Titel	titel enligt urvalsfil	n/a	Titel enligt urvalsfil
		Departement	1. Arbetsmarknadsdepartementet 2. Finansdepartementet 3. Försvarsdepartementet 4. Justitiedepartementet 5. Kulturdepartementet 6. Landsbygdsdepartementet 7. Miljödepartementet 8. Näringsdepartementet 9. Socialdepartementet 10. Statsrådsberedningen 11. Utbildningsdepartementet 12. Utrikesdepartementet	Betän- kande/Kommittéberättelse	Departement
		År	1. 2002 2. 2003 3. 2004 4. 2005 5. 2006 6. 2007 7. 2008 8. 2009 9. 2010 10. 2011 11. 2012	Betän- kande/Kommittéberättelse	År
	Referens	Beredning	Namn på kommitté	Betän- kande/Kommittéberättelse	Namn på kommitté
		Direktiv	Diarienummer direktiv	Direktiv	Direktiv
		Kommittéberättelse	Diarienummer kommittéberättelse	Kommittéberättelse	Kommittéberättelse



Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord		
Bakgrundsvariabler	Typ	Utredningstyp	1. Parlamentarisk utredning 2. Icke-parlamentarisk utredning 3. Okänd	Betänkande/kommittéberättelse			
		Delbetänkande/slutbetänkande	1. Delbetänkande 2. Slutbetänkande	Betänkande			
		Antal publicerade rapporter (delbetänkande inklusive slutbetänkanden)	Antal	Kommittéberättelse			
	Längd	Längd	Antal månader (faktisk längd)		Kommittéberättelse		
			Startdatum (startdatum för kommitté)		Kommittéberättelse		
			Slutdatum (för kommitténs arbete. Om saknas, ange datum då sekreterare slutade sin anställning)		Kommittéberättelse		
		År på sammanställning av kommittéberättelser	Använd den årliga sammanställningen av kommittéberättelser för året nedan				
		Avslutas/fortsätter kommittéen sin verksamhet	Avslutas/fortsätter kommittéen sin verksamhet efter årsslutet tidigare år				
	Resurser	Datum uppgifter om utgifter (resurser)	Datum uppgifter om utgifter		Årsredovisning		
			Utgifter (kronor)	Ange utgifter t.o.m. årsslutet tidigare år. Datum anges i kolumnen till vänster. Ange utgifter under året som sammanställningen gäller (kommittéberättelse 2010 gäller t.ex. 2009-01-01-2009-12-31) Totalkostnad	Kommittéberättelse/departement Kommittéberättelse/departement		
		Sammansättning	Huvudsekreterare	Ange namn utifrån kommittéberättelse		Betänkande/Kommittéberättelse	
				Kön		Betänkande/Kommittéberättelse	
	Ange kompetens (t.ex. nationalekonom, statistiker, lärare, jurist)				Betänkande/Kommittéberättelse		
	Särskild utredare		Ange namn utifrån kommittéberättelse		Betänkande/Kommittéberättelse		
			Kön		Betänkande/Kommittéberättelse		
			Ange kompetens (t.ex. nationalekonom, statistiker, lärare, jurist)		Betänkande/Kommittéberättelse		
	Kommentar	Ange eventuella kommentarer här. Det kan t ex vara om något känns konstigt med kostnad/resurser					
	Direktivet	Underleverantörers som en del i utredningsarbetet	1. Ja 2. Nej		Betänkande	Underleverantör, Konsult	
		Konsekvensanalys omnämns i Direktivet eller i tillägg till Direktivet	1. Ja 2. Nej		Direktivet	Konsekvensanalys, Effekt, Kostnad, Kronor	

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
		Underliggande problembeskrivning/motivering till utredningen ingår i direktivet	1. Ja 2. Nej	Direktivet	Problem, Problembeskrivning, "se om direktivet beskriver bakgrund, de behöver inte använda ordet problem"
		Målsättning med utredningen uttryckt i direktivet	1. Ja 2. Nej	Direktivet	Mål, Syfte, Målsättning, "se om direktivet diskuterar målsättning, de behöver inte använda ordet målsättning"
	Konsultation	Innefattade utredningsprocessen konsultation med intressenter	1. Ja 2. Nej	Betänkande	Intressent, Akademiker, Organisation, Konsultation, Referens, Referensgrupp, Samråd
		Hur omfattande var konsultationen? (om nej på förra frågan - lämna blank)	1. Begränsad (till en intressent/kring en fråga) 2. Omfattande (till multipla intressenter)(kring flertalet frågor)	Betänkande	Akademiker, Intressenter, Konsultation, Referens, Referensgrupp, Samråd
	Kommentar	Typ betänkande (ange om betänkandet syftar till att analysera konsekvenser inför implementering av ny/förändring av policy)	1. Analys inför implementering av ny policy 2. Kartläggning av en eller flera specifika frågor (ej analys inför implementering av ny policy)	Betänkande	
		Kommentar - beskriv vad betänkandet handlar om. Syfte etc.		Betänkandet	
<b>Bedömningsvariabler</b>	Problemdefinition	Problembeskrivning generell kvalitet och omfattning	1. Problembeskrivning saknas 2. Problemet omnämns men utan diskussion kring underliggande orsaker 3. Problemet och/eller underliggande orsaker beskrivs med referens till (t.ex. data, litteratur)	Betänkande	Problem, Problembeskrivning, Se om betänkandet beskriver bakgrund, de behöver inte använda ordet problem
	Målgrupp	Målgruppens tydlighet i problemställningen	1. Problembeskrivningen saknar utpekad målgrupp 2. Problembeskrivningen omnämner en eller flera målgrupper utan att gå in på detaljer 3. Problembeskrivningen beskriver både direkta och indirekta målgrupper och tar stöd för detta i evidens (t.ex. data, litteratur)	Betänkande/Direktiv	Målgrupp, se om betänkandet diskuterar målgrupp, de behöver inte använda ordet målgrupp
	Alternativ	Politiska alternativ för att komma tillrätta med problemet/en	1. Inga alternativ till förslaget omnämns 2. Ett eller flera alternativ omnämns men avfärdas utan vidare analys 3. Ett flertal förslag omnämns och analyseras till viss del 4. Ett flertal förslag omnämns och ges en omfattande analys av för- och nackdelar	Betänkande/Direktiv	Alternativ, Förslag

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
	Målsättning	Det förordade alternativets målsättningar motsvarar problemet/grundorsakerna	1. Ja (Favoritalternativet refererar till problemställningen) 2. Nej (Favoritalternativets målsättning refererar inte till problemställningen)	Betänkande/Direktiv	Målsättning, Problem, Problemställning, orsaker, "gör subjektiv bedömning om förslaget/förslagen motsvarar problemet"
	Proportionalitet	Diskuteras proportionalitet? (ingen styresnivå bör ta till något medel som överstiger det som är nödvändigt för att uppfylla målet)	1. Ja (Proportionalitet omnämns och/eller diskuteras) 2. Nej (Proportionalitet omnämns och/eller diskuteras inte)	Betänkande	Proportionalitet, Relevans, Medel, Överstiger
	Favoritalternativet	Favoritalternativets karaktär	1. Ny lagstiftning 2. Förändring av nuvarande lagstiftning 3. Ej lagstiftande	Betänkande	
	Kommentar	Kommentar om bedömningsvariabler (t ex om kommittén föreslår flera förslag)			
<b>Konsekvensanalyser</b>	Baslinje alternativ	"Gör inget alternativ"/Baslinje/Kontrafaktiskt scenario ingår i analysen	1. Saknas 2. Omnämns men utan diskussion kring kostnader och/eller nytta 3. Diskuteras med anekdotisk referens till kostnader och/eller nytta 4. Diskussion och detaljerade beräkningar av kostnad	Betänkandet	
	Favoritalternativ	Konsekvenser (t. ex på utbildning, jobb, välfärd, tillväxt, produktivitet, administrativa bördor för företag)	Nivå 0: Saknas helt Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t.ex. företag, offentlig sektor och konsumenter Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och storleksordning (t.ex. låg, medel, hög) Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år) Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade	Betänkandet	Kronor, Miljoner, Utbildning, Jobb, Sjukvård, Omsorg, Välmående, Social, Välfärd
		Kommentar (konsekvenser, favoritalternativ)	Skriv vilka typer av konsekvenser som ingår i analysen		

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
		Omnämns i betänkandet eller i direktivet att favoritalternativet kan ha betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	0. Inte applicerbart 1. Ja 2. Nej		Företag, Små, Jobb
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av antal företag som berörs av favoritalternativet, vilka branscher företagen är verksamma i samt storlek på företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Bransch, Anställda
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av vilken tidsåtgång favoritalternativet kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Admin
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av vilka andra kostnader favoritalternativet kan medföra för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av favoritalternativet	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Företag
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av i vilken utsträckning som favoritalternativet kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Konkurrens,
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Företag
		Om ja BA. Innehåller betänkandet en beskrivning av om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid favoritalternativets utformning	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Utformning, Små, Småföretag
		Kommentar (konsekvenser för företag, favoritalternativ))			
		Innehåller betänkandet en bedömning av om favoritalternativet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges inträde i Europeiska unionen	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Europa, Inträde, EU
		Innehåller betänkandet en bedömning om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Genomförande, Beaktande, Tidpunkt, Information, Insats, Hänsyn, Implementering
	Övriga alternativ	Konsekvenser (t. ex på utbildning, jobb, välfärd, tillväxt, produktivitet, administrativa bördor för företag)	Nivå 0: Saknas helt Nivå 1: Identifiering av vem som kommer att påverkas av förslagen dvs. de huvudgrupper som berörs t.ex. företag, offentlig sektor och konsumenter Nivå 2: Fullständig beskrivning av konsekvenserna (dvs. positiva eller negativa effekter på någon grupp) och	Betänkandet	Utbildning, Jobb, Sjukvård, Omsorg, Välmående, Social, Välfärd; Kronor, Miljoner

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
			storleksordning (t.ex. låg, medel, hög) Nivå 3: Kvantifiering av effekten (t.ex. 1000 bygglov per år, 100 timmars managementtid, 500000 nya hus byggda per år) Nivå 4: Delvis värdering av storleken på effekten genom att sätta ett monetärt värde i SEK. Det kan vara så att kostnaderna men inte nyttan omräknas i penningvärde. Man kan ha använt andra indikatorer för att kvalificera icke monetariserbara kostnader och nyttor Nivå 5: Alla kostnader och nyttor är till fullo kvantifierade och monetariserade		
		Kommentar (konsekvenser, övriga alternativ)	Skriv vilka typer av konsekvenser som ingår i analysen		
		Hur många övriga alternativ tas upp i betänkandet?	0. Inga 1. Ett 2. 2-5 3. Fler än 5		Företag, Små, Jobb
		Omnämns i betänkandet eller direktivet att övriga alternativ kan ha betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	0. Inte applicerbart 1. Ja 2. Nej		Bransch, Anställda
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning av antal företag som berörs av övriga alternativ, vilka branscher företagen är verksamma i samt storlek på företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Admin
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning av vilken tidsåtgång övriga alternativ kan föra med sig för företagen och vad övriga alternativ innebär för företagets administrativa kostnader	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Företag
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning av vilka andra kostnader de övriga alternativen kan medföra för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av de övriga alternativen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Konkurrens,
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning av i vilken utsträckning som övriga alternativ kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Företag
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning av hur övriga alternativ i andra avseenden kan komma att påverka företagen	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte komplett) 3. Nej		Utformning, Små, Småföretag
		Om ja BN. Innehåller betänkandet en beskrivning om särskild hänsyn behöver tas till små fö-	1. Ja 2. Delvis (beskrivningen är inte kom-		Små, Företag

Variabeltyp	Grupp av variabler	Variabel	Indikator/kriterium	Källa	Sökord
		retag vid övriga alternativ	plett) 3. Nej		
		Kommentar (konsekvenser för företag, övriga alternativ)			
	Jämförelse mellan alternativ	Jämförelse mellan konsekvenserna av olika alternativ för att visa vilken som är mest kostnadseffektiv	1. Ja 2. Till viss del (t.ex. att jämförelse genomförs endast för vissa alternativ) 3. Nej	Betänkandet	Effektiv, Kronor, Bäst, Miljoner
		Baslinje (kontrafaktiskt scenario) som del i jämförelsen	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Baslinje, Kontrafaktisk, Noll
	Marginal effekt och kostnad	Långsiktiga driftskostnader visade separat	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Över tid, Långsiktig
		Investeringskostnader separerade	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Investering
		Presentation enbart av de kostnader och fördelar som är extra (d.v.s. tillkommande eller marginalkostnader och fördelar) till dem att om inga åtgärder vidtas (dvs. jämfört med baslinjen, kontrafaktiska eller "göra inget") skulle ha uppstått.	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Marginal, Bas, Kontrafaktisk, Kronor, Jämförelse
		Distributionsanalys (t.ex. kostnad/effekt fördelat per aktör, kort-/och långsiktiga kostnader/effekter)	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Distribution, Fördelning, Fördelningsanalys, Aktörer, Kommun, Landsting, Stat
		Känslighetsanalys (t ex antaganden i beräknande diskuteras)	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Osäkerhet, Avvikelse, Känslighet, Analys, Diskussion, Osäkerhet, Max, Min, Antagande
		Diskonteras värdet av framtida effekter	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Diskontera, Nuvärde
		Effektens tidslinje - beräknas effektens totala kostnad och nytta över hela förslaget livslinje	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Effekt, Tid, Tidslinje, Nytt, "gör bedömning om hela tidslinjen tas med i kostnaden"
		Risker/osäkerheter förknippade med olika alternativa val av politik diskuteras	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Risk, Osäker
		Hinder för efterlevnad (diskuteras om det finns eller inte finns hinder för implementeringen av förslaget)	1. Ja 2. Nej	Betänkandet	Hinder, Efterlevnad
	Uppföljning och utvärdering	Resultatindikatorer för uppföljning av de viktigaste målen	1. Omnämns 2. Omnämns ej	Betänkande	Indikator, Mål, Resultat, Uppföljning, Utvärdering
		Planer för utvärdering	1. Omnämns 2. Omnämns ej	Betänkande	Utvärdering, Plan, Utredning
		Övriga kommentarer	Text		

## BILAGA 3 DATA

**Figur 18. Signifikanstest av favoritalternativets konsekvenser (Del- och slutbetänkanden)**

Variabel	Signifikanstest	
År (2002-03 och 2011-12)	Ej sig (*0,091)	Gamma= 0,295
Grad av konsultation	Sig (*0,007)	Gamma= 0,468
Parlamentariska och icke-parlamentariska	Ej sig (*0,151)	Gamma= 0,323
Underleverantör	Ej sig (*0,149)	Gamma= 0,284
Konsekvensanalys omnämns i direktiv	Ej sig (*0,104)	Gamma= 0,338
Kompetens huvudsekreterare (ekonom/statistiker)	Ej sig (*0,485)	Gamma= -0,297
Kompetens särskild utredare (ekonom/statistiker)	Ej sig (*0,241)	Gamma= -0,583
Departement	Ej sig (*0,750)	Chi2= 42,950
Kostnad	Ej sig (*0,626)	F= 0,700
Längd	Ej sig (*0,682)	F= 0,639
Jämförelse mellan alternativ	Ej sig (*0,429)	Gamma= 0,162
Plan för uppföljning anges	Ej sig (*0,423)	Gamma= 0,157

Not: Kartläggning av en eller flera specifika frågor, det vill säga om "ej analys inför implementering av ny policy", har betänkandet exkluderats från statistiken. Om det står i direktivet att konsekvensanalys ska genomföras har kartläggningar inkluderats i statistiken

**Figur 19. Regressionsanalys Favoritalternativets konsekvenser (Del- och slutbetänkanden)**

Variabel	Signifikanstest	
Längd (antal månader)	Ej sig (*0,411)	Beta= -0,023
Kostnad (sek)	Ej sig (*0,395)	Beta= 0,000
Underleverantör	Ej sig (*0,265)	Beta= 0,632
Konsekvensanalys anges i direktiv	Ej sig (*0,123)	Beta= 0,949
Samråd	Sig (*0,012)	Beta=0,785

Kompetens huvudsekreterare	Ej sig (*0,092)	Beta= 2,890
Kompetens särskild utredare	Ej sig (*-3,016)	Beta= 0,130
Konstant	Ej sig (*0,424)	Beta= 0,677

**Figur 20. Signifikanstest (2002-03 och 2011-12)**

Variabel	Signifikanstest	
Utredningstyp (parlamentarisk eller icke parlamentarisk)	Ej sig (0,572)	Gamma=0,143
Delbetänkande/slutbetänkande	Ej sig (0,241)	Gamma= 0,266
Längd	Ej sig (0,062)	F=3,602
Totalkostnad	Ej sig (0,210)	F=1,595
Kön (huvudsekreterare)	Ej sig (0,097)	Gamma=-0,426
Kön (särskild utredare)	Ej sig (0,784)	Gamma= -0,075
Ekonom/statistiker (huvudsekreterare)	För få i urvalet	För få i urvalet
Ekonom/statistiker (särskild utredare)	För få i urvalet	För få i urvalet
Underleverantör	Ej sig (0,468)	Gamma=-0,173
Konsekvensanalys omnämns i direktiv	Sig (0,000)	Gamma=0,782
Underliggande problembeskrivning/motivering till utredningen ingår i direktivet	Ej sig (0,974)	Gamma= 0,014
Målsättning med utredningen uttryckt i direktivet	Ej sig (0,147)	Gamma= 1
Konsultation med intressenter	Ej sig (0,728)	Gamma= 0,074
Typ betänkande	Ej sig (0,115)	Gamma=-0,490
Problembeskrivning generell kvalitet och omfattning	Ej sig (0,754)	Gamma=-0,065
Målgruppens tydlighet i problemställningen	Ej sig (0,859)	Gamma=0,036
Politiska alternativ för att komma tillrätta med problemet/en	Ej sig (0,452)	Gamma=-0,130
Det förordade alternativets målsättningar motsvarar problemet/grundorsakerna	Ej sig (0,692)	Gamma=-0,156
Diskuteras proportionalitet?	Sig (0,001)	Gamma=0,660
Favoritalternativets karaktär	Ej sig (0,260)	Chi2= 2,690
"Gör inget alternativ"/Baslinje/Kontrafaktiskt scenario	Ej sig (0,656)	Gamma=0,077
favoritalternativ Konsekvenser (t. ex på utbildning, jobb, välfärd, tillväxt, produktivitet, administrativa bördor för företag)	Ej sig (0,100)	Gamma=0,264



Variabel	Signifikanstest	
Omnämns i betänkandet eller direktivet att favoritalternativet kan ha betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	Ej sig (0,411)	Gamma=0,282
Innehåller betänkandet en beskrivning av antal företag som berörs av favoritalternativet, vilka branscher företagen är verksamma i samt storlek på företagen	Ej sig (0,828)	Gamma=-0,054
Innehåller betänkandet en beskrivning av vilken tidsåtgång favoritalternativet kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader	Ej sig (0,380)	Gamma=0,212
Innehåller betänkandet en beskrivning av vilka andra kostnader favoritalternativet kan medföra för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av favoritalternativet	Ej sig (0,459)	Gamma=0,174
Innehåller betänkandet en beskrivning av i vilken utsträckning som favoritalternativet kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	Ej sig (1,000)	Gamma=0,000
Innehåller betänkandet en beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen	Ej sig (0,405)	Gamma=0,202
Innehåller betänkandet en beskrivning av om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid favoritalternativets utformning	Ej sig (0,113)	Gamma=0,113
Innehåller betänkandet en bedömning av om favoritalternativet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges inträde i Europeiska unionen	Ej sig (0,068)	Gamma=0,386
Innehåller betänkandet en bedömning om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	Ej sig (0,477)	Gamma=-0,167
Övriga alternativ Konsekvenser (t. ex på utbildning, jobb, välfärd, tillväxt, produktivitet, administrativa bördor för företag)	Ej sig (0,568)	Gamma=-0,112
Hur många övriga alternativ tas upp i betänkandet?	Sig (0,017)	Gamma=-0,390
Omnämns i betänkandet eller direktivet att övriga alternativ kan ha betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	Ej sig (0,334)	Gamma=-0,270
Innehåller betänkandet en beskrivning av antal företag som berörs av övriga alternativ, vilka branscher företagen är verksamma i samt storlek på före-	Ej sig (0,871)	Gamma=0,063

Variabel	Signifikanstest	
tagen		
Innehåller betänkandet en beskrivning av vilken tidsåtgång övriga alternativ kan föra med sig för företagen och vad övriga alternativ innebär för företagens administrativa kostnader	Ej sig (0,464)	Gamma=0,290
Innehåller betänkandet en beskrivning av vilka andra kostnader de övriga alternativen kan medföra för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av de övriga alternativen	Ej sig (0,934)	Gamma=0,032
Innehåller betänkandet en beskrivning av i vilken utsträckning som övriga alternativ kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	Ej sig (0,937)	Gamma=-0,030
Innehåller betänkandet en beskrivning av hur övriga alternativ i andra avseenden kan komma att påverka företagen	Ej sig (0,507)	Gamma=-0,258
Innehåller betänkandet en beskrivning om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid övriga alternativ	Ej sig (0,188)	Gamma=0,517
Jämförelse mellan konsekvenserna av olika alternativ för att visa vilken som är mest kostnadseffektiv	Ej sig (0,087)	Gamma=-0,417
Baslinje som del i jämförelsen	Ej sig (0,639)	Gamma=-0,110
Långsiktiga driftskostnader visade separat	Ej sig (0,762)	Gamma=-0,092
Investeringskostnader separerade	Ej sig (0,774)	Gamma=0,082
Presentation enbart av de kostnader och fördelar som är extra (dvs tillkommande eller marginalkostnader och fördelar) till dem att om inga åtgärder vidtas (dvs. jämfört med baslinjen, kontrafaktiska eller "göra inget") skulle ha uppstått.	Ej sig (0,625)	Gamma=0,119
Distributionsanalys	Sig (0,017)	Gamma=0,500
Känslighetsanalys	Ej sig (0,605)	Gamma=0,133
Diskonteras värdet av framtida effekter	För få i urvalet	För få i urvalet
Effektens tidslinje - beräknas effektens totala kostnad och nytta över hela förslagens livslinje	Sig (0,021)	Gamma=-0,784
Risker / osäkerheter förknippade med olika alternativa val av politik	Sig (0,011)	Gamma=0,554
Hinder för efterlevnad	Sig (0,002)	Gamma=0,605
Resultatindikatorer för uppföljning av de viktigaste målen	Ej sig (0,059)	Gamma=0,409

<b>Variabel</b>	<b>Signifikanstest</b>	
Planer för utvärdering	Ej sig (0,059)	Gamma=0,409