



2012:27

Vad gör Regelrådet?

Arbetsprocesser, roller och organisation
för enklare regler





MISSIV

DATUM
2012-10-10
ERT DATUM
2012-03-29

DIARIENR
2012/87-5
ER BETECKNING
N2012/1797/ENT

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera Regelrådets verksamhet m.m.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera Regelrådets arbetsprocesser samt Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i arbetet med konsekvensutredningar och att lämna information och råd till regelgivare. I uppdraget ingår också att utreda olika alternativ till Regelrådets framtida organisationsform.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget i rapporten *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler* (2012:27).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Michael Borchers

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	9
1.1	Uppdragets olika delar	9
1.2	Avgränsningar	10
1.3	Genomförande av uppdraget	10
1.4	Rapportens disposition	11
2	Uppgifter, aktörer och utmaningar i regelförenklingsarbetet	13
2.1	Regelförenkling – en kort historik	13
2.2	Konsekvensutredningar	14
2.3	Övergripande rollfördelning	17
2.4	Europeiskt perspektiv	24
2.5	Tidigare granskningar av regelförenklingspolitiken	24
3	Regelrådets organisation och verksamhet	27
3.1	Organisation och resurser	27
3.2	Granskningsprocessen	30
3.3	Främjande verksamhet	35
3.4	Övrig verksamhet	40
3.5	Centrala iakttagelser	47
4	Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverkets verksamhet	49
4.1	Tillväxtverket	49
4.2	Ekonomistyrningsverket	52
4.3	Centrala iakttagelser	54
5	Statskontorets analys, slutsatser och förslag	57
5.1	Granskning eller stöd?	57
5.2	Rollfördelningen mellan aktörerna	62

6	Framtida organisering av Regelrådets verksamhet	67
6.1	Organisationslösningar i andra länder	67
6.2	Myndighetsformen är huvudalternativet	74
6.3	Tre organisationsmodeller	81

Bilaga

Regeringsuppdraget	87
--------------------	----

Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statskontoret beskrivit och utvärderat verksamheten vid Regelrådet. I uppdraget har ingått att utvärdera Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i uppgiften att främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. En ytterligare del av uppdraget har varit att utreda olika alternativ till hur Regelrådet ska organiseras i framtiden.

Som underlag för att besvara uppdragets frågor har Statskontoret intervjuat olika företrädare för Regelrådet, Tillväxtverket, Ekonomistyrningsverket och Näringslivets Regelnämnd samt företrädare för ett antal regelgivande myndigheter, departement och kommittéer. Statskontoret har också studerat hur Regelrådets motsvarigheter är organiserade i några andra länder.

Statskontorets övergripande bedömning är att Regelrådets granskning av regelförslag och konsekvensutredningar fungerar bra utifrån den inriktning som verksamheten har i dag. Statskontorets analys pekar dock även på att ett antal förändringar skulle kunna bidra till att förbättra konsekvensutredningarnas kvalitet. Bland annat anser Statskontoret att Regelrådets granskning skulle bli tydligare om den begränsas till att enbart avse konsekvensutredningen. Analysen visar också att granskningens fokus är alltför smalt och Statskontoret föreslår därför att den bör breddas till att omfatta fler slags kostnader för företag än de administrativa. Dessutom bör Regelrådet utveckla sina yttranden genom att motivera sina ställningstaganden och bedömningar på ett utförligare sätt än i dag.

Statskontoret konstaterar att myndigheternas regelgivning är av mycket olika karaktär. Dessutom har Regelrådets granskning olika betydelse beroende på om remittenten är en myndighet eller en kommitté. I en myndighet finns förutsättningar för att Regelrådets yttranden blir en del av en läroprocess.

Men det gäller inte för kommittéerna eftersom de normalt är upplösta när yttrandet lämnas. Det mest verkningsfulla sättet att höja kvaliteten på konsekvensutredningar i kommittébetänkanden är enligt Statskontorets bedömning att bistå kommittéerna i deras konkreta arbete. Regelrådet bör därför överväga att införa en särskild process för granskningen av kommittébetänkanden. I så fall kan regeringen behöva ändra delar av direktivet till Regelrådet. Statskontoret menar även att stödet till konsekvensutredning bör anpassas mer till de olika regelgivarens skilda behov.

Statskontoret anser att det inte finns några avgörande oklarheter i rollfördelningen mellan Regelrådet, Ekonomistyrningsverket och Tillväxtverket. Rollfördelningen skulle dock bli tydligare om en av aktörerna gavs en samordnande roll. Statskontoret bedömer även att det finns ett behov av att förtydliga Ekonomistyrningsverkets uppdrag när det gäller konsekvensutredningar.

I rapporten redovisas hur stöd till och granskning av konsekvensutredningar kan organiseras i framtiden. Eftersom det av uppdraget framgår att Statskontoret inte ska ta slutlig ställning för någon viss organisationsform redovisas tre realistiska scenarier. Med utgångspunkt i scenarierna diskuterar Statskontoret vilka för- och nackdelar som kan följa med olika organisatoriska lösningar.

1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att ur olika aspekter utvärdera verksamheten vid Regelrådet och rådets bidrag till arbetet med att främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. I uppdraget ingår att utvärdera Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i detta arbete samt att utreda olika alternativ till hur Regelrådet ska organiseras i framtiden.

1.1 Uppdragets olika delar

En del av uppdraget är att beskriva Regelrådets arbetsprocesser, inklusive hur verksamheten är organiserad och hur rådet har använt sina resurser under de senaste åren. Dessutom ska Statskontoret beskriva Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i arbetet med konsekvensutredningar.

Med utgångspunkt i beskrivningarna ska Statskontoret utvärdera arbetsprocesserna och rollfördelningen. Här ingår bland annat hur Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket tolkar relevanta styrdokument samt hur olika regelgivare betraktar de tre aktörerna.

Av uppdraget framgår att Statskontoret ska utreda och föreslå olika alternativ till tänkbar framtida organisationsform för Regelrådet. Enligt uppdraget ska Statskontoret dock inte ta ställning till någon viss organisationsform. I den delen av uppdraget ingår det att ta del av erfarenheter från Regelrådets motsvarigheter i Nederländerna, Storbritannien, Tjeckien och Tyskland.

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Avgränsningar

Enligt uppdraget ska utvärderingen avse hur verksamheten har utvecklats mellan åren 2009 och 2011, med huvudsakligt fokus på åren 2010 och 2011. Så långt det är möjligt ska effekterna av Regelrådets tilläggsdirektiv som beslutades i augusti 2011 följas upp.

Utvärderingen avser arbetsprocesserna och rollfördelningen, men inte verksamhetens mål eller effekter. Frågan om hur myndigheter och kommittéer genomför konsekvensbeskrivningar och utformar regler ligger således utanför Statskontorets uppdrag.

I uppdraget ingår att undersöka hur olika regelgivare uppfattar Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets arbete och rollfördelning. Här har vi avgränsat undersökningen till ett urval av myndigheter som utfärdar många regler samt ett antal kommittéer som pågår eller nyligen har avslutats.

1.3 Genomförande av uppdraget

Som underlag för att besvara uppdragets övergripande frågor har vi intervjuat olika företrädare för Regelrådet, Tillväxtverket, Ekonomistyrningsverket och Näringslivets Regelnämnd. I enlighet med uppdraget har det varit viktigt att klargöra hur olika regelgivare uppfattar arbetsprocesserna och rollfördelningen, och framför allt om verksamheten är till hjälp för dem när de ska utforma nya regler. Vi har därför även intervjuat bland annat Arbetsmiljöverket, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens skolverk och Transportstyrelsen. Genom intervjuerna och samtalen med dessa myndigheter har Statskontoret uppfyllt den samrådsskyldighet som nämns i uppdraget. Vi har också intervjuat företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Landsbygdsdepartementet och Näringsdepartementet samt fem pågående eller nyss avslutade kommittéer och utredningar.¹ Merparten av intervjuerna genomfördes mellan april och juni 2012.

Utvärderingen utgår dels från de generella kraven på statsförvaltningen, dels de specifika målen för de aktuella organisationernas arbete

¹ Dammsäkerhetsutredningen (dir. 2011:57), Företagsskattekommittén (dir. 2011:1), Statsstödsutredningen (dir. 2010:9), Uppsägningsutredningen (dir. 2011:76) och Utredningen om snabbare betalningar (dir. 2011:30).

med konsekvensutredningar. De generella krav som har störst betydelse i sammanhanget är att organisationerna ska använda sina resurser effektivt och att verksamheten ska vara tydlig och förutsägbar för dem den riktar sig till.

Den specifika frågan vid utvärderingen av Regelrådets arbetsprocesser, är om de är väl utformade för att verksamheten ska bidra till att belysa nya reglers konsekvenser för företagen och att reglerna utformas så att de inte leder till onödiga administrativa kostnader. Samma fråga står i fokus vid utvärderingen av rollfördelningen mellan de inblandade aktörerna.

Som underlag har vi förutom intervjuerna studerat olika dokument som beskriver Regelrådets arbetsformer, organisation och resurser. Vi har också tagit del av dokumentation om de utbildningar som Tillväxtverket genomför tillsammans med Regelrådet och Ekonomistyrningsverket. Dessutom har vi undersökt hur Regelrådets motsvarigheter i andra länder är organiserade.

Uppdraget har genomförts av Erik Axelsson och Michael Borchers (projektledare). Claes Elmgren och Lisa Widén har deltagit i delar av arbetet.

Delar av rapporten har faktagranskats av företrädare för Ekonomistyrningsverket, Regelrådet och Tillväxtverket.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 ger vi en bakgrund till det nuvarande arbetet med att förenkla regler. Här beskriver vi också de olika aktörernas uppdrag på området, samt de olika styrdokumenterna.

I kapitel 3 går vi igenom Regelrådets verksamhet. Här beskriver vi rådets verksamhet, organisation och arbetsprocesser, och avslutar med några sammanfattande iakttagelser.

Kapitel 4 handlar om Ekonomistyrningsverkets och Tillväxtverkets verksamhet och roller på området.

Kapitel 5 innehåller Statskontorets sammanfattande analys och slutsatser. Här presenterar vi också ett antal förslag om hur verksamheten och rollfördelningen mellan aktörerna kan utvecklas.

I kapitel 6 diskuterar vi frågan om hur Regelrådet kan organiseras i framtiden, samt för- och nackdelarna med olika organisationsformer. Med utgångspunkten i våra iakttagelser av hur verksamheten fungerar för närvarande skissar vi på några modeller för hur de olika uppgifterna och rollerna kan fördelas. I kapitlet redovisar vi dessutom översiktligt hur verksamheten har organiserats i några andra europeiska länder.

2 Uppgifter, aktörer och utmaningar i regelförenklingsarbetet

I detta kapitel redovisar vi inledningsvis en kortfattad historik över initiativ på regelförenklingsområdet under de senaste åren. Därefter redogör vi för inriktningen för regelförenklingsarbetet samt vilka uppgifter olika aktörer har på området. I kapitlet redovisar vi också de delar av OECD:s och Riksrevisionens färskas granskningar av regelförenklingsarbetet i Sverige som knyter an till Statskontorets uppdrag.

2.1 Regelförenkling – en kort historik

Frågan om att förenkla regler i syfte att underlätta för företagen har varit aktuell under lång tid. Sedan år 2006 är det övergripande målet med regelförenklingsarbetet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Ett delmål är att minska företagets administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent till år 2012. Målet avser såväl regler med inhemskt ursprung som EU-regler. Det är ett nettomål, vilket innebär att om regler införs som innebär ökade administrativa kostnader så måste det kompenseras av åtgärder som minskar kostnaderna i lika stor utsträckning.²

Grunden i regeringens regelförenklingsarbete är dels att identifiera existerande regler som bör förenklas, dels att se till att nya och ändrade regler blir ändamålsenligt utformade.³ För att uppnå det började regeringen under mandatperioden 2006 till 2010 att arbeta utifrån ett regelförenklingsprogram.⁴ Regeringen pekade ut följande verktyg som centrala i arbetet med regelförenkling.

² Skr. 2009/10:226, *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 6.

³ Se bland annat skr. 2009/10:226, *Regelförenklingsarbetet 2006–2010* och skr. 2008/09:206, *Regelförenklingsarbetet*.

⁴ Skr. 2009/10:226, *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*.

- Konsekvensutredningar
- Regelrådet
- Mätningar av administrativa kostnader
- Samråd med näringslivet

Regelförenklingsarbetet har fortsatt under nuvarande regering och hösten 2011 presenterade regeringen ett nytt program för regelförenkling för perioden 2011 till 2014.⁵ Arbetet inriktas mot de fem områden som bedöms ge störst positiv effekt i företagets vardag. Dessa områden är sänkta kostnader, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar.

2.2 Konsekvensutredningar

Sedan den 1 januari 2008 gäller förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (fortsättningsvis förkortad KUF). Förordningen gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen och ersätter tidigare reglering på området.⁶

Förordningen innehåller förutom bestämmelser om vad en konsekvensutredning ska innehålla (6 och 7 §§) även allmänna bestämmelser om konsekvensutredningar (4 och 5 §§) och om uppföljning och metodutveckling (8 och 9 §§).

Innan beslut om allmänna råd eller föreskrift ska en myndighet så tidigt som möjligt utreda kostnadsmässiga och andra konsekvenser av den föreslagna regleringen. Utredningen ska ha den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Om beslutet behöver fattas skyndsamt får konsekvensutredningen dock göras i efterhand. De som kostnadsmässigt eller på annat sätt berörs av en föreslagen reglering ska ges tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Myndigheten kan besluta att inte göra en konsekvensutredning om den anser att det saknas skäl för detta. Den bedömning som ligger till grund för ett sådant beslut ska dokumenteras.

⁵ Näringsdepartementet 2011, *Regeringens program i arbetet med att förenkla för företagen 2011–2014* (N2011.17).

⁶ KUF ersätter förordning (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor samt 27 och 28 §§ verksförordningen (1995:1322).

Myndigheterna ska följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd och, om förutsättningarna ändrats, ompröva regleringen och göra en ny konsekvensutredning.

Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska enligt förordningen gemensamt svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning relaterat till arbetet med konsekvensutredningar.⁷ Tillväxtverket ska ha det samordnande ansvaret.

2.2.1 Konsekvensutredningens innehåll

En konsekvensutredning ska enligt förordningen innehålla en beskrivning av det problem som ska lösas och syftet med de föreslagna reglerna, en redogörelse för alternativa lösningar inklusive ett nollalternativ, uppgifter om vilka som berörs samt vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför. En jämförelse av konsekvenserna för de olika tänkbara lösningarna ska också göras. Dessutom ska EU-rättsliga aspekter beaktas, liksom behovet av övergångsbestämmelser och särskilda informationsinsatser.

Om en reglering kan få effekter av betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § KUF – i den mån som är möjlig – innehålla följande information om regleringens effekter för företagen:

- antal och storlek på de företag som berörs och inom vilka branscher,
- vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader regleringen medför för företagen,
- hur konkurrensförhållandena mellan företagen påverkas,
- hur företagen i övrigt kan komma att påverkas,
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag.

Skyldigheten att göra konsekvensutredningar gäller med något olika formuleringar även för kommittéer och för Regeringskansliet. I 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) stadgas att förslagens konsekven-

⁷ Ursprungligen gavs uppdraget till dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Ekonomistyrningsverket.

ser ska anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ KUF.

Beträffande arbetet med konsekvensutredningar inom Regeringskansliet finns riktlinjer som anger att KUF 6 och 7 §§ ska tjäna som vägledning vid utarbetandet av en konsekvensutredning.⁸ Enligt riktlinjerna ska en konsekvensutredning göras vid förslag om nya eller ändrade regler. Konsekvensutredningen ska vara av den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Om förslaget är av mindre omfattning eller om en konsekvensutredning skulle fördröja ett ärende som behöver beslutas skyndsamt, kan man avstå från att göra konsekvensutredning. Varje departement ska skapa de rutiner som behövs för arbetet. Rätts- och expeditionscheferna ges ansvaret att bevaka departementens arbete med konsekvensutredningar.

2.2.2 Remisskyldighet

Enligt förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet ska det ges möjlighet att yttra sig över alla förslag till föreskrifter samt tillhörande konsekvensutredningar som kan få effekter för företags arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga. Remisstiden ska vara minst två veckor. I förordningen anges ett antal fall när förslag till regler inte behöver remitteras till Regelrådet. De är när Regelrådets granskning skulle sakna betydelse, om sekretess föreligger eller offentlighet skulle medföra väsentliga olägenheter samt om beslut måste fattas skyndsamt.

Regelrådet är på motsvarande sätt remissinstans vid sådana förslag från Regeringskansliet som kan få effekter för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.⁹ Också här är remisstiden enligt riktlinjerna två veckor.

⁸ Regeringskansliet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet* (Näringsdepartementet, 2008-06-13).

⁹ Regeringskansliet, *Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet* (Näringsdepartementet, 2008-06-13).

2.3 Övergripande rollfördelning

2.3.1 Regelrådet

Den 15 maj 2008 fattade regeringen beslut om att inrätta Regelrådet.¹⁰ I november samma år beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att rådet utökades från tre till fyra ledamöter (varav en ska vara ordförande) och fyra ersättare.¹¹ Enligt det ursprungliga direktivet skulle rådet arbeta till och med den 31 december 2010. I september 2010 fattade regeringen beslut om att förlänga Regelrådets uppdrag till den 31 december 2014.¹²

Det ursprungliga uppdraget

Bakgrunden till Regelrådets uppdrag var det mål som regeringen satte upp år 2006, det vill säga att till år 2010 minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent och att åstadkomma en märkbar förändring i företagens vardag. Ett verktyg för att nå dessa mål var – och är – kravet på regelgivare att upprätta konsekvensutredningar. Regelrådet inrättades för att säkerställa att konsekvensutredningar görs och att de håller god kvalitet.

Enligt det ursprungliga direktivet låg tyngdpunkten i Regelrådets uppdrag på granskning av regelförslag och konsekvensutredningar. Uppdraget är formulerat som att Regelrådet ska:

- granska utformningen av författningsförslag med nya eller ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt,
- ta ställning till om regelgivarna genomfört föreskrivna konsekvensutredningar och bedöma om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen,
- bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet utifrån de krav som ställs i kommittéförordningen, förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning eller, när det gäller förslag utarbetade i

¹⁰ Dir. 2008:57, *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda*.

¹¹ Dir. 2008:142, *Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:5)*.

¹² Dir. 2010:96, *Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:5)*.

Regeringskansliet, riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet.

Uppdraget är alltså begränsat till att påpeka om ett regelförslag har brister i konsekvensutredningen eller om det kan förväntas orsaka företagen administrativa kostnader som inte är motiverade med hänsyn till syftet med den föreslagna regleringen. Regelrådets roll är inte att bedöma den politiska grunden för förslaget eller att yttra sig över andra konsekvenser av ett förslag än de som avser företagens administrativa kostnader. Regelrådet ska vara rådgivande i förhållande till regelgivarens ordinarie berednings- och beslutsorganisation. Rådet får själv bestämma vilka urvals- och bedömningskriterier som ska gälla för granskningen.

Enligt direktivet ska yttrandena vara skriftliga och innehålla en bedömning av den föreslagna regelns utformning och av konsekvensutredningens kvalitet. Om rådet avstyrker ett regelförslag så kan det föreslå en alternativ utformning av reglerna som enligt rådets bedömning är bättre lämpad med hänsyn till att reglerna ska uppnå sitt syfte till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. Om rådet inte har några synpunkter att lämna är det tillräckligt att yttrandet innehåller en upplysning om detta.

Utöver den granskande rollen ska Regelrådet enligt direktivet även:

- följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet,
- i möjligaste mån bistå kommittéer vid utformningen av konsekvensutredningar,
- med beaktande av den rådgivning som lämnas av andra aktörer på regelförenklingsområdet, lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

Direktivet innehåller inga ytterligare anvisningar om hur rådet ska utföra uppgifterna eller vilken omfattning verksamheten ska ha. Av direktivet framgår dock tydligt att den granskande verksamheten ska utgöra rådets huvuduppgift.

Ledamöterna ska ha särskild erfarenhet av frågor om reglers effekt för företagen. Till rådet ska knytas ett sekretariat. Det är fritt för rådet att

bestämma hur arbetet ska utföras och att besluta om riktlinjer för sitt eget och sekretariatets arbete.

Direktivet innehåller även ett återrapporteringskrav som består i att Regelrådet senast den 31 januari varje år skriftligen ska redovisa till regeringen hur arbetet fortgår. Här ska anges antalet författningsförslag som har inkommit respektive granskats, vilka urvalskriterier som har använts samt antalet förslag som utan godtagbara skäl har saknat en konsekvensutredning av godtagbar kvalitet.

Förändrat uppdrag år 2011

I augusti 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Regelrådet.¹³ Syftet var dels att förtydliga uppdraget i vissa avseenden, dels att ge ökad tyngd åt rådets rådgivande roll. Enligt tilläggsdirektivet ska Regelrådet:

- tydligare avgränsa sin granskning av förslag och konsekvensutredningar utifrån syftet med den föreslagna regleringen,
- lämna tydlig vägledning till regelgivaren om hur konsekvensutredningarna bör kompletteras,
- i sin rådgivande roll prioritera stödet till kommittéerna i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar,
- bistå regelgivarna om dessa begär det med att granska konsekvensutredningar på sådana förslag från EU som bedöms ha påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla,
- upprätta en exempelsamling, som görs tillgänglig på Regelrådets webbplats, över hur konsekvenser kan beskrivas på ett bra sätt,
- upprätta och analysera statistik i syfte att bidra till utvecklingen av arbetet med konsekvensutredningar.

I tilläggsdirektivet framhåller regeringen vikten av att Regelrådets kompetens kommer in så tidigt som möjligt i regelgivningsprocessen och att det kunnande som byggs upp kommer regelgivarna till del. I direktivet gör regeringen en internationell utblick, och konstaterar att motsvarande organ i Nederländerna, Storbritannien och Tyskland är

¹³ Dir. 2011:71, *Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:5)*.

rådgivande och kommer in redan när konsekvensutredningar utarbetas. Regelrådet granskar däremot vanligtvis konsekvensutredningen först i samband med att förslaget sänds på remiss, det vill säga betydligt senare i beredningsprocessen. Regelmässigt yttrar sig inte de utländska aktörerna över den slutliga konsekvensutredningen eller förslaget till författningstext, medan Regelrådet tar ställning till samma förslag till författningstext och konsekvensutredning som andra remissinstanser.

Uppdraget att upprätta och analysera statistik syftar bland annat till att ta fram underlag som kan ligga till grund för att ta ställning till i vilka fall en konsekvensutredning inte ska behöva upprättas. Ytterligare ett syfte med analysen är att få ett underlag som kan användas för att införa en gräns för när en fullständig konsekvensutredning ska upprättas.

2.3.2 Tillväxtverket

Tillväxtverkets instruktion anger att myndigheten ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och ha ett samordnande ansvar gentemot Ekonomistyrningsverket i det arbetet. Myndigheten ska också ansvara för metodutveckling och genomföra mätningar av administrativa och andra kostnader för företag som regler kan medföra. Ytterligare uppgifter är att inhämta synpunkter och förslag som rör regelförenkling från näringslivet, analysera reglers effekter för företag, och att delta i det internationella arbetet med regelförenkling.¹⁴

I regleringsbrevet för år 2012 fick Tillväxtverket en rad uppdrag med anknytning till regelförenklingsarbetet.¹⁵

- Att uppdatera den vägledning om konsekvensutredningar som verket har tagit fram för myndigheters samråd med näringslivet. Vägledningen ska baseras på goda svenska och internationella exempel på samrådsförfarande. Den ska också redovisa olika möjligheter att samråda med en större krets av intressenter, till exempel via Internet. Tillväxtverket ska även lämna förslag på hur myndigheternas samråd med näringslivet kan utvecklas och följas upp

¹⁴ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Tillväxtverket.

inom ramen för myndighetens uppdrag att förenkla för företagen. Uppdraget ska rapporteras till senast den 31 augusti 2012.¹⁶

- Att i en rapport redogöra för den senaste utvecklingen av förenklingsarbetet i Sverige samt tendenser och genomförda insatser med betydelse för det svenska förenklingsarbetet på europeisk nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2012.
- Att sammanställa och sprida statistik om regler som har bäring på arbetet med att förenkla för företagen. Tillväxtverket ska även analysera nationella undersökningar som kan ge fördjupad kunskap om förenklingsarbetet och påverka inriktning och prioritering av det fortsatta arbetet på området. Uppdraget ska rapporteras senast den 1 juni 2012.¹⁷ I uppdraget ingår att med utgångspunkt i Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet* lämna förslag på hur regeringens övergripande målsättning att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag, kan följas upp. Denna del av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 april 2012.¹⁸
- Att lämna förslag på hur verket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad till företag och förslag på hur detta stöd kan följas upp. Uppdraget ska rapporteras senast den 31 augusti 2012.¹⁹
- Att utveckla och förbättra webbsidan enklareregler.se utifrån de förslag som lämnas där. Tillväxtverket ska vidare lämna förslag på hur deltagande myndigheter kan bli bättre på att följa upp förslag från näringslivet. Uppdraget ska rapporteras senast den 30 november 2012.

¹⁶ Uppdraget redovisades den 29 augusti 2012. Se *Uppdatering av Tillväxtverkets vägledning om konsekvensutredningar för myndigheters samråd med näringslivet samt förslag på hur myndigheternas samråd med näringslivet kan utvecklas och följas upp inom ramen för myndighetens uppdrag att förenkla för företagen* (dnr 011-2011-5066).

¹⁷ Avrapporterat i maj 2012 genom rapporten *Regler som tillväxthinder i små och stora företag* (dnr 011-2011-5066).

¹⁸ Uppdraget har redovisats genom promemorian *Med utgångspunkt från undersökningen Företagens villkor och verklighet, ges förslag på hur regeringens övergripande målsättning att skapa en märkbar förändring i företagets vardag, kan följas upp*.

¹⁹ Avrapporterat i juni 2012. Se *Förslag på hur Tillväxtverket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad mot företag* (dnr 011-2011-5066).

- Att kartlägga hur andra länder som bedöms vara relevanta arbetar med att minska regelkostnaderna för företagen efter år 2012.
- Att lämna förslag på hur ett kommunikativt projekt liknande det danska så kallade "Burden Hunter"-projektet skulle kunna genomföras i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.²⁰
- Att lämna förslag på hur dialogen med företagare kan stärkas inom det uppdrag att genomföra insatser för att förenkla för företagen på kommunal nivå som regeringen lämnade till Tillväxtverket den 22 juni 2011.²¹

2.3.3 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverkets uppdrag på regelförenklingsområdet följer av förordningen om konsekvensutredning, där det anges att myndigheten tillsammans med Tillväxtverket ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen. I myndighetens instruktion och regleringsbrev anges inga uppgifter med direkt koppling till konsekvensutredningar.

Instruktionen innehåller dock en allmän bestämmelse att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Ekonomistyrningsverket får även, inom sitt verksamhetsområde, utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter.²²

2.3.4 Aktörernas syn på uppdraget till Regelrådet

Tidigare har det funnits olika syn på omfattningen av Regelrådets granskning utifrån olika tolkning av KUF. Rådets tolkning av KUF var att kravet på konsekvensutredning skulle gälla för författningen i sin helhet och även då bara mindre ändringar gjorts. Utifrån denna tolkning ansåg rådet att granskningen skulle avse kvaliteten på en konsekvensutredning av hela den aktuella författningen. Remisser där kon-

²⁰ Avrapporerat genom promemorian *Regeljakten – ett upplägg för dialog med företag, kommuner och andra myndigheter*.

²¹ En delrapport lämnades den 31 mars 2012. Se *Uppdrag att genomföra insatser för att förenkla för företagen på kommunal nivå* (dnr 012-2011-2501).

²² Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

sekvensutredningen bara omfattat det materiellt nya i en befintlig författning bedömdes därmed som bristfällig av rådet.

Tillväxtverket och ett antal andra myndigheter gjorde en annan bedömning. De ansåg att konsekvensutredningen bara skulle omfatta de delar av en författning som innehåller något materiellt nytt.

Denna ”tolkningsstrid” kan dock sägas vara avgjord genom tilläggsdirektivet till Regelrådet från år 2011.²³ Det innehåller en instruktion om att rådets granskning ska begränsas till de substantiella ändringar som föreslås, medan delar som inte ändrats eller bara genomgått mindre eller språkliga förändringar inte ska omfattas av granskningen.

2.3.5 Statskontorets reflektioner om aktörernas uppdrag

Efter tilläggsdirektivet år 2011 har Regelrådets uppdrag att främja myndigheterna i deras arbete med konsekvensutredningar utökats. Här finns en uppenbar risk för gränsdragningsproblem i förhållande till Tillväxtverkets mer generella uppdrag att lämna stöd och information enligt KUF. Det behöver inte vara ett problem, förutsatt att de två aktörerna lyckas samordna sina aktiviteter på området. De överlappande uppdragen innebär dock en risk för otydlighet om vem som gör vad.

Ekonomistyrningsverket och Tillväxtverket ska enligt KUF gemensamt svara för stöd och metodutveckling relaterat till konsekvensutredning. Statskontoret konstaterar att Ekonomistyrningsverkets instruktion inte innehåller något särskilt uppdrag på området. Tillväxtverkets instruktion innehåller däremot ett tydligt uppdrag som följer bestämmelsen i KUF. Den skillnaden mellan styrdokumentet kan tolkas som att Ekonomistyrningsverkets roll i arbetet är mer begränsad än Tillväxtverkets. Om det av någon anledning skulle ses som önskvärt att Ekonomistyrningsverket tar på sig en större roll kan finnas skäl att förtydliga myndighetens uppdrag.

Möjliga förändringar i den faktiska arbets- och rollfördelning mellan Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket diskuteras vidare i kapitel 5.

²³ Regelrådet vidhåller dock sin tolkning av KUF. I sin *Årsrapport 2011* (s. 19) framhåller rådet att det har uppstått ett glapp mellan rådets granskning enligt tilläggsdirektivet och de krav som Regelrådet fortfarande anser följer av bestämmelserna i KUF.

2.4 Europeiskt perspektiv

Konsekvensutredningar i regelförenklings syfte används i någon form i samtliga EU-länder. I Nederländerna, Storbritannien och Tyskland granskas konsekvensutredningarna av självständiga instanser som liknar Regelrådet. Nyligen har ett sådant organ inrättats även i Tjeckien. Också i bland annat Grekland, Polen och Ungern förekommer granskningar av konsekvensutredningar och regler, men inte av självständiga organ. Istället utförs granskningen till exempel inom departementen.²⁴

Även Europeiska kommissionen utarbetar konsekvensutredningar i samband med att den tar fram förslag om nya regler. Konsekvensutredningarna omfattar bland annat den föreslagna regleringens effekter för företag. Sedan år 2006 granskas och kommenteras konsekvensutredningarna av *Impact Assessment Board* (IAB), som också ger stöd och råd i arbetet med konsekvensutredningar. IAB arbetar självständigt, men ingår i kommissionens organisation.

Likheter och skillnader i arbetssätt och organisation mellan Regelrådet och dess systerorgan i Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Tjeckien berörs översiktligt i kapitel 6, i samband med en diskussion om olika alternativ för att i framtiden organisera Regelrådets verksamhet.

2.5 Tidigare granskningar av regelförenklingspolitiken

2.5.1 Riksrevisionen

Riksrevisionen har undersökt i vilken mån regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet har uppnåtts, det vill säga om företagen har upplevt en positiv märkbar förändring i sin vardag. Granskningens resultat redovisades i en rapport som överlämnades till riksdagen i mars 2012.²⁵ Riksrevisionen analyserade också ändamålsenligheten i regeringens delmål och verktyg inom regelförenklingsarbetet. Rege-

²⁴ Tillväxtverket 2011, *Från Orsa till Amsterdam. En beskrivning av förenklingsarbetet i Sverige och EU*.

²⁵ Riksrevisionen 2012, *Regelförändring för företag – regeringen är fortfarande långt från målet* (RiR 2012:6).

ringen har lämnat sina synpunkter på rapporten i en skrivelse till riksdagen.²⁶

Merparten av iakttagelserna gäller delar av regelförenklingsarbetet som ligger utanför Statskontorets uppdrag, men rapporten berör såväl arbetet med konsekvensutredningar generellt som Regelrådets arbete.

Riksrevisionen konstaterar utifrån en egen studie av regelförslag på skatteområdet och Regelrådets granskningsarbete att konsekvensutredningarna i många fall är bristfälliga. Alternativ till den föreslagna regeln saknas ofta, liksom konkreta underlag och beräkningar. Konsekvensutredningarna – och regelförenklingsarbetet som helhet – kritiseras även för att ha ett för starkt fokus på företagens administrativa kostnader.²⁷

Beträffande Regelrådet anser Riksrevisionen att rådets mandat är för begränsat och bör breddas så att granskningen omfattar samtliga effekter för företagen. Bakgrunden till denna rekommendation är att Riksrevisionen funnit att regelförenkling ofta innebär målkonflikter och att det saknas helhetssyn i arbetet. Att fokusera på administrativa kostnader är därför en allt för snäv utgångspunkt i regelförenklingsarbetet.²⁸

Riksrevisionen menar att Regelrådets ursprungliga direktiv betonar att rådet ska ha en granskande roll. I tilläggsdirektivet från år 2011 förstärks i stället den rådgivande rollen. Här ser Riksrevisionen ett principiellt problem i att kombinera en starkt rådgivande roll och en granskande funktion. Riksrevisionen befarar också att de nya uppdragen att ta fram och analysera statistik kan ta fokus från Regelrådets granskande verksamhet.²⁹ Riksrevisionen anser att tilläggsdirektivet riskerar att leda till minskad självständighet och mindre tid för granskningen och att Regelrådet därmed kommer att försvagas. Riksrevisionen betonar att tyngdpunkten i rådets arbete ska ligga på det granskande arbetet, och att andra statliga aktörer redan har ett ansvar för att ge stöd och råd

²⁶ Skr. 2012/13:5, *Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag*.

²⁷ Riksrevisionen 2012, *Regelförändring för företag – regeringen är fortfarande långt från målet* (RiR 2012:6), s. 95 f.

²⁸ Riksrevisionen 2012, *Regelförändring för företag – regeringen är fortfarande långt från målet* (RiR 2012:6), s. 94 f.

²⁹ Riksrevisionen 2012, *Regelförändring för företag – regeringen är fortfarande långt från målet* (RiR 2012:6), s. 65 f.

vid konsekvensutredningsarbetet. ”Att ytterligare förstärka Regelrådets stödjande funktion på bekostnad av den kontrollerande främjar sannolikt inte helheten”.³⁰

2.5.2 OECD

OECD granskade i samarbete med Europeiska kommissionen år 2010 det svenska regelförenklingsarbetet inom ramen för en serie av ländergranskningar.³¹

Även om OECD som helhet bedömde att regelförenklingsarbetet gjort stora framsteg sedan en tidigare granskning år 2007, så pekade granskningen ut ett antal punkter ut där ytterligare åtgärder behöver vidtas.

En rekommendation är att låta utvärdera Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets ansvar för att lämna stöd i samband med upprättande av konsekvensutredningar. Flera av OECD:s rekommendationer återkommer som bakgrund till de tilläggsdirektiv för Regelrådet som beslutades år 2011, till exempel att det ska vara möjligt att låta Regelrådet granska konsekvensutredningar som är upprättade på EU-nivå.

OECD ser inrättandet av Regelrådet som ett betydelsefullt steg i regelförenklingsarbetet, men pekar på vikten av att rådet ges en oberoende ställning i förhållande till den politiska sfären. Regeringen uppmanas att vara beredd att se över och vid behov förstärka det institutionella ramverk som på olika sätt ska bidra till bättre konsekvensutredningar.

³⁰ Riksrevisionen (RiR 2012:6), *Regelförändring för företag – regeringen är fortfarande långt från målet*, s. 96.

³¹ OECD 2010, *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*.

3 Regelrådets organisation och verksamhet

I det här kapitlet börjar vi med att redogöra för Regelrådets organisation och resurser. I de följande avsnitten beskriver vi rådets arbete med utgångspunkt i de uppdrag som det har enligt sitt direktiv. De centrala uppgifterna är att granska regelförslag och konsekvensutredningar samt att främja regelgivarnas arbete. I ett avslutande avsnitt sammanfattas de centrala iakttagelserna i kapitlet.

3.1 Organisation och resurser

3.1.1 Rådet

Regelrådet ska enligt sitt direktiv bestå av en ordförande och tre ledamöter samt fyra ersättare. Rådsmedlemmarna har sin bakgrund inom bland annat skatterätt, företagsekonomi och handelsrätt. Avsikten är att rådet ska vara sammansatt av personer som på olika sätt har erfarenhet av reglers effekter för företagen.

Rådet ska sammanträda med sådan frekvens att remitterade författningsförslag kan behandlas inom remisstiden eller inom två veckor från att förslaget har överlämnats till rådet. Under åren 2009 till 2011 har rådet sammanträtt drygt 20 gånger per år. Rådet är beslutsfört när ordföranden eller vice ordföranden och minst två ytterligare ledamöter är närvarande.

3.1.2 Kansliet

Regelrådet har stöd i sitt arbete av ett sekretariat. År 2012 bemannades sekretariatet av en kanslichef, sju kommittésekreterare och två biträdande sekreterare. Antal medarbetare vid kansliet har under åren 2009 till 2012 varierat mellan sex och tolv personer.

Som framgår av tabell 3.1 minskade antalet anställda vid kansliet under år 2010. Medarbetare vid Regelrådet uppger att förklaringen är att det var osäkert om rådets verksamhet skulle fortsätta när det ursprungliga uppdraget löpt ut den 31 december 2010, och att flera medarbetare därför valde att lämna Regelrådet.

Tabell 3.1 Medarbetare vid Regelrådets kansli åren 2009 till 2012.

2009	2010	2011	2012
kanslichef	kanslichef	kanslichef	kanslichef
7 sekreterare	4 sekreterare	8 sekreterare	8 sekreterare
2 bitr. sekr.	1 bitr. sekr.	2 bitr. sekr.	2 bitr. sekr.

Källa: Regelrådet.

Kansliets huvuduppgift är att bereda de remisser som kommer in till Regelrådet. Kansliet svarar även bland annat för att genomföra utbildningar och informationsinsatser och ge stöd till regelgivare i arbetet med konsekvensutredningar.

Kanslichefen uppskattar att kansliet använder cirka hälften av den totala arbetstiden för granskningsarbetet. Drygt 20 procent av arbetstiden går åt till att på olika sätt ge information och stöd till regelgivare. Den resterande tiden används för att följa utvecklingen på regelförenklingens område (cirka 5 procent) och till analys, egeninitierade projekt, kommunikation med mera. Det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om i augusti 2011 har inte inneburit någon avgörande förändring i detta avseende.

Kanslichefen leder arbetet vid kansliet men har ingen direkt roll i arbetet med att granska inkomna konsekvensutredningar. För närvarande har hälften av kommittésekreterarna som särskild uppgift att, utöver att bereda inkomna remisser, på olika sätt bistå kommittéer i arbetet med konsekvensutredningar.

3.1.3 Resurser

Inte under något av verksamhetsåren 2009 till 2011 har Regelrådet använt de medel som funnits avsatta för rådets verksamhet (tabell 3.2). Enligt våra intervjuer med rådets kanslipersonal har det hittills inte varit nödvändigt att av resursskäl prioritera mellan olika uppgifter, till

exempel mellan granskning av konsekvensutredningar och att på olika sätt ge stöd till regelgivare.

Tabell 3.2 Budget och utfall för Regelrådet åren 2009 till 2012, tkr.

2009		2010		2011		2012	
Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall, 6 mån	Budget, helår
5 160	10 000	6 798	8 311	6 599	9 000	4 175	8 500

Källa: Regelrådet.

Det tilläggsdirektiv som beslutades i augusti 2011 anger att Regelrådet ska utveckla sin rådgivande roll och prioritera att bistå kommittéer då dessa upprättar konsekvensutredningar. Detta utökade stöd ryms enligt Regelrådet inom de resurser som budgeterats för år 2012 utan att medföra några större konsekvenser för rådets övriga verksamhet. Förklaringen uppges vara att kansliet åter är fullt bemannat efter att ha haft vakanser under år 2011. Dessutom fick rådet relativt få ärenden i början av år 2012.

Den absoluta merparten av rådets kostnader bestod år 2011 av löne-kostnader (84 procent). Resterande kostnader var främst konsulttjänster (8 procent) och resor (4 procent). Konsulter används bland annat för formgivning av årsrapporten, tjänster relaterade till webbplatsen och för att genomföra undersökningar för att följa upp Regelrådets arbete.

3.1.4 Statskontorets iakttagelser

Statskontorets bedömning är att kansliet är väl dimensionerat för de arbetsuppgifter rådet har för närvarande. Inte under något av verksamhetsåren har budgeterade medel använts full ut. Det förklaras till viss del av den störning i verksamheten som inträffade under slutet av år 2010 och början av år 2011, då flera medarbetare vid kansliet slutade.

Resurserna disponeras på ett sätt som motsvarar det nuvarande uppdraget, vilket innebär att kärnuppdraget – att svara på remisser – har högsta prioritet. Granskningsarbetet tar även merparten av resurserna i anspråk. Tilläggsdirektivet från augusti 2011 har inte lett till att utbildning och rådgivning tagit större utrymme på granskningens bekostnad, utan den höjda ambitionsnivån inom den delen av uppdraget har rymts inom de befintliga resurserna.

3.2 Granskningsprocessen

Direktivet ger Regelrådet stor frihet att självt bestämma vilka urvals- och bedömningskriterier som ska tillämpas för granskningen, liksom att utforma riktlinjer för rådets och sekretariatets arbete. De formella krav som anges är att ett skriftligt yttrande ska kunna lämnas inom två veckor. Om rådet inte avser att granska ett förslag bör detta meddelas utan dröjsmål.

3.2.1 Prioritering av ärenden

Då ett ärende kommer in fördelas det till en handläggare och till rådets ordförande. Om remittenten på något sätt fått stöd från Regelrådet under arbetet med konsekvensutredningen handläggs remissen inte av samma handläggare som har gett stöd. Ordningen syftar till att undvika rollkonflikter mellan rådets granskande och rådgivande uppdrag.

Handläggaren gör en bedömning av om rådet bör yttra sig över ärendet och lämnar sin rekommendation till ordföranden. Ordföranden och kanslichefen beslutar sedan om rådet ska yttra sig. Annars lämnas ett så kallat kanslisvar, där rådet meddelar att det avstår från att yttra sig över den föreslagna regeln och konsekvensutredningen.

Inflödet av remisser kan variera och arbetstoppar pareras genom att andra arbetsuppgifter läggs åt sidan. Antalet remisser till Regelrådet har stadigt ökat i antal, och år 2011 tog det emot 461 remisser (se tabell 3.3). Samtidigt har andelen remisser som besvaras med kanslisvar ökat, vilket betyder att antalet yttranden inte har ökat i samma takt som ärendena.

Tabell 3.3 Remisser, yttranden och kanslisvar. Antal och andelar åren 2009 till 2012.

	2009		2010		2011		2012*	
Totalt antal remisser	411		421		461		258	
Yttranden	222	54 %	171	41 %	174	38 %	80	31 %
Kanslisvar	189	46 %	250	59 %	287	62 %	178	69 %

Källa: Regelrådet.

* avser första halvåret

I fyra typfall lämnas inget yttrande. De är när förslaget kan antas få begränsade effekter för företag, när remisstiden är för kort, när en granskning i övrigt skulle falla utanför rådets uppdrag och när ärendet saknar förslag till författningstext. Det finns dock inga fastslagna gränser eller principer för vad som avses med ”begränsade effekter för företag”, utan beslut fattas från fall till fall.

I intervjuer med medarbetare vid Regelrådet har framkommit att de omständigheter som väger tyngst vid den första bedömningen av ett ärende är hur omfattande konsekvenser förslaget beräknas få och hur många företag som berörs.³² Det finns dock inga belopp eller andra kriterier definierade utan prioriteringen sker utifrån en helhetsbedömning av det enskilda ärendet.

En återkommande synpunkter i våra intervjuer med kommittéssekreterare och myndighetsföreträdare är att det är oklart vilka kriterier och bedömningsgrunder som styr hur Regelrådet prioriterar mellan ärenden och avgör om en konsekvensutredning är godtagbar eller bristfällig.

3.2.2 Beredning av yttranden

Efter att beslut tagits om att rådet ska yttra sig bereds ärendet av en handläggare vid kansliet. Granskningen avser dels om författningsförslaget kan anses vara utformat på det ur administrativ synpunkt lämpligaste sättet, dels om konsekvensutredningen av förslaget är godtagbar med utgångspunkt i bestämmelserna i KUF.

Handläggare vid Regelrådet ska enligt granskningsrutinen vid behov ta kontakt med den remitterande regelgivaren under beredningen av ett ärende. Den bild som ges av de regelgivare som vi intervjuat är att sådana kontakter är sällsynta, vilket flera beklagar. Regelgivarna hänvisar till exempel där konsekvensutredningar som varit korrekta i sak ändå har underkänts på grund av feltolkningar, saknade bilagor och så vidare. En kontakt under beredningen hade, enligt de intervjuade, enkelt kunnat klargöra missförstånden eller rättat till de formella bristerna. Företrädare för Regelrådet kommenterar att de inte känner igen den beskrivningen.

³² Det bekräftas av den analys av yttranden och kanslisvar som i enlighet med tilläggsdirektivet 2011:71 genomförts på uppdrag av Regelrådet. Se Eklund, J. och Palmberg, J. 2012, *Analys av gränsvärden för konsekvensutredningar*. Se vidare avsnitt 3.4.4.

Då handläggaren tagit fram ett utkast till yttrande lämnas det till ordföranden. Om denna har synpunkter på förslaget så ändras det innan utkastet skickas ut till rådets ledamöter i samband med kallelse till sammanträde. I vissa fall görs ytterligare ändringar av utkastet innan handläggaren föredrar ärendet för Regelrådet, som därefter beslutar om yttrandet. Kanslichefen deltar normalt inte i beredningen av yttranden, men går inför rådets sammanträden igenom alla förslag till yttranden tillsammans med ordföranden.

Resursåtgången per ärende avgörs från fall till fall och varierar stort. De mest resurskrävande delarna av processen uppges vara att läsa det remitterade förslaget och konsekvensutredningen samt att utforma utkastet till yttrande.

3.2.3 Yttrandenas innehåll

Regelrådet sammanträder som regel varannan vecka. Antal ärenden varierar, men i genomsnitt fattade rådet beslut om cirka åtta yttranden per sammanträde under åren 2009 till 2011. Diskussionerna i rådet leder inte sällan till ändringar i utkastet till yttrande. Ändringarna avser oftast den del av yttrandet som handlar om konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådets yttrande består dels av ett ställningstagande till den föreslagna regelns utformning, dels av ett omdöme om konsekvensutredningen. De två delarna är i princip inte beroende av varandra, utan regelförslaget kan tillstyrkas samtidigt som konsekvensutredningen befinns vara bristfällig och vice versa. I praktiken leder en bristfällig konsekvensutredning till att det blir svårt att ta ställning till om den bästa regeln har valts. Då ett regelförslag avstyrks beror det nästan alltid på att de administrativa effekterna inte har beskrivits tillräckligt utförligt i konsekvensutredningen.³³

I våra intervjuer med företrädare för myndigheter och kommittésekreterare har tre synpunkter på Regelrådets yttranden återkommit.

Många av de intervjuade regelgivarna uppfattar det som oklart vilka bedömningsgrunder rådet använder sig av då de yttrar sig över konsekvensutredningar.

³³ Regelrådet 2012, *Årsrapport 2011*, s. 11.

Några av de intervjuade myndighetsföreträdarna och kommittésekreterarna framför att det faktum att Regelrådet gör två olika bedömningar bidrar till att göra yttrandena som helhet mindre tydliga. Liknande farhågor har även framförts av företrädare för Regelrådet.

En synpunkt från flera intervjupersoner vid såväl myndigheter och kommittéer som Regelrådet är att granskningens fokus på administrativa kostnader ofta leder till ett alltför begränsat perspektiv. De administrativa konsekvenserna utgör inte sällan bara en bråkdel av förslagens konsekvenser för företagen. Ett förslag som flera har framfört är därför att Regelrådets granskning borde breddas till att omfatta även andra konsekvenser av regelförslag än administrativa kostnader.

Av de uppföljningar av verksamheten som Regelrådet genomfört årligen framgår att önskemål om fylligare yttranden, där det tydligt framgår vad som bör ändras, har funnits länge.³⁴ I tilläggsdirektivet som regeringen beslutade om i augusti 2011 anges att Regelrådets yttranden ska innehålla förslag på kompletteringar eller ändrad formulering av regeln i de fall då rådet avstyrker ett regelförslag eller anser att en konsekvensutredning är bristfällig.

Företrädare för Regelrådet uppger att yttrandena har blivit utförligare, bland annat som en konsekvens av tilläggsdirektivet. Ordföranden menar dock att resurserna sätter gränser för hur mycket tid som kan avsättas för varje yttrande. Med det antal ärenden som rådet handlägger varje år är det svårt att alltid hinna formulera fylliga yttranden. En ytterligare kommentar från en av intervjupersonerna vid Regelrådet är att den som önskar mer detaljerad information om ett yttrande självfallet kan ta kontakt och ställa frågor, men att det sällan förekommer.

3.2.4 Statskontorets iakttagelser

Beslutet att besvara en remiss med kanslisvar motiveras i merparten av fallen med att förslaget bedöms ha begränsade ekonomiska effekter. Bedömningen utgår inte från i förväg uppställda kriterier för antal företag som berörs, belopp och så vidare, utan beslutet grundas på en helhetsbedömning av förslagets konsekvenser. I våra intervjuer med myndighetsföreträdare och kommittésekreterare har framkommit att flera

³⁴ Regelrådets årsrapporter 2010 och 2011.

uppfattar förfarandet som oklart och efterlyser tydligare principer för Regelrådets bedömningar.

Statskontoret konstaterar att det faktum att rådets ordförande har en central roll i kansliets beredning av inkomna remisser kan ha såväl positiva som negativa konsekvenser för granskningsarbetet som helhet. Flera medarbetare vid kansliet har i intervjuer lyft fram att den aktiva rollen hos rådets ordförande i beredningen av inkomna remisser bidrar till en effektiv process. Vid kraftig inströmning av ärenden kan dock beroendet av en nyckelperson skapa en flaskhals i processen; ordförandens kapacitet kan sätta taket för hela rådets förmåga att handlägga remisser. Några belägg för att det i praktiken har uppstått sådana problem har dock inte framkommit vid våra intervjuer. Regelrådets kanslipersonal framhåller att det är enkelt att parera ett stort inflöde av remisser genom att tillfälligt minska på de delar av verksamheten som avser att lämna information och råd samt att följa utvecklingen på regelförenklingsområdet.

Att ordföranden eller någon annan av Regelrådets ledamöter deltar aktivt i kansliets arbete kan åtminstone potentiellt vara ett principiellt problem. Det suddar ut råkången mellan kansliets rådgivande roll gentemot regelgivare och rådets roll som beslutsfattare. Att skilja mellan granskande och främjande verksamhet riktad mot samma objekt brukar ses som önskvärt för att undvika jävssituationer och rollkonflikter.

Rådets beslut har dock inte någon juridisk verkan, och är därmed inte av sådan karaktär att en strikt gräns mellan rollerna är nödvändig. Det är inte heller så att granskningen är ett syfte i sig, utan snarare ett av flera verktyg som syftar till att uppnå bättre regelgivning. Inom Regelrådets kansli är medarbetarna medvetna om frågan och har vidtagit åtgärder för att minska riskerna för rollkonflikter. Ingen av de intervjuade myndighetsföreträdarna har pekat på Regelrådets dubbla roller som ett problem.

Statskontoret har inte närmare analyserat innehållet i Regelrådets yttranden eller vilken eventuell förändring som tilläggsdirektivet har fört med sig i sammanhanget. Vid intervjuer med myndigheter, kommittéer och departement har dock en återkommande synpunkt varit att Regelrådets yttranden är schablonmässiga och alltför allmänt hållna. Många anser att mer konkreta och konstruktiva kommentarer skulle

göra yttrandena mer användbara för att komplettera och förbättra konsekvensutredningarna.

3.3 Främjande verksamhet

I Regelrådets uppdrag att främja regelgivarna ingår att bidra till ökad kompetens på området samt att lämna råd och stöd i arbetet med att utforma regler och utreda konsekvenserna av förslag till nya eller ändrade regler.

3.3.1 Den främjande rollen ska utvecklas

I tilläggsdirektivet från augusti 2011 anger regeringen tydligt att Regelrådets kompetens om konsekvensutredningar i större utsträckning ska komma regelgivarna till del. Ett sätt är att så tidigt som möjligt ge råd och stöd i arbetet med konsekvensutredningar när regelgivarna så önskar. Att bistå kommittéerna i arbetet med konsekvensutredningar ska enligt direktivet vara en prioriterad uppgift för Regelrådet.

Företrädare för Regelrådet har uppfattat tilläggsdirektivet som en tydlig anvisning om att stöd och rådgivning ska prioriteras högre än tidigare. Enligt rådets tolkning innebär det både att öka stödet till kommittéerna och att ta en mer aktiv roll som rådgivare till myndigheterna. Det sista uppfattas som en delvis ny roll för Regelrådet.

3.3.2 Information om verksamheten

Regelrådet informerar om sin verksamhet på en rad olika sätt. De kanaler som används är den egna webbplatsen, nyhetsbrev, sociala medier, deltagande i seminarier och utbildningar, samarbeten med andra aktörer samt möten med enskilda regelgivare.

På sin webbplats lämnar Regelrådet såväl allmän information om verksamheten som råd och information som riktas till olika regelgivare och näringslivet.³⁵ På webbplatsen publiceras rådets remissvar och den samling med exempel på bra konsekvensutredningar som rådet ska utarbeta enligt tilläggsdirektivet. Regelrådet har ansett det vara viktigt att särskilja sin verksamhet från Regeringskansliets, vilket bland annat ligger till grund för beslutet att använda en fristående webbplats.

³⁵ Se www.regelradet.se.

Sedan år 2010 är det möjligt att följa och komma i kontakt med Regelrådet via Twitter och sedan år 2011 ger rådet ut ett elektroniskt nyhetsbrev som är tillgängligt på webbplatsen eller via e-postprenumeration. I nyhetsbrevet lyfts utvalda yttranden fram, och här rapporteras också om aktuella händelser på regelförenklingsområdet.

3.3.3 Utbildningar och stöd till myndigheter

Grundläggande utbildning om konsekvensutredning

Fyra gånger per år arrangerar Tillväxtverket en grundläggande utbildning för myndigheter om konsekvensutredning. Regelrådets kansli deltar för att informera om sin verksamhet och om erfarenheter från granskningsarbetet.³⁶ Tyngdpunkten ligger på vad rådets granskning omfattar och vad en konsekvensutredning ska innehålla för att kunna godkännas.

Myndighetsbesök

Regelrådet besöker myndigheter för att informera om sin verksamhet samt diskutera sina erfarenheter från granskningen av myndighetens förslag och konsekvensutredningar. Under första halvåret 2012 genomfördes sju sådana besök, vilket är betydligt fler än under tidigare år.

Flera företrädare för myndigheter som vi har intervjuat har uttryckt önskemål om utbildningar om konsekvensutredning som är anpassade till myndighetens specifika förutsättningar och behov. Även företrädare för Regelrådet har uppfattat önskemålen, och under hösten 2012 planeras dels ett fördjupat erfarenhetsutbyte med en myndighet, dels en särskild utbildning för en myndighet. Den senare kommer att genomföras i samarbete med Tillväxtverket. Företrädare för Regelrådet ser positivt på att besöka myndigheter för att genomföra den typen av utbildningar. Rådet önskar dock ett tydligare uppdrag att ta på sig en mer offensiv uppsökande roll gentemot myndigheterna. Regelrådet tolkar direktivet som att dess huvudsakliga roll är att ge råd och stöd till myndigheter i enskilda fall, och anser att Tillväxtverket har ett tydligare uppdrag i förhållande till myndigheterna. Enligt rådet gjorde tilläggsdirektivet att omfattningen av dess stödjande roll gentemot regelgivande myndigheter blev mer oklar.

³⁶ En utförligare beskrivning av utbildningen finns i avsnitt 4.1.3.

Rådgivning och stöd i konsekvensutredningsarbetet

Av våra intervjuer med tjänstemän vid Regelrådet framgår att myndigheter i begränsad utsträckning själva tar kontakt för att få stöd i arbetet med konsekvensutredningar. Efter tilläggsdirektivet har dock rådet märkt en viss ökning.

Ingen av de intervjuade myndigheterna säger sig ha kontaktat Regelrådet för att be om råd i samband med konsekvensutredningsarbetet. Merparten har hittills sett Regelrådet som en granskare och inte som rådgivare. Däremot bedömer flera att rådet har hög kompetens om konsekvensutredningar. Flera tycker också att det är bra att den rådgivande funktionen förstärkts, och anser att Regelrådet på ett ännu tydligare sätt bör utveckla sin främjande och stödjande roll.

Oklar rollfördelning

Flertalet av de intervjuade företrädarna för Regelrådet och myndigheter anser att rollfördelningen efter tilläggsdirektivet år 2011 blivit mer oklar när det gäller vem som svarar för information och utbildningar för myndigheter. Tidigare uppfattades rollfördelningen som tydlig, med Regelrådet i en i första hand granskande roll och Tillväxtverket som ansvarigt för stöd och rådgivning.

Att rollfördelningen nu upplevs som mer oklar innebär inte att myndigheterna anser att en återgång till mer renodlade roller är önskvärd. Regelrådet anses generellt kunna förmedla mer konkret information än Tillväxtverket om vad en konsekvensutredning ska innehålla och det praktiska utredningsarbetet. Enligt dem vi har intervjuat kan informationen från Regelrådet överlappa den från Tillväxtverket. En synpunkt är att de båda aktörerna borde vara bättre samordnade i det här avseendet.

3.3.4 Stöd till kommittéer

Regelrådet ska i sin rådgivande roll särskilt prioritera stödet till kommittéernas arbete med konsekvensutredningar. Stödet består dels i att Regelrådets kansli medverkar vid de utbildningar för kommittésekreterare som anordnas av Kommittéservice, dels i att ge råd och stöd till enskilda kommittéer.

Utbildning för kommittésekreterare

Den utbildning som Kommittéservice arrangerar för kommittésekreterare ges tre till fyra gånger per termin. Regelrådet svarar för ett pass på 90 minuter.³⁷ Rådet går igenom vad en konsekvensutredning ska innehålla och vilka svårigheter man kan stöta på under arbetet, med utgångspunkt i sina erfarenheter av granskningar. Dessutom ingår en praktisk övning utifrån ett verkligt fall.

Flertalet av de kommittésekreterare som vi intervjuat och som deltagit i utbildningen uppger att informationen från Regelrådet inte upplevdes som relevant vid kurstillfället, eftersom det ännu inte var aktuellt att arbeta med konsekvensutredningen. Informationen från Regelrådet har dock i flera fall lett till att kommittésekreterarna senare tagit kontakt med rådets kansli för att få stöd i arbetet med konsekvensutredningarna.

Stöd i arbetet med konsekvensutredningar

Redan under år 2010 började Regelrådet att aktivt ta kontakt med kommittéer och erbjuda råd och stöd om konsekvensutredning.³⁸ Varje nyinrättad kommitté informeras om möjligheten att få individuellt stöd. Därutöver tas särskild kontakt med kommittéer som enligt sina direktiv har uppdrag som kan få effekter för företag. Kommittéstödet är informellt och anpassas efter kommitténs behov och önskemål. Som en följd av Regelrådets tilläggsdirektiv tas sedan år 2011 upprepade kontakter med kommittéer med längre utredningstid och som ska föreslå regler på företagsområdet. Någon gång per år bjuds även in till "kommittémingel".³⁹

Regelrådets kommittéstöd utförs av en grupp med fyra av kansliets handläggare. De arbetar dock inte på heltid med kommittéstödet, utan deltar också i kansliets övriga arbete och i beredningen av inkomna ärenden. Sedan tilläggsdirektivet beslutades har 15 kommittéer fått stöd (till och med maj 2012). Omfattningen av stödet, och därmed vilka resurser som krävs, varierar betydligt mellan kommittéerna. Regelrådet bistår inte med beräkningsstöd, men ger råd om hur kraven i KUF kan tolkas utifrån kommitténs uppdrag och vad som är rimliga

³⁷ Förlängt till två timmar från och med hösten 2012.

³⁸ Regelrådet 2011, *Årsrapport 2010*.

³⁹ Regelrådet 2012, *Årsrapport 2011*.

avvägningar i arbetet. Stödet kan också omfatta att kommentera utkast till texter. Hittills har det inte varit nödvändigt att prioritera mellan olika kommittéers önskemål om bistånd.

En del av de kommittésekreterare som vi har intervjuat har tagit del av stöd från Regelrådet, och har sett det som värdefullt. De som inte har bett om stöd motiverar det med att de redan har tillräckliga kunskaper själva och att Regelrådet saknar den kompetens de möjligtvis skulle behöva, eller att de inte har uppfattat att Regelrådets har en stödjande roll.

Den intressekonflikt som de dubbla rollerna som främjare och granskare kan innebära är särskilt aktuell beträffande stödet till kommittéerna, vilket Regelrådets handläggare är medvetna om. Vid granskningen av kommittébetänkanden hanteras det genom att den handläggare som lämnat stöd till en kommitté inte får bereda och vara föredragande för kommitténs betänkande. Vid rådgivning till kommittéer betonas skillnaden mellan de två rollerna, och att kansliets råd under konsekvensutredningsarbetet inte är liktydigt med rådets beslut. Ett par av de kommittésekreterare som fått individuellt stöd har dock i intervjuer reflekterat över Regelrådets dubbla roller som rådgivare och granskare. De skulle inte ha värderat stödet lika högt om deras konsekvensutredningar hade underkänts av rådet.

3.3.5 Stöd och information till Regeringskansliet

I syfte att informera om sin verksamhet och om arbete med konsekvensutredningar har Regelrådet under åren 2009 till 2011 träffat representanter – framför allt medarbetare vid rättssekretariaten och rättschefer – för flertalet departement. Utöver dessa möten har Regelrådet på begäran genomfört en anpassad utbildning om konsekvensutredning för Landsbyggsdepartementet. Rådet har senare fått en förfrågan från ytterligare ett departement.

Av intervjuer med företrädare för olika departement, Regelrådet och Tillväxtverket framgår att det för närvarande upplevs som oklart vem som har ett övergripande ansvar för att främja Regeringskansliets arbete på området och vem som ska genomföra informations- eller utbildningsinsatser.

3.3.6 Statskontorets iakttagelser

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att Regelrådet spelar en mindre roll än Tillväxtverket vid de grundläggande utbildningarna om konsekvensutredning. Samtidigt är Regelrådet i allt större utsträckning aktivt i sitt främjande arbete mot myndigheterna genom att genomföra besök och riktade utbildningar vid myndigheterna. Flera av de intervjuade myndighetsföreträdarna anser att Regelrådet har hög kompetens om arbete med konsekvensutredningar. Regelrådets utökade uppdrag att verka främjande har dock lett till ökad oklarhet om gränsdragningen mellan Regelrådets och Tillväxtverkets uppdrag på området.

Medverkan vid utbildningar för kommittéerna tycks framför allt fungera som ett tillfälle att informera om Regelrådets verksamhet och framhålla vikten av konsekvensutredning. Intervjuerna tyder på att direkt stöd till kommittéerna under konsekvensutredningsarbetet är den insats som har störst betydelse för konsekvensutredningarnas kvalitet.

3.4 Övrig verksamhet

Regelrådet genomför också andra aktiviteter inom ramen för uppdraget att lämna information och råd samt att följa utvecklingen på regel-förenklingsområdet. Rådet ska årligen återrapportera till regeringen hur arbetet fortgår.

I tilläggsdirektivet från år 2011 tillkom två uppgifter för rådet. Den ena är att på begäran bistå Regeringskansliet genom att granska konsekvensutredningar upprättade på EU-nivå, den andra att ta fram och analysera viss statistik över rådets arbete.

3.4.1 Samarbeten med andra aktörer

Tillväxtverket

Tillväxtverket är den aktör som har det tydligaste och mest omfattande uppdraget på område. Dess verksamhet behandlas närmare i kapitel 4, och här ska vi bara kort beröra myndighetens former för samarbete med Regelrådet.

Den verksamhet som Regelrådet och Tillväxtverket bedriver gemensamt består i första hand av den utbildning om konsekvensutredning som Tillväxtverkets arrangerar regelbundet. Under år 2012 kommer

Regelrådet och Tillväxtverket också att genomföra särskild utbildning på begäran av en myndighet. Regelrådet har också deltagit vid de seminarier Tillväxtverket anordnar för konsekvensutredare vid myndigheter och ingått i referensgruppen till Tillväxtverkets projekt Reglers effekter för företag.⁴⁰

Regelrådet och Tillväxtverket drev under år 2011 ett projekt om hur myndigheter beaktar regelförenklingsperspektivet vid utarbetandet av ny EU-lagstiftning.⁴¹ Ett resultat av projektet är att ett moment om regelförenklning i EU-perspektiv ska införas i Tillväxtverkets grundläggande utbildning om konsekvensutredning.

Ytterligare ett samarbetsprojekt är att utveckla en uppdaterad handbok om konsekvensutredningsarbete. Arbetet har inletts under år 2012, men har avstannat i avvaktan på de eventuella förändringar inom området som kan komma att beslutas av regeringen till följd av pågående utvecklings- och utvärderingsuppdrag.

Regelrådet och Tillväxtverket har löpande kontakter och utbyter information på ett informellt sätt. Ingen av de personer som vi har intervjuat har uttryckt några svårigheter med att samordna arbetet eller att få tillgång till information om den andres verksamhet.

Den enda fråga där Regelrådet och Tillväxtverket har uttryckt olika ståndpunkt gäller tolkningen av hur omfattande kravet på konsekvensutredning är i de fall då en ny författning inte medför några egentliga ändringar i förhållande till tidigare reglering på området (se avsnitt 2.3.4).

Övriga aktörer

Regelrådet har varje år flera möten med representanter för näringsliv och företagare, till exempel branschorganisationer och Svenskt Näringsliv. Syftet är dels att informera om den egna verksamheten, dels att få en bild av företagens verklighet och upplevelser av administrativa krav. Rådet utbyter regelbundet erfarenheter med Näringslivets regelnämnd (NNR). De båda organisationerna har bedrivit ett gemen-

⁴⁰ Projektet avrapporterades till regeringen i december 2010 med rapporten *Regelbördans ekonomiska effekter. En teoretisk och empirisk analys*.

⁴¹ Projektet resulterade i den gemensamma skriften *Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler*.

samt projekt för att undersöka förekomsten av ”gold-plating”, det vill säga överimplementering av EU-lagstiftning.⁴² Regelrådet har även ett regelmässigt utbyte med näringslivsorganisationer i samband med sin granskning av ärenden.

3.4.2 Internationellt samarbete

Då Regelrådet inrättades år 2008 var det bland annat med förebild från Tyskland och Nederländerna, där fristående organ med rådgivande eller granskande roller inom regelförenklingsområdet hade funnits sedan en tid. Samarbete och kontakter med dessa och andra motsvarande organ inom EU-området har under hela verksamhetstiden varit en prioriterad fråga för Regelrådet. Syftet har dels varit att utbyta erfarenheter från arbetet med regelförenkling på nationell nivå, dels att samfällt agera för att påverka hur arbetet med att minska onödigt krångel för företagen bedrivs på EU-nivå.

Rådet har löpande kontakter med företrädare för regelförenklingsorganen ACTAL (Nederländerna), NKR (Tyskland) och RPC (Storbritannien). Som ett resultat av ett sådant möte överlämnade organisationerna år 2010 en gemensam skrivelse till europeiska kommissionen med rekommendationer om regelförenklingsarbetet på EU-nivå. Skrivelser med liknande rekommendationer har överlämnats även åren 2011 och 2012. Engagemanget i regelförenkling på europeisk nivå motiveras av företrädare för Regelrådet med att mer än hälften av de administrativa kostnaderna för svenska företag härrör från regler som har sitt ursprung på EU-nivå. Därmed är det enligt rådet en viktig uppgift att söka påverka regelgivningsprocessen på europeisk nivå.⁴³

Regelrådet har också deltagit i flera seminarier och konferenser i OECD:s regi. Rådet har bjudits in att delta som observatör vid möten med kommissionens högnivågrupp för administrativa kostnader (den så kallade Stoibergruppen). Företrädare för Regelrådet deltar i fem eller sex sådana möten per år. Kanslimedarbetare har även gjort studiebesök till bland annat Bryssel och London.

⁴² Projektet har resulterat i rapporten *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning* (Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet, 2012).

⁴³ Regelrådets årsrapporter 2009 och 2010.

Regelrådet uppskattar att den internationella verksamheten tar i anspråk mellan 10 och 15 procent av en heltidstjänst. I de flesta sammanhang deltar också någon av Regelrådets ledamöter.

3.4.3 Granska förslag till EU-konsekvensutredningar

I tilläggsdirektivet från år 2011 fick Regelrådet i uppgift att på begäran bistå Regeringskansliet med granskning av konsekvensutredningar av förslag till nya EU-rättsakter som bedöms ha stor påverkan för svenska företag. Hittills har rådet vid ett tillfälle bistått Justitiedepartementet med en sådan granskning. Företrädare för departementet uppger att Regelrådets synpunkter varit till stor nytta. De framhåller att det varit av särskild vikt att kunna hänvisa till Regelrådet som en oberoende granskningsinstans, och att det stärkt argumentationen vid förhandlingarna.

Insatsen uppskattas av Regelrådets kanslichef ha tagit cirka två veckor för en handläggare vid kansliet och dessutom involverat rådets ordförande. Här ingick dock viss tid för att utveckla en ny svarsmodell.

3.4.4 Återrapportering, uppföljning och statistik

Årlig återrapportering

Regelrådet ska årligen redovisa hur arbetet fortgår. I direktivet anges särskilt att antal inkomna och granskade regelförslag samt antal bristfälliga konsekvensutredningar ska redovisas. Dessutom ska de kriterier som använts för att välja ut regelförslag till granskning anges.

I årsrapporterna redovisas utförligt hur årets remisser från myndigheter, departement och avseende kommittébetänkanden har besvarats och vilka bedömningar av regelförslag och konsekvensutredningar som rådet gjort. I årsrapporterna för åren 2010 och 2011 görs dessutom jämförelser med föregående år och kommentarer till utvecklingen. Som framgår av tabell 3.4 har andelen godkända regelförslag ökat väsentligt sedan år 2009, medan andelen konsekvensutredningar som bedömts vara godtagbara ökat med 6 procentenheter.

Tabell 3.4 Antal yttranden samt andel godkända regelförslag och godtagbara konsekvensutredningar åren 2009 till 2012.

	2009	2010	2011	2012*
Antal yttranden	222	171	174	80
Andel godkända regelförslag	57 %	56 %	73 %	79 %
Andel godtagbara KU	40 %	39 %	42 %	46 %

Källa: Regelrådet.

* avser första halvåret 2012

Uppföljning

Regelrådet har genomfört ett antal intervju- och enkätundersökningar bland regelgivare för att följa upp den egna verksamheten. Resultaten och de synpunkter som framkommit överensstämmer i stor utsträckning med den bild som ges av våra intervjuer.

Enkätsvaren tyder på att myndigheter och departement sällan ändrar regelförslag med anledning av Regelrådets yttranden. Konsekvensutredningar verkar dock kompletteras i något större utsträckning.⁴⁴

Av intervjuundersökningarna kan bland annat utläsas att yttrandena inte i första hand verkar ha påverkat hur myndigheterna utformar de aktuella reglerna, men att de bidrar till en successiv uppbyggnad av myndigheternas kunskaper på området. Regelrådets arbete har främst påverkat konsekvensutredningarnas utformning men inte regelgivningen i stort, vilket kopplades till att det var för starkt fokus på de administrativa kostnaderna. Bland andra synpunkter kan nämnas att viktiga faktorer för bra konsekvensutredningsarbete ansågs vara tillgången till relevanta data att använda i beräkningar och att frågan prioriteras av departementet eller myndighetens ledning. Fylligare yttranden från rådet efterfrågades, liksom att Regelrådet borde se sig själv mer som en rådgivare som är med tidigt i processen än som en granskare som kommer in på slutet.⁴⁵

Uppdrag att analysera statistik

I tilläggsdirektivet från år 2011 ingår ett uppdrag att utveckla den statistik som tas fram. Syftet är att det ska gå att utläsa hur mycket de

⁴⁴ Regelrådet 2010, *Årsrapport 2009*.

⁴⁵ Regelrådets årsrapporter 2010 och 2011.

administrativa kostnaderna ökar eller minskar enligt de konsekvensutredningar som Regelrådet har yttrat sig över. Om de administrativa kostnaderna inte finns angivna med belopp så ska rådet redovisa om kostnaderna bedöms öka eller minska.

Två uppdrag innebar att ta fram underlag för vidareutveckling av verksamheten genom att analysera kanslisvaren respektive yttrandena.

Analysen av kanslisvar visar att merparten av de undersökta svaren kunnat placeras in i någon de fem typkategorierna avgränsad målgrupp, begränsade ändringar, lokala föreskrifter, inaktuella föreskrifter och offentlig sektor. För de tre senare kategorierna bedömer Regelrådet att det är möjligt att utforma ett generellt undantag från remisskyldigheten, så att den typen av konsekvensutredningar inte behöver remitteras till Regelrådet. Typkategorierna avgränsad målgrupp respektive begränsade ändringar bedöms vara alltför diffusa för att på förhand undanta från remisskyldigheten. Vilka remisser som väljs ut för granskning inom dessa två kategorier är, enligt Regelrådet, i hög grad en bedömningsfråga.⁴⁶

Syftet med uppdraget att analysera de konsekvensutredningar där rådet avgett yttranden var att få fram ett underlag som kan ligga till grund för att hitta en avgränsning för när ett förslag ska anses ha så omfattande konsekvenser för företaget att en konsekvensutredning enligt 7 § KUF ska utföras. I den rapport som två forskare tagit fram för Regelrådets räkning föreslås att en så kallad multikriterieanalys ska användas för att avgöra i vilka fall en regelgivare ska vara skyldig att utföra en fullständig konsekvensutredning.⁴⁷ Regelrådet delar forskarnas slutsats att en sådan analys är att föredra framför till exempel ett gränsvärde uttryckt i kronor.⁴⁸

⁴⁶ Regelrådet 2012, *Redovisning av uppdrag i tilläggsdirektiv 2011:71 angående analys av kanslisvar* (dnr N 2008:05/2012/39).

⁴⁷ Eklund, J. och Palmberg, J. 2012, *Analys av gränsvärden för konsekvensutredningar*. Rapport till Regelrådet.

⁴⁸ Regelrådet 2012, *Redovisning av uppdrag i tilläggsdirektiv 2011:71 angående gränsvärden för fullständiga konsekvensutredningar* (dnr N 2008:05/2012/39).

3.4.5 Statskontorets iakttagelser

Statskontorets undersökning tyder på att samordningen mellan Tillväxtverket och Regelrådet fungerar väl.

Hittills har ett departement utnyttjat möjligheten att låta Regelrådet granska konsekvensutredningar av förslag till EU-rättsakter. Sådan granskning är relativt resurskrävande, men har enligt företrädare för det aktuella departementet varit till stor hjälp i förhandlingsarbetet på EU-nivå.

Regelrådets årsrapporter ger en fyllig bild av Regelrådets verksamhet och resultat. Det gäller såväl granskningsarbetet som arbetet med stöd och utbildningar. Däremot finns anledning att diskutera de begränsningar som finns när det gäller att använda uppgifterna för att beskriva utvecklingen över tid. Den typen av jämförelser mellan olika år är problematiskt eftersom det inte är helt tydligt vilka kriterier som använts för att bedöma om en remiss ska besvaras med ett yttrande. Dessutom förändras rådets granskning från ett år till ett annat.

Beslutet att besvaras en remiss med kanslisvar motiveras i merparten av fallen med att förslaget bedöms ha begränsade ekonomiska effekter. Bedömningen utgår inte från i förväg uppställda kriterier för antal företag som berörs, belopp eller liknande, utan grundas på en helhetsbedömning av regelförslagets konsekvenser. Det är ett rimligt sätt att gå till väga, men innebär också att det inte kan uteslutas att bedömningen kan ha förändrats från år till år. En orsak kan vara att Regelrådet genom sitt arbete bygger upp en allt större kompetens och erfarenhet. För en sådan tolkning talar att kanslisvaren har ökat för varje år som rådet har varit verksamt, både till antal och som andel av alla inkomna remisser.

Jämförelser av andelen godkända regelförslag och konsekvensutredningar mellan olika år försvåras dessutom av att kriterierna för godkännande har förändrats. I årsrapporten för år 2010 anges som en möjlig förklaring till att andelen godkända konsekvensutredningar inte ökat från föregående år att rådet ”breddat och fördjupat” sin granskning.⁴⁹ Ytterligare en förändring som kommer att påverka jämförbarheten

⁴⁹ Regelrådet 2011, *Årsrapport 2010*, s. 14.

mellan olika år är den begränsning av Regelrådets granskning som tilläggsdirektivet har inneburit.

Vi konstaterar att flera av de synpunkter som framförts vid Regelrådets uppföljningar har återkommit i våra intervjuer. Till exempel har flera intervjupersoner nämnt att rådets yttranden bör vara fylligare för att bättre bidra till en lärprocess, att myndighetsledningens prioritering av konsekvensutredning är en nyckelfaktor och önskemålet att rådet ska kunna ge synpunkter tidigt i regelgivningsprocessen.

De uppföljningar av verksamheten som Regelrådets genomför kan i viss utsträckning fungera vägledande för hur verksamheten bör utvecklas för att möta regelgivarnas behov. Det saknas dock direkt koppling mellan rådets återrapportering och regeringens mål att verksamheten ska bidra till bättre konsekvensutredningar, liksom till det övergripande syftet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag. I sammanhanget kan noteras att Ekonomistyrningsverkets senaste EA-värdering, som genomförs årligen, innehöll ett antal frågor om myndigheternas konsekvensutredningsarbete. I vart fall på sikt har det skapat en möjlighet att relativt enkelt följa hur användandet av konsekvensutredningar vid regelgivning utvecklas.⁵⁰

3.5 Centrala iakttagelser

Regelrådets organisation och resurser är väl dimensionerade i förhållande till de uppgifter rådet har för närvarande. Inte under något verksamhetsår har budgeterade medel använts fullt ut.

Granskning är Regelrådets huvuduppgift och flertalet av de intervjuade ser Regelrådet i första hand som en granskande instans. Regelrådet betonar självt granskningens betydelse som ett effektivt verktyg för att nå regeringens mål. Många intervjupersoner framhåller att granskningen i vart fall i början hjälpte till att sätta fokus på regelförenkling och konsekvensutredning.

Vid våra intervjuer med kommittésekreterare och myndighetsföreträdare påpekade många att det är oklart vilka kriterier och bedömningsgrunder som styr Regelrådets prioritering av ärenden och vad som

⁵⁰ Ekonomistyrningsverket 2012, *Ekonomiadministrativa värden för 2011. Ekonomiadministrativ värdering av myndigheter under regeringen* (ESV rapport 2012:18).

avgör om rådet bedömer en konsekvensutredning som godtagbar eller bristfällig.

Statkontoret har inte närmare analyserat innehållet i Regelrådets yttranden och vilken eventuell förändring som skett till följd av tilläggsdirektivet. Vid intervjuer med myndigheter, kommittéer och departement har dock en återkommande synpunkt varit att Regelrådets yttranden är alltför allmänt hållna. Många anser att mer konkreta och konstruktiva kommentarer skulle göra yttrandena mer användbara för att komplettera och förbättra konsekvensutredningarna.

Den främjande verksamhet som är riktad mot myndigheter består framför allt av att informera om verksamheten och att delta i allmänna utbildningar. Flera av de intervjuade myndighetsföreträdarna anser att Regelrådet har hög kompetens inom konsekvensutredning och skulle gärna vilja att rådet utvecklar sin stödjande roll. Den främjande verksamheten som riktas mot kommittéer är i större utsträckning inriktad på att bistå i konsekvensutredningsarbetet. Regelrådets utökade uppdrag att lämna råd och ge stöd har dock lett till att rollfördelningen i förhållande till Tillväxtverket av myndighetsföreträdare nu upplevs som otydligare än tidigare.

Statkontoret konstaterar att det finns skäl att vara försiktig beträffande vilka slutsatser som dras utifrån den statistik som tas fram över godtagbara respektive bristfälliga konsekvensutredningar. Kriterierna såväl för prioritering av ärenden som för rådets ställningstaganden är inte tydligt definierade. Dessutom kan de antas ha förändrats under den tid som Regelrådet har funnits. Iakttagelsen gäller i synnerhet om uppgifterna används för att dra slutsatser om effekterna av genomförda utbildningar, informationsinsatser eller förändringar av regelverk och styrning.

4 Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverkets verksamhet

I det här kapitlet redogör vi för Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets verksamhet när det gäller att utforma regler och utreda deras konsekvenser. Vi redovisas också de synpunkter på rollfördelningen mellan Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket som har framkommit våra intervjuer.

4.1 Tillväxtverket

4.1.1 Aktiviteter inom regelförenklingsområdet

Tillväxtverket har ett brett uppdrag på området, där stöd för arbetet med konsekvensutredningar utgör en del. Tillväxtverkets stöd kan grovt delas in i fyra kategorier.

- **Verktyg:** webbaserat stöd vid konsekvensutredning, databasen Malin och Regelräknaren.
- **Utbildning:** grundläggande utbildning om konsekvensutredning, utbildning om att utforma föreskrifter, utbildning om Malin.
- **Mötesplatser:** förslagssidorna på webbplatsen enklareregler.se, seminarier, förenklingsforum.
- **Spridning av kunskap och erfarenheter:** webbplatsen enklareregler.se, nyhetsbrev, rapporter och publikationer.

Målgruppen för Tillväxtverkets stöd är främst myndigheter och kommuner. Den grundläggande utbildningen om konsekvensutredning och det webbaserade stödet är direkt kopplade till konsekvensutredning. Men också seminarier och publikationer kan knyta an till verksamheten. Databasen Malin och beräkningsverktyget Regelräknaren används framför allt, men inte uteslutande, vid konsekvensutredning.

I intervjuer framför företrädare för Tillväxtverket att myndigheten inte ser konsekvensutredning som något isolerat, utan som ett av flera verktyg i arbetet med att förenkla för företag.

4.1.2 Organisation och resurser

Enheten Regelförenklingar omfattar elva tjänster, inklusive en administratör och en enhetschef. På enheten arbetar två till tre personer delar av sin tid med stöd och information kopplat till konsekvensutredningar. Det inkluderar dock inte arbete med databasen Malin och Regelräknaren, som bedrivs vid sidan av stödet till konsekvensutredningar. Arbetsbelastningen varierar, men totalt beräknar Tillväxtverket att arbetet omfattar drygt en årsarbetskraft.

Den totala förvaltningsbudgeten för regelförenkling är år 2012 drygt sex miljoner kronor. Den del som rör konsekvensutredningar uppgår till 813 tusen kronor. Där ingår framför allt utbildningar, arbete med särskilda regeringsuppdrag samt förvaltning och utveckling av mallar och vissa verktyg. Utvecklingen av verktyget Regelräknaren ingår inte. Relationen mellan beloppen ger en indikation om konsekvensutredningsdelens andel av enhetens totala arbete (cirka 13 procent). För år 2011 var förhållandena likartade.

4.1.3 Stöd relaterat till konsekvensutredning

Grundläggande utbildning om konsekvensutredning

Vid de utbildningstillfällena som arrangeras fyra gånger per år medverkar förutom Tillväxtverket och Regelrådet även Ekonomistyrningsverket och Lantbrukarnas Riksförbund. Målgruppen är myndighets-handläggare. Kursen omfattar en heldag.

Tillväxtverket sätter in konsekvensutredning i ett sammanhang och ger en generell beskrivning av de delar som ska ingå i en konsekvensutredning enligt KUF. Verket lyfter fram att man kan ta hjälp av mallar och verktyg som finns tillgängliga på Tillväxtverkets webbplats. För mera information hänvisas till webbplatsen enklareregler.se och kontaktpersoner vid enheten regelförenkling. I kursmaterialet ingår flera konkreta exempel på konsekvensutredningar.

Både Regelrådet och Tillväxtverket utgår i sina moment från KUF:s formella krav på en konsekvensutredning. Tillväxtverkets presentation

syftar till att ge en allmän bild av innehållet i en konsekvensutredning. Regelrådet tar sin utgångspunkt i erfarenheter från sin granskning av konsekvensutredningar.

Myndighetsföreträdare som Statskontoret intervjuat ger en blandad bild av utbildningen. Flertalet menar att den är alltför allmänt hållen och saknar den praktiska förankring som de skulle önska. En av de intervjuade anser dock att utbildningen både är bra till sitt innehåll och bidrar till att skapa värdefulla kontakter. Tillväxtverket uppger att utbildningen fått bra omdömen i de kursutvärderingar som genomförs efter varje kurstillfälle. Kursen fick också bra betyg i den intervjuundersökning som redovisas i en rapport från Tillväxtverket.⁵¹ Som möjliga förbättringar nämns att utbildningen skulle kunna breddas till att även omfatta beräkning av materiella kostnader och att flera myndigheter efterfrågar fördjupnings- eller fortsättningskurser. Synpunkterna känner vi igen från våra egna intervjuer med företrädare för myndigheter.

Övrigt stöd

En betydande del av Tillväxtverkets insatser på området är att förvalta och utveckla det sitt webbaserade stöd för konsekvensutredning. Hit kan också räknas verktyget Regelräknaren och databasen Malin, som dock inte har utvecklats bara som stöd för arbete med konsekvensutredningar.

De verktyg som Tillväxtverket tillhandahåller får blandade betyg av våra intervjupersoner. Flera myndighetsföreträdare och kommittésekreterare menar att databasen Malin kan vara ett bra verktyg, men ifrågasätter uppgifternas kvalitet. De är inte alltid uppdaterade, och att dokumentationen upplevs som otillfredsställande. Flera anser också att tröskeln är hög för att börja använda Malin och att databasen skulle behöva göras mer användarvänlig. Dessa synpunkter återkommer i Tillväxtverkets rapport.⁵²

Tillväxtverket besöker myndigheter för att ge information om regel-förenkling och konsekvensutredning. Informationen vid dessa besök

⁵¹ Tillväxtverket 2012, *Förslag på hur Tillväxtverket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad till företag* (dnr 011-2011-5066).

⁵² Tillväxtverket 2012, *Förslag på hur Tillväxtverket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad till företag* (dnr 011-2011-5066).

beskrivs dock av myndighetsföreträdare som ganska allmän och med ungefär samma innehåll som vid kursen om konsekvensutredning.

4.1.4 Intervjupersonernas syn på Tillväxtverkets stöd

Såväl av våra egna intervjuer som av Tillväxtverkets rapport framgår att många myndigheter skulle vilja ha ett utökat stöd i det konkreta arbetet med konsekvensutredningar. Det gäller till exempel om hjälp att hitta relevanta data att utgå ifrån, råd om vad som är rimliga avgränsningar och antaganden samt om hur beräkningar kan göras. Det webbaserade beräkningsstödet Regelräknaren beskrivs i detta sammanhang som mindre användbart.

Ett par av myndigheterna säger att de ser Tillväxtverket som den naturliga parten att vända sig till för att få stöd i samband med konsekvensutredning, eftersom det är dem man träffar vid utbildningar och seminarier.

Tillväxtverket betonar att det är myndigheterna själva som ska utföra konsekvensutredningsarbetet. Den egna rollen är framför allt att informera samt tillhandahålla verktyg och mötesplatser som stöd i arbetet. Tillväxtverket ser inte som sin uppgift att ge direkt stöd vid konsekvensutredning. Myndigheter med frågor i enskilda ärenden hänvisas till Regelrådet.

4.2 Ekonomistyrningsverket

Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket har enligt KUF ett gemensamt uppdrag att svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning relaterat till konsekvensutredning. Ekonomistyrningsverket har inga uppdrag inom området i instruktion eller regleringsbrev.

4.2.1 Organisation och resurser

Ekonomistyrningsverket uppger att resurserna för insatser inom ramen för myndighetens uppdrag enligt KUF är mycket begränsade. För närvarande avsätts cirka 140 timmar per år för detta arbete, om man inberäknar utbildningar för kommittéer.

4.2.2 Stöd relaterat till konsekvensutredning

På sin webbplats definierar Ekonomistyrningsverket sin roll på området som att bidra med metodutveckling genom verktyget Effektkedja. Det kan enligt verket vara ett hjälpmedel för att identifiera vad problemet är, vilka som berörs och vilka konsekvenserna blir. Samma frågor står i fokus under myndighetens pass vid Tillväxtverkets grundläggande utbildning om konsekvensutredning.

Tillväxtverket, som har ansvaret att samordna stöd och metodutveckling för arbetet med konsekvensutredningar, uppger att Ekonomistyrningsverket vid upprepade tillfällen har bjudits in att bidra mer aktivt i metodutvecklingsarbetet. I den färskta rapporten om stöd till myndigheter i regelförenklingsarbetet framför Tillväxtverket att Ekonomistyrningsverket skulle kunna ta en mer aktiv roll beträffande utveckling av metod- och beräkningsstöd, till exempel vid utvecklandet av stöd för att beskriva kostnader för företag.⁵³

Ekonomistyrningsverket menar att myndighetens insats är dimensionerad utifrån sina resurser och sin kompetens. Myndigheten påpekar att stöd för arbete med konsekvensutredningar ligger utanför de områden där myndigheten har sin kärnkompetens, och ser inga starka kopplingar till sina övriga uppgifter. Detta gäller särskilt då konsekvensutredningen är inriktad på kostnader för företag. Ekonomistyrningsverket ser dock inget hinder mot att ta på sig en större roll på området, förutsatt att uppdraget ligger inom myndighetens kompetensområde och att de får särskilda resurser för att utföra uppgiften.

Vi konstaterar att Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket har olika uppfattningar om Ekonomistyrningsverkets förutsättningar att bidra till verksamheten. De olika synsätten tycks ha funnits redan när konsekvensutredningsförordningen togs fram. I samband med detta diskuterades myndighetens möjligheter att arbeta med konsekvensutredningar internt och med Regeringskansliet och Tillväxtverket.

Ekonomistyrningsverket medverkar också vid de utbildningar för kommittésekreterare som Kommittéservice arrangerar. Även här ingår

⁵³ Tillväxtverket 2012, *Förslag på hur Tillväxtverket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad mot företag* (dnr 011-2011-5066), s. 31.

myndighetens effektkedjemodell, men också statsfinansiella kalkyler, finansieringsmodeller och finansiell styrning. Myndigheten har även medverkat i referensgrupper som behandlat konsekvensutredningar. Det förekommer att kommittéer vänder sig till Ekonomistyrningsverket för att få stöd, exempelvis med att utforma förslag till finansieringslösningar.

Beträffande samordningen mellan Ekonomistyrningsverket och de övriga aktörerna uppges detta ske genom informella kontakter och vid Tillväxtverkets utbildningstillfällen.

4.2.3 Intervjupersonernas syn på Ekonomistyrningsverkets stöd

Ingen av de intervjuade kommittésekreterarna eller myndighetsföreträdarna har varit i kontakt med Ekonomistyrningsverket i samband med konsekvensutredningar, och ser inte någon roll för myndigheten i sammanhanget. Verktyget effektkedjan uppfattas av intervjupersonerna allmänt som en teoretisk modell med begränsad nytta i det konkreta arbetet med konsekvensutredningar.

4.3 Centrala iakttagelser

Samarbetet vid de grundläggande utbildningarna om konsekvensutredning är väl etablerat mellan Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket. Här finns, såvitt Statskontoret kan bedöma, inga oklarheter.

De myndigheter vi har intervjuat efterfrågar ett utökat stöd i form av konkreta råd om arbetet med konsekvensutredningar, till exempel vilka antaganden som är rimliga att göra och vart man kan vända sig för att få fram uppgifter och data. Flera av de intervjuade företrädarna för kommittéer och myndigheter anser att Regelrådet har hög kompetens när det gäller sådana frågor. Däremot bedömer de att Tillväxtverket inte har så mycket att bidra med.

Tillväxtverket ser uppdraget att lämna stöd till myndigheter om konsekvensutredningsarbete som del av sin övergripande roll på regelförenklingsområdet. Verket ser det inte som sin uppgift att ge direkt stöd för arbete med konsekvensutredningar. Myndighetens generella upp-

fattning är att riktat stöd i första hand bör ges till mindre myndigheter, medan större regelgivare ska hänvisas till de verktyg som finns.

Ekonomistyrningsverkets roll på området är för närvarande mycket begränsad. Myndigheten bedömer att den varken har resurser eller kompetens för att ta på sig en större eller annan roll.

5 Statskontorets analys, slutsatser och förslag

Statkontoret bedömer att Regelrådets granskning av regelförslag och konsekvensutredningar på det hela taget fungerar bra. Det finns inte några allvarliga oklarheter i rollfördelningen mellan Regelrådet, Ekonomistyrningsverket och Tillväxtverket. Den följande diskussionen baseras således inte på att vi har identifierat en rad problem som kräver åtgärder, utan ska snarare ses som förslag till förbättringar med utgångspunkt i synpunkter som framkommit under utredningsarbetet.

5.1 Granskning eller stöd?

5.1.1 Granskningen ska bidra till regeringens mål

Syftet med Regelrådets granskning av regelförslag och konsekvensutredningar är att bidra till att de regler som föreslås kan uppnå sitt syfte med så liten administrativ kostnad för företagen som möjligt. Granskningen antas ha en preventiv effekt. Tanken är att risken att få en konsekvensutredning underkänd av Regelrådet fungerar som en drivkraft för regelgivare att göra bra utredningar. Granskningen antas också bidra till en läroprocess genom den praxis som yttrandena skapar. Slutligen antas den konkret kunna påverka hur det aktuella regelförslaget utformas.

Företrädare för Regelrådet betonar den preventiva effektens betydelse. Ett yttrande som underkänner en konsekvensutredning signalerar till myndigheten eller departementet i fråga att arbetet med konsekvensutredningar behöver utvecklas.

De myndighetsföreträdare som Statskontoret har intervjuat uppger att de självklart vill få ett kvitto på att de har gjort ett bra konsekvensutredningsarbete i form av ett godkännande från Regelrådet. Några menar att det inte är roligt för myndigheten att hamna långt ner på Regelrådets lista över antalet godkända konsekvensutredningar. Där-

emot är det ingen som anser att den preventiva effekten av Regelrådets granskning är så stark att negativa yttranden skulle leda till omprioriteringar av det interna arbetet. Tvärtom menar merparten att konsekvensutredning ses som en viktig del i regelgivningsprocessen och görs utifrån verksamhetens egna behov, oavsett Regelrådets granskning. Myndighetsföreträdarna betonar i stället betydelsen av yttranden där rådet tydligt motiverar sina ställningstaganden. Det skulle vara ett stöd för myndigheterna att själva utveckla sina arbetsmetoder och bidra till en läroprocess. Förbättrade möjligheter till dialog med Regelrådet under konsekvensutredningsarbetets gång och, vid behov, under rådets granskning och efter att ett yttrande avgivits, efterfrågas också.

De intervjuade kommittésekreterarna menar att deras arbete påverkas i liten utsträckning av Regelrådets yttranden. Yttrandena ställs inte till kommittén, utan till det aktuella departementet. De kommittésekreterare som fått stöd från Regelrådets kansli under konsekvensutredningsarbetet anser genomgående att detta har varit till hjälp. Statskontorets slutsats är att förstärkt granskning inte förefaller vara det mest effektiva sättet att förbättra kommittéernas konsekvensutredningar och regel-förslag.

Departementen använder i vissa fall Regelrådets – och andra remissinstansers – yttranden som underlag för att komplettera kommittéernas konsekvensutredningar. Sällan finns dock förutsättningar för att göra en helt ny konsekvensutredning trots att Regelrådet har pekat på brister i den befintliga.

Statskontoret konstaterar att Regelrådets granskning kan antas vara olika verksam beroende på vem remittenten är. I en myndighet finns förutsättningar för att Regelrådets yttranden blir en del av en läroprocess. Men det gäller inte för kommittéerna, som normalt redan är upplösta när yttrandet lämnas. Inom Regeringskansliet, som tar emot yttrandena över kommittébetänkanden, är vår bild att det varierar mellan departementen vilken betydelse som tillmäts Regelrådets remiss-svar.

Enligt Statskontoret är det rimligt att överväga om myndighetsremisser respektive kommittébetänkanden fortsättningsvis ska granskas på olika sätt. Frågan hänger samman med vilket stöd som ska erbjudas till myndigheter respektive kommittéer.

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att analysera hur verkningsfulla olika insatser är i förhållande till regeringens mål på regelförenklingsområdet. Av de intervjuer som vi genomfört med myndigheter framgår dock tydligt att kravet på granskning av konsekvensutredningar inte ses som en särskilt viktig drivkraft för att utveckla sin verksamhet på området. Däremot är det flera som pekar på betydelsen av om myndighetens ledning väljer att prioritera frågan och vilket engagemang myndighetens departement ger uttryck för, till exempel vid myndighetsdialogerna. Vårt intryck är att det gäller såväl för de myndigheter som utmärker sig för välgjorda konsekvensutredningar som för dem som befinner sig i andra änden av skalan.

5.1.2 Oklarheter i granskningsprocessen

Beslutet att besvara en remiss med kanslisvar motiveras i merparten av fallen med att förslaget bedöms ha begränsade ekonomiska effekter. Bedömningen utgår inte från i förväg uppställda kriterier för antal företag som berörs, storleken på belopp eller liknande, utan beslutet grundas på en helhetsbedömning av regelförslagets konsekvenser. Detta arbetssätt är enligt Statskontorets bedömning rimligt, förutsatt att granskningsresurserna bör användas där de kan förmodas göra störst nytta. Samtidigt bör det finnas utrymme för att granska också mindre ingripande regelförslag, till exempel om de bedöms vara av principiellt intresse. Vi menar dock att det inte finns någon motsättning mellan att ha utrymme för bedömningar utifrån det enskilda ärendet och förekomsten av belopp eller andra gränsvärden som kan fungera vägledande i normalfallet. En sådan ordning skulle kunna effektivisera handläggningen och bidra till ökad förutsägbarhet för den remitterande regelgivaren. Eventuellt skulle vissa kategorier av regelförslag helt kunna undantas från remisskyldigheten till Regelrådet, något som även föreslagits av Regelrådet (se avsnitt 3.4.4).⁵⁴

Statkontoret konstaterar att det bidrar till oklarhet att Regelrådet yttrar sig över både regelförslagets lämplighet och konsekvensutredningarnas kvalitet. Här skulle tydligheten i yttrandet kunna öka om antingen de båda granskningarna avsåg samma sak eller genom att ett av granskningsmomenten slopades.

⁵⁴ Regelrådet 2012, *Redovisning av uppdrag i tilläggsdirektiv 2011:71 angående analys av kanslisvar* (dnr N 2008:05/2012/39).

Remitterande regelgivare har återkommande kritiserat yttrandena för att vara schablonmässiga och alltför allmänt hållna. Många anser att mer konkreta och konstruktiva kommentar skulle göra yttrandena mer användbara för att utveckla det egna konsekvensutredningsarbetet. I våra intervjuer har olika regelgivare även uttryckt att granskningens inriktning mot företagens administrativa kostnader leder till att andra konsekvenser av regelförslag hamnar i bakgrunden.

Statskontoret bedömer att det finns ganska goda möjligheter att göra yttrandena mer relevanta och användbara för regelgivarna. Utifrån en sammantagen bedömning av de underlag som Statskontoret tagit del av framstår det som rimligt att begränsa Regelrådets granskning till konsekvensutredningen, men samtidigt bredda den till att omfatta även andra slags kostnader för företag än de administrativa. Slutsatsen ligger i linje med Riksrevisionens uppfattning (se avsnitt 3.5.1). För att på bästa sätt bidra till att myndigheter själva utvecklar sitt konsekvensutredningsarbete bör fokus vid granskningen snarare ligga på färre men väl motiverade ytanden, än på att granska ett stort antal remisser.

Direktivet ger Regelrådet frihet att utveckla sin granskningsprocess genom att välja vilka yttranden som ska prioriteras och vilka kriterier rådet ska tillämpa vid bedömningen. Men den typen av systematiska och principiella förändringar som vi har pekat på här kräver troligen att regeringen ändrar Regelrådets direktiv.

Fylligare och bättre underbyggda yttranden kommer sannolikt att medföra att färre remisser från myndigheter än i dag kan besvaras med yttrande, i vart fall om Regelrådets ekonomiska ramar är oförändrade. Det skulle delvis kunna kompenseras genom att resurser överförs från granskningen av kommittébetänkanden. Någon form av stickprovsförfarande skulle också kunna övervägas för att upprätthålla en preventiv effekt av granskningen.

5.1.3 Utökad stöd till kommittéerna

Beträffande kommittéernas arbete bedömer Statskontoret att ett förstärkt stöd för arbetet med konsekvensutredningar är ett effektivare sätt att förbättra konsekvensutredningarna än utökade generella utbildningsinsatser eller att lägga ökat fokus på granskningen.

Ett principiellt problem i sammanhanget är den rollkonflikt det kan innebära att inom samma organisation ha både granskande och främjande verksamhet riktad mot samma objekt. Men så vitt Statskontoret kan bedöma utgör det för närvarande inte något påtagligt problem. Om medarbetare vid Regelrådet i större utsträckning deltar med aktivt stöd i arbetet med konsekvensutredningar finns dock risk att rollkonflikten blir tydligare, vilket kan leda till jävssituationer och att förtroendet för verksamheten urholkas. Statskontoret menar att en granskning av kommittébetänkandena enligt särskilda kriterier skulle vara ett sätt att minska den typen av risker.

5.1.4 Myndigheter har olika behov av stödinsatser

Statskontoret konstaterar att myndigheternas regelgivning är av mycket olika karaktär och omfattning. Det gör att förutsättningarna för konsekvensutredningsarbetet varierar kraftigt, liksom det stöd som behövs i olika fall. En gemensam utgångspunkt bör dock vara att insatserna i största möjliga mån ska bidra till att bygga upp myndigheternas egen förmåga att göra bra konsekvensutredningar, det vill säga en slags hjälp till självhjälp.

Statskontoret drar slutsatsen att det effektivaste sättet att möta de olika förutsättningarna är att erbjuda en blandning av olika främjandeinsatser och stöd. Statskontoret har inte gjort någon ingående analys av vilka beståndsdelar en sådan ”stödmix” bör innehålla.⁵⁵ Baserat på de synpunkter som framförts i intervjuer med myndighetsföreträdare kan dock följande exempel skisseras för att ge en bild av vilka olika insatser som skulle kunna vara aktuella. Det grundläggande stödet skulle kunna bestå av en webbaserad utbildning, en praktisk handbok i konsekvensutredningsarbete samt beräkningsstöd och andra verktyg och mallar. I kombination med det skulle myndigheterna kunna erbjudas tillgång till skräddarsydda ”påbyggnadsutbildningar” och möjlighet till specifikt stöd och enskild rådgivning, framför allt riktat mot mindre regelgivare.

⁵⁵ För utförligare resonemang kring olika möjligheter att stödja myndigheternas regel-förenklingsarbete, se Tillväxtverkets (2012) rapport *Förslag på hur Tillväxtverket kan ge stöd i förenklingsarbetet på myndigheter med omfattande verksamhet riktad till företag* (dnr 011-2011-5066).

5.1.5 Statskontorets förslag

Med utgångspunkt i vår diskussion föreslår Statskontoret följande.

- Regelrådets granskning bör begränsas till att enbart avse konsekvensutredningen och breddas till att omfatta fler slags kostnader för företag än de administrativa.
- Kriterierna för när kanslisvar ska lämnas bör utvecklas för att öka transparensen i granskningsprocessen.
- Regelrådets yttranden bör utvecklas genom att rådets ställningstaganden och bedömningar motiveras på ett utförligare sätt än i dag.
- Stödet till kommittéerna bör i huvudsak inriktas på att bistå i konsekvensutredningsarbetet.
- En särskild process bör övervägas för granskningen av kommittébetänkanden.
- Stödet till myndigheterna diversifieras för att i högre grad möta deras skilda behov av stöd i konsekvensutredningsarbetet.

5.2 Rollfördelningen mellan aktörerna

Regeringens samlade uppdrag till Regelrådet, Ekonomistyrningsverket och Tillväxtverket när det gäller konsekvensutredning kan grovt sägas omfatta fyra typer av uppgifter: att granska konsekvensutredningar, att ge information och allmänt stöd, att lämna specifikt stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet samt att svara för uppföljning och analys.

Regelrådet svarar ensamt för granskningen. Däremot finns det skäl att diskutera rollfördelningen mellan de tre aktörerna vad gäller de övriga uppgifterna.

5.2.1 Rollfördelningen har blivit otydligare

Efter tilläggsdirektivet år 2011 har Regelrådets främjandeuppdrag gentemot myndigheter utökats. Flertalet av de intervjuade företrädarna för Regelrådet och myndigheter anser att rollfördelningen mellan Regelrådet och Tillväxtverket efter tilläggsdirektivet år 2011 blivit mer oklar avseende vem som svarar för information och utbildningar för

myndigheter. Arbetsfördelningen när det gäller information och stöd till regelgivande myndigheter är i praktiken att Tillväxtverket svarar för merparten av information och allmänt främjande, medan Regelrådet svarar för direkt stöd vid konsekvensutredning.

Samordningen mellan de båda aktörerna bedöms i allmänhet fungera bra, även om de tidigare tolkade förordningens krav på konsekvensutredning olika.

Det går dock inte att bortse från den risk för dubbelarbete respektive motstridig information som den nuvarande rollfördelningen kan medföra. Såväl vid allmänt främjande och utbildningar som vid utredningsstöd är det viktigt att samma budskap och tolkningar framförs till alla regelgivare. Därför är det problematiskt att ansvaret är delat, både mellan olika mottagare (kommittéer respektive myndigheter) och mellan olika former av främjande (direkt utredningsstöd respektive generell utbildning).

Mot den bakgrunden anser Statskontoret att en aktör bör utses som samordnande för det främjande arbetet relaterat till konsekvensutredningar. För myndigheterna och kommittéerna finns fördelar med att på ett tydligare sätt peka ut en part som samordnande. Regelgivande myndigheter skulle få lättare att hitta rätt information och stöd om det fanns en aktör som kunde kontaktas oavsett vad frågan gällde. Vid behov skulle denne kunna hänvisa vidare till andra aktörer på området.

Tillväxtverket, som har flera andra uppdrag av främjandekaraktär inom regelförenklingsområdet, framstår på flera sätt som det naturliga valet för en sådan roll. Myndigheten har redan i dag ett övergripande ansvar för att bidra till enklare regler och minskat krångel för företagen, samt ansvarar för flera webbaserade verktyg och mallar som kan användas i arbetet med konsekvensutredningar.

En viktig invändning är dock att Regelrådet har stor trovärdighet på området och av många anses ha en unik kompetens i form av den erfarenhet som byggs upp genom granskningen. Sådan mer praktisk och konkret information om konsekvensutredning ses av flera av myndigheterna som mer användbar än allmän information om regelförenkling. Om främjandet begränsas till att bara handla om stöd vid konsekvens-

utredning finns det alltså goda skäl för att ge Regelrådet rollen som samordnare.

Rollfördelningen behöver inte vara ett problem, förutsatt att de två aktörerna lyckas väl med att samordna sina aktiviteter på området.

Det framstår i viss mån som en inkonsekvens att Regelrådet ensamt svarar för främjandeinsatser gentemot kommittéerna utan att Tillväxtverket är delaktigt i verksamheten, medan båda i praktiken har främjande verksamhet riktad mot myndigheterna. Eftersom regelförenklingpolitiken fokuserar på företagens situation skulle det vara rimligt att tillföra mer av företagarperspektiv i de utbildningar som Kommitté-service arrangerar, till exempel genom att låta Tillväxtverket medverka vid utbildningen.

Många av de intervjuade företrädarna för kommittéer och myndigheter har påtalat behovet av modeller och stöd för att beräkna konsekvenser samt av en databas med standardiserade uppgifter som kan användas för att göra rimliga antaganden vid beräkningarna. Ansvaret för att tillhandahålla sådant stöd ligger i dag i praktiken på Tillväxtverket. Myndigheten anser dock att Ekonomistyrningsverket skulle kunna bidra i ökad utsträckning. Statskontorets slutsats är att regeringen bör ge ett eller flera uppdrag till en eller flera aktörer att utveckla den här typen av stöd.

5.2.2 Ekonomistyrningsverkets roll

Ekonomistyrningsverkets roll i arbetet med konsekvensutredningar är för närvarande mycket begränsad, och myndigheten ser av resursskäl inga möjligheter att ta på sig en större roll. Tillväxtverket, som ska samordna de båda myndigheternas arbete på området, har uttryckt önskemål om en mer aktiv hållning från Ekonomistyrningsverkets sida.

Statskontoret menar att rollfördelningen skulle kunna göras tydligare genom att antingen ge Ekonomistyrningsverket tydligare instruktioner om vad myndigheten förväntas bidra med eller att frånta Ekonomistyrningsverket skyldigheten att svara för stöd enligt konsekvensutredningsförfordningen. Det sistnämnda alternativet utesluter inte att Ekonomistyrningsverket inom ramen för sin övriga verksamhet skulle kunna bidra med utbildningsinsatser på ungefär samma sätt som i dag.

5.2.3 Statskontorets förslag

Med utgångspunkt i de synpunkter som har förts fram vid våra intervjuer med företrädare för kommittéer och myndigheter föreslår Statskontoret följande åtgärder för att förtydliga rollfördelningen mellan de olika aktörerna.

- Regeringen bör utse en aktör till samordnande för allt främjande arbete relaterat till konsekvensutredningar.
- Regeringen bör ge en eller flera aktörer i uppdrag att utveckla stöd för att beräkna av konsekvenser samt en databas med standardiserade data.
- Regeringen bör förtydliga Ekonomistyrningsverkets uppdrag när det gäller konsekvensutredningar.
- Tillväxtverket bör få möjlighet att i samverkan med Regelrådet och Ekonomistyrningsverket delta vid de utbildningar för kommittésekreterare som Kommittéservice anordnar.

De här förslagen är relativt enkla att genomföra på kort sikt och inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen på området. På längre sikt finns självklart möjligheter att ändra strukturen för att skapa utrymme för mer drastiska förändringar av rollfördelningen. I det avslutande kapitlet diskuterar vi motiven, möjligheterna och förutsättningarna för sådana förändringar, samt de tänkbara effekterna av dem. Utgångspunkten är den del av Statskontorets uppdrag som handlar om hur Regelrådet kan organiseras efter år 2014.

6 Framtida organisering av Regelrådets verksamhet

För närvarande är Regelrådet organiserat som en kommitté. Direktivet som styr verksamheten gäller till och med år 2014. I uppdraget till Statskontoret ingår att diskutera olika sätt att organisera verksamheten på längre sikt, samt för- och nackdelarna med de olika organisationsformerna. Statskontoret ska inte ta ställning till någon särskild organisationsform.

Vi inleder kapitlet med att grovt beskriva hur några andra europeiska länder har organiserat sitt arbete med att förenkla regler. Därefter följer en principiell presentation av de tänkbara alternativen till organisationsformer och de generella för- och nackdelarna med dem.

Hur stor betydelse olika för- och nackdelar har beror i hög grad på vilken verksamhet som organisationen ska utföra och på fördelningen av roller mellan olika aktörer. Av det skälet skissar vi i nästa steg på tre tänkbara modeller för hur verksamheten kan organiseras på lång sikt. Med modellerna som utgångspunkt diskuterar vi sedan vilka av för- och nackdelarna som kan följa med var och en av dem.

6.1 Organisationslösningar i andra länder

I den del av Statskontorets uppdrag som rör de tänkbara organisationsformerna för Regelrådet i framtiden ingår att ta del av erfarenheter från Nederländerna, Storbritannien, Tjeckien och Tyskland. Genomgången baseras på studier av dokument från de olika organisationerna och OECD, information på de olika organisationernas webbplatser samt intervjuer med experter inom OECD.

I sammanhanget är det av intresse att konstatera att det enligt OECD finns svagheter och problem i samtliga länders arbete med regelförbättring.

6.1.1 Nederländerna

Nederländerna påbörjade sitt arbete med regelförenkling redan under 1980-talet. År 2000 bildades ett särskilt organ (ACTAL) med uppgift att övervaka och granska nya lagar. Nederländerna deltog aktivt med att ta fram den särskilda metoden *Standard Cost Methodology* (SCM) som flera länder använder sig av för att beräkna kostnaderna för nya regler. Nederländerna har genomfört flera program för att förenkla regler, som numera också avser att förenkla för medborgarna.

ACTAL (*Adviescollege toetsing regeldruk*) ska bland annat granska förslag till nya regler och vara ett stöd i det nederländska regeringskansliets arbete. Organisationen ska verka för att minska regelbördan för företagare, medborgare och professioner inom hälso- och sjukvård, utbildning, rättsväsende och välfärd.

Vid ACTAL arbetar för närvarande 13 personer. Organisationen leds av en styrelse som består av tre personer med bakgrund i politik, företagande och akademi.

ACTAL inrättades för en treårsperiod och har därefter fått förnyat och stegvis ett vidgat uppdrag i olika omgångar. Nyligen fick ACTAL ett nytt och tydligare uppdrag som bland annat innebär att aktivt söka möjligheter att underlätta för företagare och medborgare. ACTAL har också fått en tydligare roll i att utvärdera hur befintliga regler fungerar.⁵⁶

ACTAL tar fram en verksamhetsplan som underställs finans- och inrikesdepartementen för godkännande. Planen skickas också till det nederländska parlamentet.

Inom det nederländska regeringskansliet finns en grupp som arbetar med att förbättra regler (*Regulatory reform group*, RRG) som avser finans- och näringsdepartementen. Därutöver finns en styrgrupp som leds av premiärministern och samlar RRG-gruppen samt företrädare för justitie- och inrikesdepartementen. Lite förenklat är skillnaden mellan dessa grupper är att RRG är mer inriktad på företagen medan övriga departement ansvarar för åtgärder som vänder sig till medborgare (bland annat e-förvaltning).

⁵⁶ Se ACTAL:s webbplats www.actal.nl/english/board-of-actal.

RRG bildades år 2007. En föregångare fanns inom regeringskansliet i form av IPAL, som bildades inom näringsdepartementet år 2003.

Vid RRG arbetar cirka 40 personer som kommer från de båda departementen. RRG:s arbete utgår i hög grad från ett särskilt program för att minska regelbördan. RRG har till uppgift att övervaka hur de enskilda departementen utformar lagar och regler. Avsikten är att på ett tidigt stadium upptäcka omotiverade administrativa kostnader för företagen. Andra uppgifter är att rapportera hur de olika departementen når målen om att minska regelbördan samt att koordinera ny EU-lagstiftning som påverkar regelbördan för företagare. Dessutom svarar RRG för utbildning om regelförenkling och för att utveckla metoder för att mäta de kostnader som regler för med sig.

Vid inrikesdepartementet finns en liknande grupp som arbetar med att minska regelbördan för medborgare. Upplägget liknar i stort det som är utformat för RRG. Cirka 20 personer arbetar i gruppen.

Det nederländska parlamentet har också en aktiv roll i arbetet med att förenkla regler, och utarbetar regelbundet rapporter om hur väl regeringen genomför sina program kring regelförenkling.

6.1.2 Tyskland

Tyskland är en federal stat som ger stort utrymme för delstaterna att utforma lagar och regler inom flera centrala välfärdsområden, samt ett stort antal distrikt och kommuner på den lokala nivån som ska implementera nationell och federal lagstiftning.⁵⁷ Detta förhållande påverkar givetvis möjligheterna att arbeta med enklare regler.

Sedan år 2006 har Tyskland strävat efter att minska regelbördan för företagare med utgångspunkt i ett federalt program. En ambition har också varit att få genomslag för e-förvaltning, som ska underlätta för företagare och medborgare.

År 2006 inrättade regeringen en särskild fristående enhet för granskning av regelgivning (*Normenkontrollrat*, NKR). NKR ska i första hand granska de administrativa kostnaderna för företagare och enga-

⁵⁷ Uppgifterna i detta avsnitt baseras på OECD:s (2010) rapport *Better regulation in Europe: Germany 2010* och NKR:s webbplats www.normenkontrollrat.bund.de.

geras primärt i utformningen av ny lagstiftning eller nya regler. Rådet kan också granska förslag till ny EU-lagstiftning.

Departementen är skyldiga att samråda med NKR. I de fall regeringen väljer att inte följa NKR:s rekommendationer måste regeringen återkoppla skriftligen till det tyska parlamentet om motiven. Utöver att granska och lämna synpunkter på ny lagstiftning ska NKR också stödja det tyska regeringskansliet i arbetet med att ta fram lämpliga analysverktyg. Rådet offentliggör sina bedömningar. När rådet kommer fram till att enskilda lagförslag eller andra regler bör ses över får i regel den interdepartementala arbetsgruppen (se nedan) i uppdrag att döma av i frågan. Vidare lämnar NKR en årlig rapport till förbundskanslern om hur rådet bedömer att regeringen lyckas implementera det federala programmet (som bland annat anger ett mål om att minska de administrativa kostnaderna med 25 procent).

Rådet består av tio ledamöter som kommer från näringslivet, politiken, offentlig sektor och akademien. Ledamöterna utses av förbundskanslern och sitter på en period av fem år. Till rådet finns knutet ett kansli med ungefär tio personer. Kansliet är lokaliserat till förbundskanslerns kansli, men uppges ändå vara självständiga i förhållande till den tyska regeringen. Detta uttrycks i den särskilda förordning som ligger till grund för NKR som anger att rådet är självständig i sitt utförande av uppdraget.

Parallellt med NKR inrättade regeringen år 2006 en särskild enhet (*Geschäftstelle für Buroratieabbau*) i det tyska regeringskansliet. Enheten, som arbetar nära förbundskanslern, ska stödja genomförandet av det federala programmet för att minska regelbördan. Vid enheten arbetar ett mellan tio och femton personer.

Vidare finns en särskild interdepartemental grupp med statssekreterare som har till uppgift att verka för att minska byråkrati och förbättra utformningen av regler. Gruppen ska bland annat hålla samman och verka för att det federala programmet genomförs. Den ska också utarbeta och besluta om lämpliga metoder i regelförenklingsarbetet samt övervaka, följa upp och revidera arbetssätt och metoder.

6.1.3 Storbritannien

Storbritannien brukar tillsammans med Nederländerna framhållas som ett föregångsland i fråga om regelförenkling, och var tidigt ute med att aktivt verka för att minska regelbördan för företagare.⁵⁸

Det finns flera myndigheter (*agencies*) som arbetar med regelförbättring inom ramen för sina normerande uppgifter. Deras roll, formella status och uppgifter skiljer sig åt. Några av de större återfinns inom områdena hälso- och sjukvård, livsmedel och miljö- och naturvård. Dessa myndigheter är mer eller mindre självständiga.

Dessutom finns den relativt nybildade myndigheten *Regulatory Policy Committee* (RPC). Den inrättades år 2009 och gavs under år 2012 en självständig ställning under det brittiska regeringskansliet (i form av en så kallad *non-executive Independent Non-Departmental Public Body*).

Den främsta uppgiften för RPC är att självständigt granska nya förslag till lagar och regler. Syftet är att de enskilda departementen ska få ett bättre underlag för beslut i frågor som i första hand rör reglering riktad mot företag.

RPC granskar nya förslag både i den initiala fasen och när de färdiga förslagen underställs parlamentet för beslut. RPC kan inte blockera nya förslag. Myndighetens utlåtande publiceras bara i de fall då regeringen valt att inte beakta RPC:s utlåtande.

RPC leds av en ordförande och en kommitté som består av åtta personer. Vid RPC arbetar cirka tolv personer.

Det brittiska regeringskansliet har flera organ med uppgifter på området. Dels har berörda departement en egen organisation med ansvariga tjänstemän och enheter, dels finns det en central enhet (*The Better Regulation Executive*, BRE) som arbetar brett med att minska regelbördan. Arbetet utgår ifrån en gemensam plan och hölls fram till år 2009 samman av en särskild panel (*The Panel för Regulatory*

⁵⁸ Källor till detta avsnitt är i huvudsak OECD (2010) *Better regulation in Europe. The UK* och RPC:s webbplats regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk.

Accountability) som leddes av premiärministern. Numera har panelen ersatts av en liknande kommitté inom regeringskansliet.

BRE bildades år 2006 och är den dominerande aktören inom regeringskansliet i frågor som rör regelförbättring. BRE har till uppgift att övervaka och granska departementens arbete och konkreta förslag till nya regler. BRE kan dock inte blockera nya regler. BRE ska också öka kunskapen i metoder och principer som rör regelförbättring, även utanför departementen. Vid BRE arbetar cirka 80 tjänstemän från olika departement.

Sammanlagt arbetar cirka 200 tjänstemän med regelförbättring inom det brittiska regeringskansliet.

6.1.4 Tjeckien

Tjeckien inrättade i slutet av år 2011 ett organ för regelförenkling (*Regulatory Impact Assessment Board, RIAB*). RIAB har till uppgift att granska de konsekvensutredningar (*regulatory impact analysis, RIA*) som departementen är skyldiga att göra i samband med ny lagstiftning och nya regler. RIAB ska också ge råd och stöd till departementens arbete i frågor som rör konsekvensutredningar.

RIAB publicerar sina bedömningar offentligt. I de fall där RIAB underkänner en konsekvensanalys lämnas en förklaring till beslutet och förslag till hur analysen kan förbättras. Regeringen är inte skyldig att följa rekommendationerna.

RIAB lämnar också förslag på vilka områden som bör omfattas av konsekvensanalyser när regeringen presenterar sin årliga förteckning av nya propositioner. RIAB:s förslag ligger till grund för regeringens bedömning av om den behöver göra en fullständig konsekvensanalys eller om det räcker med en förenklad.

RIAB består av 15 ledamöter från näringslivet och akademien.

Enligt OECD är det för tidigt att dra några slutsatser om RIAB:s funktion. En utvärdering av organets arbete kommer att preliminärt genomföras under år 2013

6.1.5 Sammanfattande iakttagelser

Att jämföra hur olika länder organiserar sin statsförvaltning bör alltid göras varsamt. Skillnaderna i samhällsorganisation, förvaltningsstruktur och -tradition är i regel så pass stora att det inte går att göra direkta jämförelser. Exempelvis påverkar den nordiska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter med ett förhållandevis litet regeringskansli möjligheterna att jämföra hur andra länder valt att organisera sin statsförvaltning. En viktig aspekt i sammanhanget är att stora delar av regelgivningen i Sverige sköts av de fristående myndigheterna, medan den i andra länder är mer eller mindre integrerad i regeringskanslierna.

Med de reservationerna gör vi följande iakttagelser om hur arbetet med att förenkla regler är organiserat i de nämnda länderna.

Samtliga länder som vi studerat har under de senaste åren förändrat sina organisationer för att åstadkomma en mer självständig granskning och rådgivning. Lite förenklat kan man säga att de strävat efter att skapa myndigheter av svensk modell, där organisationerna får en mer självständig ställning inom ramen för ett offentligt uppdrag och offentlig finansiering. Att alla länder prövar nya sätt att organisera verksamheten, och de nybildade organen är oftast tidsbegränsade. Det är ett tecken på den fortfarande håller på att utvecklas och att ingen ännu har funnit någon idealisk organisationsform.

Jämfört med Sverige är det slående att regeringskanslierna i de olika länderna har en så aktiv och operativ roll i arbetet med att verka för enklare regler. Arbetet är organiserat på olika sätt, men i regel finns någon form av departementsöverskridande organ.

I fråga om uppgifter utgörs dessa i regel av att lämna råd, granska förslag och stödja berörda i arbetet med att minska regelbördan. Fokus ligger oftast på företagare, men i några länder har också regler som riktar sig mot medborgare och vissa professioner uppmärksammas. En annan fråga som tycks återkomma är hur ex-post granskningar kan utföras, det vill säga granskning och utvärdering av redan befintliga regelverk.

Vi konstaterar att de andra länderna har särskilda strukturerade processer för att väga samman och döma av synpunkterna från den externa

granskningen av nya lagar och regler. Hur processerna är utformade varierar, och de är mer eller mindre öppna.

6.2 Myndighetsformen är huvudalternativet

Det finns en rad tänkbara sätt att organisera statliga uppgifter. I sin kartläggning från år 2008 identifierade Ekonomistyrningsverket en mängd olika organisationsformer som utför statliga uppgifter utan att vara myndigheter.⁵⁹

I den förvaltningspolitiska propositionen slog dock regeringen fast att myndighetsformen också i fortsättningen ska vara huvudalternativet för att bedriva statlig verksamhet. Som skäl för det pekade regeringen bland annat på att myndighetsformen tillgodoser kraven på insyn och tydliga ansvarskedjor och ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar. Myndighetsformen bör alltid vara huvudregel när uppgifterna är styrande eller policyinriktade, det vill säga att bidra till att nå uttalade politiska mål. Andra former ska bara användas om det finns särskilda skäl och efter noggrann prövning. De är framför allt aktuella när uppgiften är att operativt utföra tjänster som ingår i det allmännas ansvar. När det gäller Regelrådets verksamhet bedömer vi att den faller väl inom ramen för sådana uppgifter som ska bedrivas av en statlig myndighet.⁶⁰

Syftet med Regelrådets verksamhet är att genomföra regeringens politik, det vill säga bidra till målet att minska antalet krångliga regler och företagens administrativa börda. Därför bör myndigheten lyda under regeringen.

Med den utgångspunkten återstår en handfull olika sätt att organisera verksamheten i framtiden. Låt oss se närmare på förutsättningarna för samt för- och nackdelarna med de olika möjligheterna.

⁵⁹ Nästan 70 procent av de cirka 580 organen som utförde statliga uppgifter var föreningar, bolag eller stiftelser. Se Ekonomistyrningsverket 2008, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande* (ESV rapport 2008:34).

⁶⁰ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s.105 ff.

6.2.1 Permanent myndighet eller kommitté?

För närvarande är Regelrådet en kommitté. Ett alternativ är att i stället bilda en permanent förvaltningsmyndighet. Båda organisationsformerna är myndigheter under regeringen. Den främsta formella skillnaden är att en kommitté har ett tidsbegränsat uppdrag, som regleras av regeringens kommittédirektiv. En vanlig myndighet verkar utan tidsbegränsning. Regeringen styr verksamheten med en förordning med direktiv samt årliga regleringsbrev för myndigheten.

Det finns flera andra skillnader mellan kommittéer och permanenta myndigheter, men då rör det sig framför allt om tekniska och administrativa skillnader. Det gäller bland annat rutinerna för hur regeringen styr vanliga myndigheter, där formerna är mer fasta – de har till exempel ofta en egen anslagspost i statens budget, beslutar i de flesta fall själva om sina lokaler, omfattas av myndighetsförordningen, har mer eller mindre regelbundna myndighetsdialoger med Regeringskansliet och så vidare.

Men i praktiken finns ingen skillnad mellan de två formerna som är avgörande för regeringens möjligheter att styra deras förutsättningar och verksamhet. Genom att besluta om tilläggsdirektiv kan regeringen låta en kommitté fortsätta med verksamheten hur länge som helst, eller avsluta den i förtid. En permanent myndighet kan läggas ned när som helst. Det saknas inte exempel på kommittéer som varit betydligt mer långlivade än permanenta myndigheter. Precis som när det gäller permanenta myndigheter finns det inget som hindrar regeringen från att när den så önskar ta initiativ till en dialog med en kommitté, eller att på olika sätt följa upp verksamheten.⁶¹

De generella fördelarna med kommittéformen är att den är flexibel och har relativt låga kostnader för administration. Det går oftast snabbare att ändra uppdraget med ett tilläggsdirektiv än att utfärda en ny instruktion för en myndighet. Tack vare att merparten av kommittéernas administration sköts av Regeringskansliet behöver de sällan själva ha några stora administrativa resurser. Också lokalkostnaderna kan hållas nere och anpassas till förändrade behov genom att lokalförsörjningen är samordnad för kommittéerna.

⁶¹ Vilket illustreras av det här uppdraget till Statskontoret.

Jämfört med vanliga myndigheter är det dock knappast fråga om några dramatiska fördelar. Också en permanent myndighet går att förändra och anpassa till nya uppgifter och förutsättningar. Och också där går det att hålla nere kostnaderna för administration och lokaler, till exempel genom att samverka med andra myndigheter.

Just för Regelrådet finns en speciell fördel med kommittéformen – eller snarare att kommittéerna är lokaliserade tillsammans. En viktig del av verksamheten är att ge stöd till övriga kommittéers arbete med konsekvensutredningar. Flera företrädare för Regelrådet och olika kommittéer som vi har intervjuat ser i det sammanhanget fördelar i att snabbt och enkelt kunna träffas informellt för att stämna av arbetet eller diskutera någon specifik fråga. Värdet av de möjligheterna ska inte underskattas, även om det självklart finns andra möjligheter att kommunicera än personliga möten. Ett sätt skulle kunna vara att tillfälligt men regelbundet – till exempel två halvdagar per månad – placera några av myndighetens medarbetare i kommittélokalerna, för att finnas till hands för spontana kontakter med kommittéerna.

En fördel med att göra om Regelrådet till en permanent myndighet kan vara att det skulle signalera stabilitet och långsiktighet, medan kommittéformen kan uppfattas som kortsiktig och osäker. Det skulle i sin tur leda till att verksamheten togs på större allvar av de myndigheter som utfärdar regler, och underlätta för organisationen att bygga upp, behålla och utveckla kompetensen bland medarbetarna. I så fall handlar det framför allt om signaler och symbolik. För som vi var inne på finns det sällan några praktiska eller formella hinder mot att lägga ned eller förändra permanenta myndigheter med kort varsel. Inte heller mot att ge stabila och långsiktiga förutsättningar för en kommitté. När det gäller möjligheterna att locka till sig och behålla kompetenta medarbetare påverkas de av en rad faktorer. I de flesta fall är den formella organisationsformen knappast avgörande.

En annan aspekt som kan lyftas fram i sammanhanget är att det kan vara en fördel att regeringen med vissa mellanrum tvingas ompröva och ta ställning till en verksamhet som bedrivs i kommittéform, eftersom det krävs ett beslut om tilläggsdirektiv för att verksamheten ska bestå. Kanske bidrar kommittéformen på så sätt till ett större intresse och engagemang för verksamheten och dess resultat, vilket rimligen är en fördel på flera sätt. Men inte heller det kan lyftas fram som någon

avgörande fördel för en kommitté jämfört med en permanent myndighet. En central uppgift för Regeringskansliet är ju att kontinuerligt ompröva och ta ställning till alla statliga verksamheter, oberoende av hur den för tillfället är organiserad.

6.2.2 Egen myndighet eller del av en annan?

En annan aspekt på frågan om Regelrådets framtida organisation är om verksamheten ska bedrivas i en egen myndighet eller vara en del av en annan. Också här finns en rad tänkbara för- och nackdelar.

En möjlighet är att inte behålla Regelrådet som en särskild organisation, men fortsätta med verksamheten genom att föra över den till en befintlig myndighet. Det skulle inte vara något unikt. Tvärtom går det oftast till så för att ta hand om verksamheten vid myndigheter som läggs ned.

Det kan finnas flera fördelar med en sådan förändring. En har att göra med att undvika de problem som brukar förknippas med små myndigheter.⁶² Det gäller bland annat att verksamheten kan drabbas hårt av att enstaka nyckelpersoner slutar med kort varsel eller blir sjuka under en längre tid. Tanken är att det i en större organisation är enklare att parera den typen av händelser genom att tillfälligt omfördela personal eller arbetsuppgifter. Samma sak gäller när arbetsbelastningen varierar kraftigt. Verksamheten blir alltså mer stabil och lättare att planera i en större organisation. Det har också funnits en föreställning om att de administrativa kostnaderna är relativt högre i små myndigheter. En ytterligare generell nackdel med små organisationer med få uppgifter som brukar lyftas fram är att de erbjuder mycket begränsade möjligheter för medarbetarna att utvecklas och göra karriär. Några chefstjänster finns inte att söka, och knappast heller möjligheter att åta sig mer komplicerade eller nya arbetsuppgifter. Det skulle i så fall göra det svårare att behålla kompetenta medarbetare.

⁶² Uppfattningarna varierar om vad som ska anses vara små myndigheter. Men om vi antar att verksamheten ska ha ungefär samma volym som Regelrådet har i dag så handlar det om tio till tolv årsarbetskrafter. Även om det för närvarande finns en lång rad myndigheter som är ännu mindre så skulle det utan tvekan räknas som en liten myndighet.

Förvaltningskommittén analyserade den här typen av frågor i sitt delbetänkande, som bland annat handlade om problem som är förknippade med små myndigheter. Kommitténs slutsats var att det inte finns något tydligt stöd för att det skulle finnas några påtagliga generella problem som beror på att myndigheter är små.⁶³

En tänkbar nackdel med att föra över verksamheten till en större myndighet är att den blir mer anonym och otydlig när den ska samsas med myndighetens övriga – och kanske mer centrala – uppgifter. Myndighetens ledning kan också välja att prioritera ned verksamheten därför att den bedömer att resurserna gör större nytta på annat håll. Att döma av våra intervjuer är Regelrådet i dag en etablerad och känd verksamhet och ett starkt ”varumärke”. Det finns en påtaglig risk att det skulle suddas ut om verksamheten fördes över till en större myndighet. I vart fall skulle det sannolikt krävas särskilda åtgärder för att undvika det.

En sådan åtgärd skulle kunna vara föra över verksamheten till en befintlig myndighet men samtidigt inrätta ett så kallat särskilt beslutsorgan för de aktuella ärendena. Det skulle kunna bestå av ett antal ledamöter som regeringen utser, det vill säga ungefär som Regelrådets nuvarande ledamöter. På så sätt skulle man i vart fall delvis kunna bevara verksamheten särställning och slå vakt om dess självständighet, men samtidigt dra nytta av de fördelar som kan finnas med att låta den vara en del av en större organisation.

Det finns många exempel på sådana organ inom olika myndigheter. I sin kartläggning från år 2004 identifierade Statskontoret 66 särskilda beslutsorgan fördelade på 43 myndigheter. Statskontoret varnade samtidigt för ett antal problem som kan uppstå när sådana organ inrättas. I första hand gäller det att ansvaret för verksamheten blir otydligt och att det kan uppstå konflikter om vilka resurser som myndigheten ska avsätta till beslutsorganets ärenden.⁶⁴ Förvaltningskommittén tog upp frågan i sitt slutbetänkande. Kommitténs bedömning var att särskilda

⁶³ Se SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s. 123 ff.

⁶⁴ Se till exempel Statskontorets (2004) rapport *Myndigheternas ledning och organisation* (2004:9), s. 171 ff.

beslutsorgan ska användas restriktivt, och först efter att fördelarna i det enskilda fallet nog har vägts mot nackdelarna.⁶⁵

Slutligen återstår möjligheten att bilda en särskild myndighet som tar över Regelrådets uppgifter. Myndighetens möjligheter att fatta självständiga beslut skulle bestå, liksom den tydliga identitet som Regelrådet hittills har etablerat. Nämndmyndighet skulle i så fall vara en passande ledningsform, eftersom den är en direkt motsvarighet Regelrådets nuvarande ledningsform. En nämndmyndighet leds av de ledamöter som regeringen har utsett, och besluten fattas kollektivt. Nämndmyndigheterna har ett kansli som bereder besluten och utför myndigheten eventuella löpande uppgifter. Större nämndmyndigheter brukar ha en kanslichef som leder verksamheten.

Förvaltningskommittén bedömde i sitt slutbetänkande att regeringen ska vara restriktiv med att bilda nya nämndmyndigheter, och bara använda ledningsformen när det rör sig om en väl avgränsad verksamhet där ärendena måste hanteras av ett kollektiv.⁶⁶ Regeringen delade den bedömningen i sin förvaltningspolitiska proposition.⁶⁷

Den enda principiella skillnaden jämfört med den nuvarande organisationen är att det skulle saknas en på förhand bestämd borte tidpunkt för myndighetens existens. Fördelen med det har vi redan varit inne på. Det skulle ge en signal om att verksamheten är tänkt att bestå under överskådlig tid, vilket möjligen skulle skapa förutsättningar för den långsiktiga planeringen av verksamheten och göra det lättare att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare. Men som vi konstaterat finns det inget som hindrar regeringen från att när som helst lägga ned en sådan myndighet eller förändra uppdraget och organisationen på annat sätt.

Nackdelarna har vi också varit inne på. Det skulle bli fråga om en liten myndighet, men de eventuella risker som brukar förknippas med sådana. Regeringen har dock inte uttalat några hinder mot att bilda nya små

⁶⁵ SOU 2008:118, *Styra och ställa*, s. 138 f. Se också bilaga 7 till kommitténs betänkande, s. 243 ff.

⁶⁶ SOU 2008:118, *Styra och ställa*, s. 138. Se också bilaga 7 till kommitténs betänkande, s. 239 ff.

⁶⁷ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

myndigheter, och flera sådana har bildats under de senaste åren. För att undvika, eller i vart fall minska, en del av de tänkbara problemen med små myndigheter är det vanligt att koppla en liten myndighet till en större värdmyndighet som arbetar med närliggande frågor och har medarbetare med lämplig kompetens. Myndighetens personal är anställd av värdmyndigheten, som också svarar för lokaler och administrativa tjänster. Den lösningen skapar förutsättningar för att jämna ut toppar och dalar i arbetsbelastningen, eftersom värdmyndighetens medarbetare inte behöver vara låsta till den lilla myndighetens arbetsuppgifter eller organisation. Den lilla myndigheten kan vid behov också få tillgång till sådan speciell kompetens som den själv saknar men som finns hos värdmyndigheten. Men för att den konstruktionen ska fungera är det viktigt att det finns en tydlig överenskommelse som reglerar omfattningen och villkoren för de resurser som värdmyndigheten ska tillhandahålla.

6.2.3 Organisationsformen beror på verksamheten

Självklart har verksamhetens omfattning, inriktning och syfte betydelse vid valet av organisationsform. Här gäller diskussionen den verksamhet som eventuellt ska bedrivas efter år 2014. Det går inte att utesluta att verksamheten kommer att omprövas och förändras inför fortsättningen. Vi vet alltså inte exakt vad som ska organiseras.

För att på ett meningsfullt sätt ändå kunna diskutera för- och nackdelar med olika organisationsformer har vi valt att utgå från att de nuvarande verksamheterna vid Regelrådet och Tillväxtverket som berör konsekvensutredningar och hur regler utformas ska vara kvar. I grova drag består verksamheten av en granskande och en främjande del, det vill säga Regelrådets nuvarande granskning av myndigheternas och kommittéernas konsekvensutredningar och förslag till regler respektive Regelrådets stöd till kommittéer och myndigheter samt Tillväxtverkets utbildningar och hjälpmedel. Utöver de delarna antar vi att det också i framtiden kommer att finnas vissa andra löpande uppgifter, till exempel att sammanställa statistik, följa upp verksamhetens resultat, informera om verksamheten etc. När det gäller verksamhetens volym och resurser antar vi att den inte kommer att skilja sig radikalt från det som gäller i dag.

Förändringar av organisationen innebär i stort sett alltid extra kostnader och störningar, i vart fall på kort sikt. Utgångspunkten för att ändra en organisation måste därför vara att det finns ett tydligt syfte, det vill säga att åstadkomma en påtaglig förbättring av något slag. Omorganisationen får aldrig bli ett självändamål.

I den genomgång av verksamheten som vi har diskuterrat i de tidigare kapitlen har vi pekat på en del förändringar som skulle kunna göra den tydligare och mer effektiv. Men vi har inte stött på sådana brister med hur verksamheten bedrivs och fungerar för närvarande som skulle vara skäl nog att ändra organisationen. Genomgången av de generella för- och nackdelarna ger heller inget avgörande argument för någon annan organisationsform.

En diskussion om hur verksamheten kan organiseras i framtiden bör således inte ta avstamp i att det finns en rad specifika problem som behöver lösas. Utgångspunkten bör i stället vara om de olika rollerna kan fördelas på ett annat sätt mellan de inblandade aktörerna. Syftet kan till exempel vara att göra verksamheten tydligare för dem som berörs av den, att göra verksamheten mer effektiv genom att undvika dubbelarbete eller att minska risken för rollkonflikter.

För att göra våra resonemang mer konkreta använder vi tre modeller för hur de olika uppgifterna och rollerna skulle kunna fördelas och organiseras.

6.3 Tre organisationsmodeller

Vi har kallat de tre modellerna för Renodling, Samlad kompetens respektive Uppdelning och samverkan. Här målar vi med bred pensel, och går inte i detalj in på hur alla olika delar av verksamheten hanteras i de olika modellerna. Syftet är inte att presentera några färdiga alternativ, utan snarare att belysa poängerna med och de tänkbara effekterna av de olika möjligheterna.

När vi beskriver rollfördelningen mellan olika aktörer i modellerna använder vi konsekvent bara Regelrådet och Tillväxtverket som namn på aktörerna. Syftet är att göra beskrivningen konkret, men innebär inget ställningstagande. I princip finns det inget som hindrar att byta namn på det ”nya” Regelrådet. Det skulle också vara möjligt att låta

någon annan myndighet än Tillväxtverket vara värmyndighet för Regelrådet om det skulle ombildas till en permanent myndighet.

6.3.1 Renodling

I den renodlade modellen begränsas Regelrådets uppgifter till granskning av konsekvensutredningar. Alla främjande och stödjande insatser till myndigheter och kommittéer förs över till Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket har inga löpande uppgifter på området. Ekonomistyrningsverkets eventuella insatser för att bidra till att utveckla metoder utförs inom ramen för specifika uppdrag. Det hindrar inte att myndigheten deltar vid olika utbildningsinsatser på området, förutsatt att myndigheten kan bidra med värdefull kunskap för dem som utformar regler och gör konsekvensutredningar.

Fördelarna med modellen skulle framför allt vara att skapa ökat fokus på och utrymme för kärnan i verksamheten, samt att undvika risken för konflikter mellan den granskande respektive främjande rollen. Det skulle kunna stärka legitimiteten för Regelrådet och göra organisationen mer tydlig för regelgivarna. För regeringen skulle det möjligen vara en fördel att ha två skilda aktörer på området, till exempel för att kunna följa upp effekter av verksamheten från olika perspektiv.

Till de tänkbara nackdelarna hör framför allt det skulle kunna bli svårare att ta vara på erfarenheterna från granskningen vid de främjande insatserna. En god kunskap om de vanligaste bristerna i konsekvensutredningarna är förstås värdefull för den som ska ge stöd till dem som ska utföra utredningarna. För att undvika den nackdelen skulle det därför behövas tydliga överenskommelser och rutiner som garanterade att den främjande verksamheten får signaler från granskningen om vilken typ av kunskap som i första hand behöver utvecklas.

En annan nackdel är att Regelrådet skulle bli en liten organisation med ganska ensidiga uppgifter och få möjligheter för medarbetarna till karriär och utveckling. Det skulle kunna göra det svårt att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare. Men här finns det många andra faktorer som spelar in, så det är svårt att bedöma hur stort det problemet skulle bli i praktiken.

Med den här modellen talar mycket för att man bör behålla den nuvarande organisationen, men föra över vissa uppgifter och resurser från

Regelrådet till Tillväxtverket. Frågan om organisationsformen bör vara en kommitté eller permanent myndighet beror främst på hur man värderar signal- och symbolvärdet av en organisation som formellt inte är tidsbegränsad.

Om det bedöms lämpligt med en permanent myndighet på området är en möjlighet att göra om Regelrådet till en nämndmyndighet med hemvist i Tillväxtverket. Fördelen skulle vara lägre administrativa kostnader och ökad tillgången på olika typer av kompetens. Samtidigt skulle det riskera att göra renodlingen mindre tydlig.

6.3.2 Samlad kompetens

Ett steg i motsatt riktning är att samla all verksamhet med koppling till utformningen av regler och konsekvensutredningar i en organisation. En möjlighet skulle i så fall vara att utöka Regelrådets resurser något och minska Tillväxtverkets i motsvarande grad. Ett annat sätt kan vara att lägga ned Regelrådet och samtidigt öka Tillväxtverkets uppgifter och resurser.

En sådan organisation skulle bli mycket tydlig, eftersom den skulle bli den enda statliga aktören på området. Organisationen skulle kunna rymma olika typer av kompetens, och förutsättningarna skulle finnas för en smidig samordning mellan erfarenheterna från granskningen och de främjande insatserna.

Risken finns att trovärdigheten skulle minska i en sådan organisation. Den klassiska rollkonflikten mellan främjande och granskande skulle vara inbyggd. Att underkänna en konsekvensutredning som är utförd med omfattande stöd skulle kunna tolkas som ett underkännande av den egna främjande verksamheten. Värdet av ett godkännande av en aldrig så väl utförd konsekvensutredning skulle minska med blotta misstanken om att organisationen ser mellan fingrarna med vissa brister.

Om Regelrådet läggs ned går värdet av ett relativt väl inarbetat varumärke förlorat. Troligen skulle en sådan förändring kräva en del särskilda informationsinsatser till regelgivarna och andra intressenter. Instruktion för Tillväxtverket skulle behöva förändras. Regeringens mål för och krav på den nya verksamheten skulle behöva formuleras tydligt för att hindra att verksamheten prioriterades ned eller hamnade i

skuggan av myndighetens etablerade verksamheter. Om granskningen av konsekvensutredningar ska vara en fortsatt viktig del av verksamheten så kan ett särskilt beslutsorgan för den delen inrättas. Det skulle vara ett sätt att markera att beslut om konsekvensutredningar står fria från den främjande verksamheten, och i vart fall delvis motverka risken för minskad trovärdighet. En sådan lösning skulle ställa krav på en tydlig överenskommelse om organets tillgång till kompetens och resurser för att bereda besluten.

Om vi utgår från de nuvarande resurserna hos Regelrådet respektive Tillväxtverket så skulle en samlad organisation av det här slaget vara relativt liten. Om den organiserades som en egen myndighet så skulle storleken knappast bli avgörande för valet mellan en kommitté eller en ny permanent myndighet. Också här väger nog signal- och symbolvärdet tyngre. Att föra över Regelrådets resurser till Tillväxtverket skulle knappast innebära några avgörande praktiska problem.

6.3.3 Uppdelning och samverkan

En möjlighet är självklart att behålla den nuvarande organisationen, men att eventuellt göra några smärre justeringar. Slutsatsen av vår utvärdering är ju att den nuvarande rollfördelningen i stort sett fungerar väl, och att det i vart fall inte finns något akut problem som behöver åtgärdas genom att förändra organisationen.

Samtidigt pekar vi på ett antal åtgärder för att utveckla arbetsprocesserna och skapa en bättre rollfördelning. Ett exempel är att ge en av aktörerna en tydlig roll som "kundmottagning" för alla typer av frågor om att utforma regler och göra konsekvensutredningar, och se till att frågorna når rätt mottagare. Det skulle underlätta för regelgivarna, som skulle slippa lägga tid på att leta efter rätt mottagare och att hamna hos fel organisation. Ett annat exempel är att fördela ansvaret för främjande och stöd på ett tydligare sätt mellan Regelrådet och Tillväxtverket. Det är svårt att se poängen med att organisera samma typ av stöd på olika sätt för kommittéer respektive myndigheter, samtidigt som det borde finnas vissa vinster av att samordna stödet.

Den främsta fördelen med att behålla den nuvarande organisationen är att man skulle slippa de direkta och indirekta kostnader som regelmässigt följer på omorganisationer. Också när förändringen planeras och

genomförs väl är det svårt att undvika störningar som i vart fall på kort sikt minskar verksamhetens effektivitet och tar fokus från själva verksamheten.

De nackdelar med att behålla den nuvarande organisationen som har framförts vid våra intervjuer har att göra med att Regelrådet är en kommitté med ett tidsbegränsat uppdrag. En farhåga är att regelgivare inte tar verksamheten på samma allvar som om den skulle bedrivas inom ramen för en organisation utan tidsbegränsning. Till det kommer de eventuella svårigheterna att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare, som vi redan har varit inne på.

Frågan är om de nackdelarna är större än den störning som skulle bli följden av att ändra organisationen. En sådan åtgärd skulle ju också kunna tolkas som att det saknas en stabil grund för verksamheten, och att den därför alltid kommer att utsättas för nya organisatoriska lösningar. Av de skälen kan det vara bättre att markera stabiliteten genom att inte förändra. Och om det är just kommittéformen som upplevs som problemet är det relativt enkelt att göra om Regelrådet till en permanent myndighet men avstå från andra förändringar. Några särskilda nackdelar med det är svåra att se, förutom att det skulle kräva en del administrativa resurser. Men för att uppnå sitt syfte måste en sådan förändring följas av en period utan förändringar av organisationen – vilket aldrig går att garantera.

6.3.4 Sammanfattning av de olika möjligheterna

I figur 6.1 sammanfattar vi schematiskt våra resonemang om de tänkbara möjligheterna att organisera verksamheten och sätten att fördela de olika rollerna. De markerade rutorna illustrerar Statskontorets bedömning av vilka möjligheter som ligger närmast till hands med de olika förutsättningarna. I flera fall är mer än en ruta markerad, vilket illustrerar att det krävs en närmare analys och värdering av de olika för- och nackdelarna innan det går att peka ut den bäst lämpade organisationsformen.

Figur 6.1 Tänkbara organisationsformer för att bedriva Regelrådets nuvarande verksamhet vid olika scenarier.

Scenario	Organisationsform				
	Ny myndighet med eget kansli	Nuvarande kommitté	Nämndmyndighet med vårdmyndighet	Särskilt beslutsorgan	Befintlig myndighet
Renodling		•	•		
Uppdelning	•	•	•		
Samlad kompetens	•			•	•

Erfarenheterna från hur andra länder har organiserat verksamheten ger ingen särskild vägledning vid valet mellan de olika organisationsformerna. Den mest påtagliga skillnaden i förhållande till Sverige är den mer aktiva och operativa rollen som regeringskanslierna har i de andra länderna. Det är svårt att tänka sig en motsvarande organisation inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Men också här har Regeringskansliet viktiga uppgifter i arbetet med att förenkla regler. Enligt Statskontoret finns inget som hindrar att vi lånar delar av de strukturerade formerna som utmärker hur de andra ländernas regeringskanslier arbetar med frågorna.

Bilaga

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Näringsdepartementet



Regeringsbeslut I 1

2012-03-29 N2012/1797/ENT

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

m.fl.

Uppdrag att utvärdera Regelrådets verksamhet m.m.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att, enligt vad som närmare anges under uppdragsbeskrivningen nedan, utvärdera Regelrådets arbetsprocesser samt Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i arbetet avseende konsekvensutredningar och i att lämna information och råd som främjar en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. I uppdraget ingår även att utreda olika alternativ till framtida organisationsform för Regelrådet.

Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska bistå Statskontoret i arbetet med uppdraget. Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret samråda med Arbetsmiljöverket, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens skolverk och Transportstyrelsen.

Statskontoret ska hålla en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) under uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas i en skriftlig rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 oktober 2012.

Uppdragsbeskrivning

Statskontoret ska utvärdera Regelrådets arbetsprocesser med att granska och bedöma förslag till nya och ändrade regler som har ekonomisk effekt för företagen och konsekvensutredningars kvalitet. Med Regelrådet avses även det sekretariat som bistår Regelrådet i dess arbete. I uppdraget ingår även att utvärdera det arbete som Regelrådet utför för att följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

Statskontoret ska vidare utvärdera Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets rollfördelning i arbetet med konsekvens-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Maleri Sanningsgatan 70

Telefonväxel
08-406 10 00
Fakseln
08-411 96 16

E-post: registror@bergrpris.ministry.se

utredningar och i att lämna information och råd som främjar en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

Av särskild vikt är att belysa de för- och nackdelar som nuvarande arbetsprocesser och rollfördelning har och att peka på områden där förutsättningar för att fullgöra dessa uppdrag behöver utvecklas eller ändras för att få bättre konsekvensutredningar och en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

Som utgångspunkt för utvärderingen ska Statskontoret använda sig av Regelrådets direktiv (dir. 2008:57), tilläggsdirektiv till rådet (dir. 2011:71), förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket och förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Utvärderingen ska avse hur verksamheten har utvecklats under åren 2009 till 2011, med huvudsakligt fokus på åren 2010 och 2011. Så långt det är möjligt ska effekten av Regelrådets tilläggsdirektiv (dir. 2011:71), som beslutades i augusti 2011, följas upp.

Statskontoret ska bl.a. beskriva och utvärdera

- organisation, struktur, arbetsprocesser och resurser i Regelrådets verksamhet i allmänhet och i synnerhet i fråga om Regelrådets, Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets arbete med konsekvensutredningar,
- hur Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket tolkar i sammanhanget relevanta styrdokument,
- hur regelgivare uppfattar de tre aktörernas arbete och rollfördelning,
- fördelar och nackdelar bl.a. avseende kostnadseffektivitet med nuvarande organisation och uppdelning av ansvar för Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket i arbetet med konsekvensutredningar och att lämna information och råd inom regel-förenklingsområdet,
- eventuella förbättringsförslag för arbetet med konsekvensutredningar och att lämna information och råd inom regelförenklingsområdet samt
- hur den samlade kunskapen hos Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket bäst tillvaratas i arbetet med konsekvensutredningar och att lämna information och råd inom regelförenklingsområdet.

Statskontoret ska dessutom utreda och föreslå olika alternativ till tänkbar framtida organisationsform för Regelrådet, men utan att slutligt ta ställning till någon viss organisationsform. Statskontoret ska i denna

del av uppdraget, i relevant utsträckning, även ta del av den kunskap och erfarenhet som finns att tillgå i Regelrådets motsvarigheter i Nederländerna, Storbritannien, Tjeckien och Tyskland.

Bakgrund

Att förenkla i vardagen för entreprenörer och företag i Sverige fortsätter att vara centralt i regeringens arbete med att skapa bättre förutsättningar för fler och växande företag. Regeringens övergripande mål med förenklingsarbetet är att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag.

För att en regelgivare ska kunna ta ställning till vilka effekter ett förslag till nya eller ändrade regler kan få, krävs att förslagens konsekvenser utreds. Genom att förväntade effekter belyses på ett tydligt sätt i en konsekvensutredning förbättras förutsättningarna att fatta rätt beslut och för att skapa mer ändamålsenliga regler. Krav på genomförande av konsekvensutredningar och vilket innehåll dessa utredningar ska ha följs dock inte alltid när förslag till regler tas fram.

Mot bl.a. ovanstående bakgrund beslutade regeringen den 15 maj 2008 att inrätta Regelrådet, som bl.a. ska granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt samt ta ställning till om regelgivarna genomfört föreskrivna konsekvensutredningar liksom kvaliteten på dessa (dir. 2008:57). I Regelrådets årsrapport för 2011 framgår att mer än varannan konsekvensutredning fortfarande underkänns.¹

Vid sidan av Regelrådet har Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket specifika uppdrag i fråga om arbetet med konsekvensutredningar och, för Tillväxtverkets del, även vissa andra aspekter av förenklingsarbetet. Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska enligt 9 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen. Tillväxtverket ska ha ett samordnande ansvar. Enligt 5 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ska verket vidare ansvara för metodutveckling och genomförande av mätningar av administrativa och andra kostnader för företag som regler kan medföra, inhämta synpunkter och förslag som rör regelförenkling från näringslivet, analysera reglers effekter för företag, och delta i det internationella arbetet med regelförenkling.

¹ 42 procent av de konsekvensutredningar som under 2011 remitterades till Regelrådet ansågs vara godtagbara. Motsvarande siffra för 2010 var 39 procent.

Vad gäller Regelrådets fortsatta verksamhet, kan noteras att rådets nuvarande uppdrag samt finansiering löper ut den 31 december 2014. Det har ännu inte fattats något beslut om Regelrådet ska få förlängt uppdrag eller inte. Om Regelrådet ges förlängt uppdrag, aktualiseras frågan i vilken organisatorisk form uppdraget lämpligen ska genomföras i.

Skälen för regeringens beslut

Av Regelrådets direktiv framgår att regeringen avser att vid återkommande tidpunkter utvärdera effekterna av Regelrådets verksamhet. En sådan utvärdering vore dock inte fullständig om inte även Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets verksamheter utvärderades. Det kan i sammanhanget även nämnas att i OECD:s granskning *Better Regulation in Europe Sweden 2010* rekommenderades att en utvärdering av Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets ansvar för rådgivning i anledning av konsekvensutredningar skulle göras.²

Det är av största vikt att Regelrådet, Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket bedriver sitt arbete relaterat till konsekvensutredningar och att lämna information och råd inom regelförenklingsområdet på sådant sätt att det i förlängningen ger återverkan i bättre kvalitet på konsekvensutredningarna och mer enkla och ändamålsenliga regler utan onödiga regelbördor för företagen.

Statskontorets utvärdering förväntas bl.a. ge ett underlag för en bedömning av effekterna av Regelrådets arbetsprocesser. Vidare ska den kunna ge information som kan ligga till grund för det fortsatta arbetet med att öka kvaliteten i konsekvensutredningar samt effektivisera och optimera arbetsprocesserna för de involverade aktörerna, vilket i förlängningen kan leda till mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva regler för företagen. Utvärderingen förväntas också ge ett underlag för arbetet med att finna en lämplig framtida organisationsform för Regelrådet, om rådets uppdrag förlängs eller permanentas.

På regeringens vägnar



Annie Lööf



Henrik Tegehed

² Rekommenderar 4.3 "Review the arrangements under which both Tillväxtverket and ESV have responsibilities for advising on agency impact assessment, and address any issues that are found", s. 104.

Likalydande till

Regelrådet, (N 2008:5), Kv. Garnisonen, 103 33 Stockholm

Tillväxtverket, Box 4044, 103 61 Stockholm

Ekonomistyrningsverket, Box 45316, 104 30 Stockholm

Kopia till

Statsrådsberedningen/EU-kansliet och SAM

Justitiedepartementet/L1

Utrikesdepartementet/FIM, IM H

Försvarsdepartementet/SSK

Socialdepartementet/RS

Finansdepartementet/BA, KLS och FAM

Utbildningsdepartementet/RS och S

Landsbygdsdepartementet/LB

Miljödepartementet/R

Näringsdepartementet/MK och TE

Kulturdepartementet/MFI

Arbetsmarknadsdepartementet/ARM

Arbetsmiljöverket

Finansinspektionen

Statens jordbruksverk

Statens skolverk

Transportstyrelsen