

## Yttrande över regeringsförslag "Bättre konsekvensutredningar" (Ds 2022:22)

### Boverkets ställningstagande

Boverket lämnar följande synpunkter på förslag och bedömningar i Ds 2022:22 "Bättre konsekvensutredningar". Boverket tillstyrker förslaget till regeringsförordning med ett antal kommentarer och aviserade behov av förtydliganden. Synpunkterna avser enbart förvaltningsmyndigheter.

### Boverkets synpunkter

Sammanfattningsvis redovisar Boverket att:

- det finns ett behov av en ökad kvalitet och analys i underlaget för det offentliga beslutsfattandet, och
- Boverket tillstyrker avsikter och ambitioner bakom framlagda förslag till kvalitetshöjning av konsekvensutredningar
- påpekar otydligheten i begreppet "andra förvaltningsmyndigheter" i förhållande till kommittéer och särskilda utredare under regeringen
- betonar att uttrycken "ger in förslag till regeringen" om "nya eller ändrade regler", medför osäkerhet om huruvida detta endast avser skriftliga förslag, eller förutom egeninitierade föreskrifter också kan avse regeringsuppdrag
- utöver de teman som listas för analys i konsekvensutredning, framför departementsskrivelsen ytterligare angelägna områden som dock inte är författningsstadgade i förslaget som demokrati och Agenda 2030
- samråd med andra myndigheter är ofta behövliga enligt förordningen och ska dokumenteras i beslut men huruvida detta förfarande är jämställt med ett sedvanligt remissförfarande eller handlar om andra krav kan missförstås
- Boverket anser det viktigt att förordningen formaliserar behov av uppföljning av beslutade föreskrifter.

Regeringens skrivelse framhåller vikt och behov av konsekvensutredningar inför antagandebeslut om föreskrifter, men också värdet av ett tidigt inledande av konsekvensutredningar och att det arbetet löper parallellt med arbetet med föreskrifterna i sig. Boverket delar dessa intentioner för att höja kvaliteten i offentligt beslutsfattande men också för att myndigheten på förhand ska hinna förebygga, och korrigera, vad som kunde blivit missriktade beslut genom konsekvensanalyserna.

I fallet med kommittéer och utredare är ofta relevanta kunskaper och yrkesbakgrund tillgängliga och utslagsgivande för val av utredare.

Boverket och andra statliga förvaltningsmyndigheter har sin givna profil och specialistkunskap. Respektive instruktioner för myndigheterna anger verksamhetsområden och särskilda hänsynstaganden, vilket sedan har präglat både organisation och personalrekrytering.

Insikter om regler och sakförhållanden inom givna verksamhetsområden, är däremot inte liktydigt med förmåga till att se – och inse - effektsamband inom - och gentemot - andra specialistområden som faller utanför den egna myndighetens kärna – och ibland kunnande. Departementsskrivelsen behandlar inte minst Regeringskansliets svårigheter med sådana hänsynstaganden, men problematiken är än mer accentuerad inom hela spännvidden av förvaltningsmyndigheter som inte har direkt tillgång till förekommande expertkunnande inom departementen, exempelvis inom sociala frågor, arbetsmarknad, företagsutveckling eller utrikes ärenden. En myndighet kan egentligen sällan överblicka konsekvenser inom ett annat – och annans – behörighetsområde, utan att själv äga kunskap inom detta.

Skrivelsen beskriver och reglerar vissa myndigheters ansvar för metodikutveckling vilket är vällovligt i sig men kan vara otillräckligt för att lösa den kunskapsuppbyggnad som behövs för att kvalitetshöjning ska kunna ske inom givna anslag.

Det som har väsentlig och större betydelse för en kvalitativ måluppfyllelse för konsekvensutredningar är tillgång till behövlig kompetens i rätt tid för detta arbete. Utan personal och medel, eller möjligen prioritering av annat, finns risken för att goda avsikter och ambitioner i regeringsförordningen förfelas. Det går emellanåt att skönja hur förvaltningsmyndigheter frångår, eller upphäver, allmänna råd till förmån för vägledning som inte förutsätter vare sig konsekvensutredningar eller remissförfarande. Utan allmänna råd riskerar osäkerheten om myndigheternas avsedda rekommendationer att öka.

Kostnad och nytta i samhällsekonomisk analys, ska genomsyra regelgivningen. Det är lätt att dela intentionen. Sådana analyser är mångfacetterade och kräver en kompetens som säkerligen inte alltid är vid handen och självklar på alla myndigheter.

Goda lösningar på detta kompetensbehov kan endera medföra att anställd eller nyanställd personal ges större utrymme för konsekvensutredningar. Det kan

dock inträffa att andra, verkställande uppgifter får företräde i trängda arbetslägen. Alternativt påkallas inhämtande av kunskaper medelst externa konsultativa källor eller får tillgodoses genom samverkansmodeller med andra myndigheter inom den statliga sektorn, som kollegiala referensgrupper eller hänvändelser i specifika frågor. Boverket söker medvetet att vara tillmötesgående vid granskning av förslag till föreskrifter, rapporter och vägledningar från andra myndigheter med bäring på plan- och byggväsendet, men redan här finns periodvis flaskhalsar att ta hänsyn till i den samlade interna arbetsbördan.

Följande synpunkter ansluter till förslaget om förordning om konsekvensutredning; dess innehåll och enumeration av bestämmelser:

#### **Förordningens tillämpningsområde 1 §**

Förordningen ska tillämpas på kommittéer samt särskilda utredare som lyder under regeringen. Med denna lydelse är det oklart om utredare som agerar på uppdrag av vad som kallas ”andra förvaltningsmyndigheter”, faller utanför bestämmelsen. I vilken utsträckning kommittéer och särskilda utredare därtill utgör ”förvaltningsmyndigheter” i förhållande till ”andra” förvaltningsmyndigheter är föremål för viss rättslig oklarhet. Kommittéer är inte medtagna i den inventering som görs av Statistiska centralbyrån enligt förordning (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret och statliga myndigheter. I Statskontorets rapport ”Udda fåglar i kommittéväsendet – en studie i otraditionella kommittéer”, 2019 framstår kommittéerna som en hybrid av ett ”*friare och enklare format än vanliga förvaltningsmyndigheter*”. Mer egentligt borde det därför talas om kommittéer, särskilda utredare *och* förvaltningsmyndigheter.

#### **Tillämpning av en regel 2 §**

Förordningen ska otvivelaktigt omfatta förslag till föreskrifter och allmänna råd (regler). Klassificeringen i förordningen kopierar enbart den ”anatom” som återgavs redan i författningssamlingsförordningen (1976:755) 1 §, medan regeringsformen 8 kap. 1 § och 8 kap. 7 § enbart upptar föreskrifter, om än medelst eventuella bemyndigande från överordnad hierarki. Allmänna råd återger definitionsmässigt en *rekommendation* till att följa regler, men allmänna råd utgör ju också regler.

#### **När en konsekvensutredning ska tas fram 3 §**

Boverket utgör en ”regeltung” myndighet med en omfattande regelflora att både följa - men också att promulgera - med stöd av bemyndiganden. Några av de mest centrala bestämmelserna i denna senare produktion återfinns i Boverkets byggregler (2011:6).

Myndighetens föreskrifter kan ”kläs” i form av föreskrifter och ”andra” lättare föreskrifter som ibland benämns allmänna råd. Kommunikation kan ändå äga vidare ramar. Viss otydlighet råder om den föreslagna regleringen av konsekvensutredning, också ska tillämpas vid fullgörandet av regeringsuppdrag, med krav på översyn, eller framställandet, av nya författningsförslag. Stadgandet i förordningens 3 § (”ger in till regeringen” gällande ”nya eller ändrade regler”,

implicerar i praktiken att dessa synpunkter alltid är skriftliga. Förordningens ordval ”ger in till regeringen” kunde annars, i avsaknad av skriftlighetskrav och i en mer vidlyftig analogi, synas träffa såväl remissvar och annan dialog (myndighetskommunikation) med regeringen.

### **Närmare om konsekvensutredningen 6 §**

Boverket tillstyrker kravet på ett tidigt påbörjande av en konsekvensutredning men påtalar i än högre grad vikten av hänsyn till den redovisade proportionalitetsprincipen. Ett genomslag av denna, snarare än enbart en mekanisk följsamhet av rekvisit, bör också påverka behov och omfattning av, samt innehåll i, en påbörjad konsekvensutredning.

#### Redogörelse i konsekvensutredning

I förslaget till konsekvensförordning regleras ett antal givna teman som ska utredas och bedömas. I betydande utsträckning återger dessa en etablerad ordning som förefaller invand.

Utöver dessa framställs emellertid i skrivelsen önskvärdheten av ytterligare anspråk på konsekvensbedömning av demokratiaspekter (medborgarinflytande) och Agenda 2030. Huruvida detta utgör vägledning i framställningen eller en mer djupgående tolkning av konsekvensutredningens stipulerade innehåll utifrån vad som anförs i 8 §, är oklart. Konsekvensutredningar kan – som här noterats – inte vara hur vidlyftiga som helst, och ett relevanskrav eller anknytning borde därför komplettera proportionalitetsprincipen, förutom att konsekvenser ibland kan vara oväntade för alla. Utifrån anknytning och proportionalitet kan således beskrivningen och beräkningen av ”andra relevanta konsekvenser” (8 § 1) tillföras, i synnerhet om dessa vid första anblicken har - eller hade - försumrats! Vilka dessa ”andra relevanta konsekvenser” sedan består av, måste ändå betingas av myndighetens uppdrag, ansvar och verksamhetsområden. Konsekvenserna kan också uttryckas och understödjas i den kontext som ges i instruktioner eller andra myndighetsspecifika krav på konsekvensutredningars innehåll.

I Boverkets fall ingår, till skillnad för förordningens förslag också krav på en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling, generationsmålet, miljökvalitetsmål och klimatmål. Myndighetens instruktion (2022:208), anger vidare ett antal hänsynstaganden som i många fall går längre än förordningsförslaget, såsom konsekvenser för personer med funktionsnedsättning, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation och folkhälsa.

### **Dubbla stadganden om beskrivning och beräkning 8 § 1–2?**

Den bärande tanken med förslaget till förordning är att ett förtydligande av reglerna ska leda till att konsekvensutredningar inleds i ett tidigt skede, att alternativa förslag avvägs innan huvudalternativet utreds och föreskrifter formuleras och beslutas. Mot bakgrund av grundtanken och målet med förslaget till förordning är det motsägelsefullt att utredningen, förutom en allmän beskrivning och beräkning av ett antal kostnadsposter och intäkter med mera för bland annat

företag (8 § 1), samtidigt ska ges en särskild beskrivning och beräkning för andra relevanta konsekvenser, återigen för företag, konkurrens samt enskilda (8 § 2. Utsläpp och upptag av växthusgaser kunde i stället i ett bredare perspektiv jämföras med ”miljö- och klimataspekter”. Regelrådet har sedan tidigare i uppgift att granska konsekvensutredningar framförallt med avseende på konsekvenser för företag vilket leder till att detta prioriterats i praxis. Kanhända har detta fokus lett till försummelser på andra områden i samhällsanalysen, varpå förordningen utgör en värdefull katalysator.

#### **Externa yttranden och remisser 13 §**

En tillhörande oklarhet återfinns däremot om vad som ska uppnås med 13 §. Formuleringen ”myndigheten ska dokumentera vilka som getts tillfälle att yttra sig” innan beslut. Det skulle kunna tolkas som att detta ska göras skilt och innan remissutskick eller att det enbart är just remissförfarandet som anförs.

#### **Uppföljning av beslutade föreskrifter**

Utöver skrivelsen och författningsförslagen poängterar Boverket, att uppföljning och utvärdering är viktiga instrument i all regelgivning av rang. En central fråga i detta sammanhang avser digitaliseringen. Denna fråga kan i sig vara föremål för konsekvensutredning av egna skäl, men kan i åter andra fall vara ett angeläget inslag att tillägnas vid metodutveckling och vägledning av konsekvensutredningar.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Jörgen Lundqvist. I beredningen av yttrandet har nationalekonom Anders Mathiasson, jurist Carl-Magnus Oredsson, analytiker Jonas Hammarlund och jurist Cathrine Engström ingått. I den slutliga handläggningen har vidare enhetschef Mikael Nordström och rättschef Yvonne Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren

generaldirektör

Jörgen Lundqvist  
jurist

Kopia till:

[petter.troedsson@regeringskansliet.se](mailto:petter.troedsson@regeringskansliet.se)