

# Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel

## Sammanfattande slutrapport

Lena Nerhagen  
Heather Congdon Fors  
Lisa Hansson  
Johanna Jussila Hammes  
Roger Pyddoke



# **Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel**

## **Sammanfattande slutrapport**

Lena Nerhagen

Heather Congdon Fors

Lisa Hansson

Johanna Jussila Hammes

Roger Pyddoke

Författare: Lena Nerhagen, VTI, Heather Congdon Fors, Göteborgs universitet, Lisa Hansson,  
Högskolen i Molde, Johanna Jussila Hammes, Konjunkturinstitutet, Roger Pyddoke, VTI  
Diarienummer: 2014/0632-7.4  
Publikation: VTI notat 14-2018  
Omslagsbilder: Mostphotos  
Utgiven av VTI, 2018

---

## Förord

---

I februari 2015 beviljades VTI finansiering av Energimyndigheten för det projekt som beskrivs i detta notat. Som projektledare hade jag tidigare framförallt jobbat med tvärvetenskaplig forskning tillsammans med naturvetare om komplexiteten och dynamiken rörande luftkvalitet och hur den påverkar människors hälsa. Detta projekt innebar i stället en samverkan mellan samhällsvetare med ambitionen att fördjupa kunskapen om vad som påverkar arbetet i statlig förvaltning på transport-, energi- och miljöområdet. Även i detta fall handlar det om komplexa och dynamiska samband och många påverkande faktorer. Så även om dessa två frågeställningarna kan synas olika finns det likheter. Det handlar om att förstå hur olika delar i ett system interagerar och skapar ett utfall där allt inte är enkelt att mäta och kvantifiera.

En bakgrund till detta projekt var frågan om varför svensk förvaltning inte valt att tillämpa den kunskap som utvecklats internationellt för hur hälsoeffekter av luftföroreningar kan kvantifieras och värderas monetärt. Glädjande nog har vi genom detta projekt fått fram resultat som pekar på möjliga orsaker till detta. Vi har kunnat konstatera att målstyrning spelar roll för det arbete som bedrivs på svenska myndigheter vilket kan förklara varför arbetet med att nå miljömålet Frisk luft fortsätter även om den beräknade kostnaden för olika emissioner är förhållandevis låga. Men vi kan också konstatera att det kan ta tid för nya metoder och arbetssätt (förvaltningsinnovationer), exempelvis sådana som utvecklats internationellt, att anammas i en etablerad förvaltningsstruktur och här ser vi att Sverige har en utmaning.

Att arbeta tvärvetenskapligt är en utmaning eftersom den kunskap som personer från olika discipliner bär i sin ryggsäck utgår från olika teorier och metoder som måste, om resultaten ska kunna publiceras vetenskapligt, vara styrande för de resultat som publiceras inom ramen för ett projekt. Det innebär utmaningar eftersom man först måste lära sig att ”prata samma språk” och sedan hitta former för samverkan. Lärdomen från detta projekt är dock att det är viktigt eftersom det kan fånga flera dimensioner av vad som påverkar funktionen hos ett komplext system. Så ett stort tack riktas till såväl mina kollegor i projektet som till referensgruppen som genom intresse och engagemang för dessa frågor och för olika vetenskapliga utgångspunkter, samt kunskap om den praktiska vardagen i svensk förvaltning, möjliggjort genomförandet av detta forskningsprojekt. För detaljer om resultaten i respektive delprojekt hänvisas till de publikationer som anges i denna slutrapport.

Borlänge, juni 2018

*Lena Nerhagen*  
*Projektledare*

---

## Kvalitetsgranskning

---

Eftersom detta är en sammanfattande slutrapport där de publikationer som genererats i projektet har granskats separat har endast forskningschef Mattias Haraldsson granskat och godkänt publikationen för publicering den 15 juni 2018. De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis myndigheten VTI:s uppfattning.

---

## Quality review

---

Since this is a summary report where the output has been reviewed separately only the research director Mattias Haraldsson has examined and approved the report for publication on the 15 June 2018. The conclusions and recommendations expressed are the authors' and do not necessarily reflect VTI's opinion as an authority.

---

## Innehållsförteckning

---

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Inledning – den ursprungliga ansökan.....</b>	<b>11</b>
1.1. Bakgrund och syfte med forskningsprojektet .....	11
1.2. Lärdomar och frågeställningar från tidigare arbeten.....	11
1.3. Genomförande och förväntat resultat.....	13
1.4. Förväntad samhällsnytta av projektet.....	14
<b>2. Delprojekt 1 – genomförande och resultat.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Delprojekt 2 – genomförande och resultat.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Delprojekt 3 – genomförande och resultat.....</b>	<b>20</b>
<b>5. Kunskapsspridning .....</b>	<b>22</b>
5.1. Avslutningsseminarium .....	22
5.2. Referensgruppsmöten, konferenser och seminarier .....	23
<b>Referenser i den ursprungliga ansökan.....</b>	<b>25</b>





---

## Sammanfattning

---

### **Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel. Sammanfattande rapport**

av Lena Nerhagen (VTI), Heather Congdon Fors (Göteborgs Universitet), Lisa Hansson (Högskolen i Molde), Johanna Jussila Hammes (Konjunkturinstitutet) och Roger Pyddoke (VTI)

En hållbar utveckling innebär att samhällets begränsade resurser används på ett effektivt sätt med hänsyn tagen till sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser. För att uppnå önskade samhällsmål på ett effektivt sätt behöver olika aspekter vägas in vid utformning av styrmedel. Inom EU föregås beslut om regleringar av en så kallad Regleringskonsekvensbeskrivning (Regulatory Impact Assessment) där samhällsekonomisk analys ingår. Forskning och olika utredningar har visat att Sverige saknar en etablerad praxis för att genomföra denna typ av konsekvensanalyser på miljö, men även energi- och transportområdet. I detta projekt är syftet att undersöka hur Sverige arbetar med de analyser av detta slag som genomförs inom EU inför förhandlingar men också att studera orsaker till att de används eller inte används. Fokus ligger på förutsättningar inom en myndighet, men även vilken betydelse som tjänstemän har för vilka underlag som tas fram inför beslut om utformning av regleringar/styrmedel.

Den övergripande slutsats som kan dras av de tre delstudierna som ingått i projektet, samt diskussionen på avslutningsseminariet, är att detta inte är ett etablerat arbetssätt i det svenska förvaltningssystemet. Detta kan förklaras av brist på kompetens, en etablerad misstro, målstyrning samt avsaknad av ett institutionellt ramverk för när och hur denna typ av bredare konsekvensanalyser ska genomföras. Vid avslutningsseminariet framkom att Naturvårdsverket nu arbetar med en vägledning för att hjälpa tjänstemän att i ett tidigt skede analysera om det finns behov av regleringar från samhällets sida, att inleda arbetet med att ställa frågan ”Vad är problemet?”. Vi bedömer att detta är ett steg i rätt riktning men ser också att de nationalekonomer som arbetar ute på myndigheter ofta är ensamma eller väldigt få och därmed kan behöva olika former av stöd för att kunna utveckla arbetet med denna typ av, ofta komplexa, analyser på sin myndighet.



---

## Summary

---

### **Political demand and the role of bureaucrats for analyzes of and decisions on policy measures. Summary report**

by Lena Nerhagen (VTI), Heather Congdon Fors (Göteborgs Universitet), Lisa Hansson (Högskolen i Molde), Johanna Jussila Hammes (Konjunkturinstitutet) and Roger Pyddoke (VTI)

Sustainable development implies that society's limited resources should be used efficiently, taking into account the various impacts on society – social, economic and environmental. To achieve established societal goals efficiently, various aspects have to be accounted for in the design of policy measures. Within the EU a Regulatory Impact Assessment, where a cost-benefit analysis is included, needs to accompany all major regulatory initiatives. According to research and different policy assessment, Sweden lacks an established praxis regarding this type of analysis in the area of environmental policy but also in the field of energy and transport. The purpose of this project is to investigate how Sweden uses this type of information in the negotiations that take place within the EU regarding policy proposals but also investigate the reasons for use or non-use. The focus is on what role the organization and the bureaucrats play for the collection of this type of information.

The overall conclusion that can be drawn from the three sub-studies included in the project, as well as the discussion at the closing seminar, is that this is not an established way of working in the Swedish government system. This can be explained by lack of competence, an established mistrust, management by objectives and lack of an institutional framework for when and how this type of broader impact assessment is to be conducted. At the closing seminar, the Swedish Environmental Protection Agency presented that it is now working on a guide to help officials to analyze at an early stage whether there is a need for regulation by society, to initiate the work by asking the question "What is the problem?". We think that this is a step in the right direction, but we also see that the economists working out in government are often alone or very few and may therefore need different forms of support to develop the work on this kind of, often complex, analysis.



---

## 1. Inledning – den ursprungliga ansökan<sup>1</sup>

---

### 1.1. Bakgrund och syfte med forskningsprojektet

Utgångspunkten för denna ansökan var att det saknas en utvecklad svensk praxis för att i förväg genomföra systematisk analys av styrmedel/åtgärder och för att väga av effekter mellan olika samhällsmål åtminstone på områdena energi och miljö (se exempelvis Söderholm, 2014). På transportområdet görs analyser först i samband med åtgärdsplaneringen. Detta trots att miljö, energi och transporter är policyområden som är politiskt kontroversiella och ofta innebär målkonflikter. Därmed skiljer sig Sverige från exempelvis USA (Hahn & Dudley, 2007) och EU som åtminstone för vissa politikområden – i synnerhet miljöpolitik – har en etablerad praxis för samhällsekonomiska analyser av policyutformning ex ante.

Vi som lämnade in ansökan hade redan tidigare utforskat frågan om varför samhällsekonomiska analyser inte används mer i Sverige (bl.a. Pyddoke & Nerhagen, 2010; Jussila Hammes, et al., 2013; Jussila Hammes, 2013b; Nerhagen, et al., 2014; Nerhagen & Hultkrantz, 2013). Med detta projekt ville vi fortsätta detta arbete med hypotesen att tjänstemännens åsikter, attityder, utbildning, ambitioner, riskbenägenhet osv., men även institutionella faktorer, såsom målstyrning och organisationsformer, har betydelse för hur samhällsekonomiska analyser används.

Syftet med detta projekt var därför att undersöka hur tjänstemän i svensk statsförvaltning, speciellt i de myndigheter vars analyser potentiellt har stort inflytande över styrmedel som påverkar energi-användning, arbetar med och använder sig av samhällsekonomisk information. Vi kontaktade därför Energimyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys samt Naturvårdsverket som alla accepterade att på olika sätt delta i projektet. Det övergripande syftet var att försöka förstå om det finns omständigheter i svensk förvaltning som förhindrar användning av samhällsekonomisk analys för att skapa väl grundade policylösningar.

Effektiv styrning är inte bara en viktig samhällsfråga men har även stor industrirelevans eftersom för politik och utformning av styrmedel påverkar företagets kostnader och efterfrågan. Effektiva styrmedel minskar industrins och samhällets kostnader för att åstadkomma olika samhällsmål. I många branscher kan marknaden vara så priskänslig att även små kostnadsskillnader mellan företag (länder) kan ha en stor effekt på efterfrågan på företagets produkter.

Projektet skulle framförallt knyta an till miljömålet Begränsad klimatpåverkan men också Frisk luft och generationsmålets sjätte strecksats ”Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön”. Detta skulle ske genom att fokusera analyserna till förvaltningars utredningar av konsekvenser av styrmedel för dessa mål. Tidigt efter projektstart beslöts därför att i projektet utgå ifrån Sveriges arbete med EU:s förnybarhetsdirektiv 2009/28/EC eftersom frågan om omställning mot en fossiloberoende fordonsflotta och arbete med förnybara drivmedel är centrala delar i arbetet med att minska transportsektorns klimatpåverkan. Vilka åtgärder som vidtas och hur styrmedel utformas kan dock förväntas medföra annan typ av påverkan på miljö, eller på andra samhällsmål. Detta är också frågor som alla myndigheter som deltog i projektet arbetar med varför tjänstemän kan förväntas ha kunskap om det arbete som pågår.

### 1.2. Lärdomar och frågeställningar från tidigare arbeten

Inom transport och miljöområdena i Sverige ställs krav i myndighetsinstruktioner och regeringsuppdrag på samhällsekonomiska analyser. Ett motsvarande åtagande saknas på

---

<sup>1</sup> Här återges (något omarbetat) innehållet i den ursprungliga ansökan för att klargöra bakgrunden till projektet och möjliggöra en jämförelse mellan det som utlovades i ansökan och det som sedan har gjorts vilket beskrivs i de efterföljande kapitlen i denna slutrapport.

energiområdet. Inget av dessa politikområden har i målpropositioner dock ett krav formulerat på att samhällsekonomiska analyser av åtgärder och styrmedel ska göras innan de genomförs. För regeringen och regeringens utredningar finns krav formulerade i propositionshandboken och i kommittéförordningen på att konsekvenser ska beskrivas. Dessa krav är dock vaga och det är oklart hur de binder. Den metod som används av EU och i USA kallas Regleringskonsekvensbeskrivning (RKB) (Regulatory Impact Assessment) och den används för att kunna beskriva konsekvenser av olika handlingsalternativ, hantera mångdimensionella problem och det bygger på systematisk och transparent inhämtning av relevant kunskap (Lindberg & Nerhagen, 2013; Nerhagen & Hultkrantz, 2013; Kriström & Bergman, 2013). I EU ska metoden tillämpas på alla större lagstiftningsförslag från kommissionen (Hahn, 2000a; Radaelli, 2005; Radaelli, 2010; De Francesco, et al., 2011). Utan samhällsekonomiska analyser är det svårt att nå en effektiv användning av samhällets begränsade resurser och den förda politiken riskerar att få negativa effekter på samhällets välfärd totalt sett (Konjunkturinstitutet, 2012).

Inom energiområdet finns en rad exempel på ex ante analyser (t.ex. SOU, 2008:24; SOU, 2008:25; Vetenskapliga rådet för klimatfrågor, 2007) samtidigt som det finns exempel på att styrmedelsförslag genomförs utan eller med svag konsekvensanalys (t.ex. Samakovlis & Vredin Johansson, 2007; Broberg, et al., 2010). För miljöområdet visar flera studier att Sverige i liten utsträckning genomför samhällsekonomiska analyser ex ante (bl.a. Kriström & Bergman, 2013; Samakovlis & Vredin Johansson, 2007; Naturvårdsverket, 2004; Pyddoke & Nerhagen, 2010; Konjunkturinstitutet, 2012; SOU, 2013:84). På transportområdet genomförs analyser ex ante i något större grad (Nilsson, 1991; Eliasson & Lundberg, 2011; Jussila Hammes, 2013).

I den vetenskapliga litteraturen om dessa beslut finns flera förklaringar till varför samhällsekonomiska analyser inte används. I Sverige relaterar en av anledningarna till det ovan diskuterade – att kraven på analyser varierar mellan olika sektorer, och att kraven har förändrats över tid. En annan förklaring är, enligt Radaelli (2010), att skandinavisk politik formuleras pragmatiskt i en tät relationell väv mellan politiker och tjänstemän (även i utredningsväsendet) och mellan tjänstemän och organiserade intressen. Detta innebär att förutsättningar för en separation av analys och politiska beslut som förutsätts i RKB-manualerna knappast föreligger. Ett liknande resultat finns i Lundin och Öberg (2014) som visar att användningen av expertkunskap inte är systematisk utan att kontexten avgör i vilken mån sådan information används (se även Naess, et al., 2013). Statskontoret (2012) konstaterar att det inte finns samma tradition i svensk miljöövervakning som internationellt att arbeta för att klarlägga orsak och verkan utan tyngdpunkten ligger istället på att beskriva miljötillstånd.

En ytterligare möjlig förklaring till avsaknaden av samhällsekonomiska analyser relaterar till målstyrningen i svensk förvaltning. Hur väl denna styrning fungerar i offentlig förvaltning har diskuterats bl.a. av Christensen och Laegreid (2007) och av Ahlbäck och Widmalm (2012). Det har lyfts fram att styrning med mål och indikatorer riskerar att bli en byråkratisk apparat som sväller utan att leverera nytta i proportion till dess kostnader (Widmalm, et al., 2014). Vidare har det diskuterats att målstyrning avgränsar vilka alternativ som utvärderas i en beslutssituation och skapar starka incitament att enbart fokusera på de lätt observerbara prestationerna, vilket riskerar kvaliteten i mer svårobserverbara aspekter (Tenbrunsel, et al., 2000; Ordóñez, et al., 2009). OECD (2004; 2008) konstaterar att Sverige brister i nationell styrning och att regionala och lokala myndigheter förväntas ansvara för mycket av genomförandet av miljömålsarbetet trots att dessa saknar kunskap, resurser, instrument och metoder för att arbeta för att uppnå mål och indikatorer. Att målkonflikter inte hanteras på nationell nivå i förvaltningssystemet har även diskuterats i svenska utredningar och studier (SOU, 2009:31; Proposition, 2009/10:155; Länsstyrelsen Dalarna, 2012; Sevä & Jagers, 2013).

Om den nationella styrningen brister, hur agerar då olika tjänstemän i arbetet med utformning av policy och på vilka grunder? En föreställning är att svenska statstjänstemän agerar som ”Weberianska tjänstemän”. Detta är en idealtyp för en opartisk, generalistisk statstjänsteman med en utbildningsbakgrund i statsvetenskap, juridik eller nationalekonomi. Senare tids forskning har dock

betonat att tjänstemäns verkliga agerande påverkas av egna intressen och att den Weberianska idealformen av tjänstemän knappast finns i praktiken (Ehn, et al., 2003; Hysing & Olsson, 2012). Förvaltningen är också idag mer specialiserad, dvs. det är inte längre bara jurister, ekonomer och statsvetare som arbetar inom förvaltningen, utan även naturvetare t.ex. miljövetare och ingenjörer. Dessa tillför i många fall värdefull specialkunskap. Denna specialkunskap gör dem dock inte automatiskt rustade att presentera opartiska och avvägda beslutsunderlag. Om tjänstemän dessutom förutsätts sträva mot snäva mål utan att opartiskt redovisa konsekvenser och avvägningar kan det riskera att urholka medborgarnas förtroende för förvaltningen och det demokratiska systemets legitimitet (Rothstein, 2010). Därför behövs forskning som undersöker tjänstemäns benägenhet att beakta samhällseliga konsekvenser av beslut och implementering.

Hur tjänstemän beaktar ny kunskap, använder samlade beslutsunderlag och därefter agerar var huvudfrågan i ett tidigare projekt (Pyddoke & Nerhagen, 2010). Där analyserade vi dels om samhällsekonomiska analyser användes när miljö kvalitetsnormer för luft togs fram och tillämpades dels hur framtida tjänstemäns (studenters) individuella egenskaper och expertkunskap, påverkade deras benägenhet att beakta samhällsekonomisk information i beslutsfattande på miljöområdet. Resultaten från de senare studierna tyder på att politiska attityder och värderingar påverkar utbildningsvalet, och att studenter i nationalekonomi har en något större benägenhet att välja en styrmedelsnivå som är kostnadseffektiv än biologer eller samhällsvetare. Nationalekonomistudenter har också en högre vikt på samhällsekonomisk information än de övriga studenterna. Resultaten visade också att biologers val, mer än nationalekonomers och samhällsvetarnas, påverkas av information om ett internationellt gränsvärde för miljö (Jussila Hammes, et al., 2013; Jussila Hammes, 2013b; Nerhagen, et al., 2014).

### 1.3. Genomförande och förväntat resultat

Som beskrevs inledningsvis var det övergripande syftet med projektet att undersöka omständigheter i svensk förvaltning som kan förhindra användning av samhällsekonomisk analys för att skapa innovativa och väl grundade policylösningar på transport- och miljöområdet. Med detta menas att vi ville undersöka hur det formella och informella åtagandet ser ut på myndighetsnivå för att i förväg genomföra konsekvensanalyser av nya åtgärder och styrmedel och vad utfallet av nuvarande system blir. Metoderna för att undersöka forskningsfrågorna har varit textanalyser, intervjuer och svar på experiment om beslutsfattande (i form av en enkät), varav den sistnämnda har analyserats med hjälp av ekonometriska metoder. För att stödja de empiriska analyserna har vi även utvecklat teoretiska modeller. Resultaten har också diskuterats med referensgruppen.

Ett mål för projektet var att närmare analysera vilka effekter som formulering av svenska ståndpunkter till EU:s konsekvensbeskrivningar har haft för förvaltningar. Ett annat mål var att analysera vilka strategier som myndigheter och tjänstemän använder för att integrera olika kunskapsperspektiv. För att kunna besvara dessa frågor skulle tre delprojekt (DP) genomföras som beskrevs på följande sätt i ansökan:

*DP 1 – RKB ses som en innovation i offentlig förvaltning på EU-nivå – men har denna innovation nått Sverige?*

I detta delprojekt ska dokumentanalyser genomföras för att undersöka hur avvägningar mellan olika mål och situationsanpassade lösningar hanterats på tjänstemannanivå. Två hypoteser är i fokus. Den första är att målstyrning ibland styr fel. Den andra är att målstyrning kan begränsa vilka lösningar som beaktas trots att den i princip kan tillåta hög flexibilitet. Genom att studera framtagande av underlag inför Sveriges förhandlingar inom EU ska vi dels undersöka på vilket sätt som möjligheten till undantag och nationella anpassningar har behandlats vid förhandling och implementering, dels hur olika typer av expertkompetens har involverats i framtagandet av de svenska beslutsunderlagen. Genom en sådan analys är det också möjligt att undersöka om den svenska handläggningen medfört ett

svenskt regelverk som medför ineffektivt höga kostnader och om dessa hade kunnat identifieras till rimliga kostnader med ett bättre förarbete. De empiriska studierna baseras på processpårningsmetodik (George & Bennet, 2005) som syftar till att identifiera de mekanismer vilka länkar orsak med utfall.

DP 1A: Litteraturoversikt av tillämpningen av RKB som underlag för direktiv inom EU och kartläggning av hur de direktiv som berör Sverige har hanterats organisatoriskt i svensk förvaltning.

DP 1B: Empirisk analys av ett direktiv inom energi-, miljö- och/eller transportområdet där konsekvensbedömning är central. Den process som ledde fram till direktiven, med fokus på användningen av kunskapsunderlagen och analyserna som ledde fram till den föreslagna utformningen av direktiven kartläggs.

DP 1C: Utifrån den analys som genomförs i steg två ska vi jämföra den svenska förvaltningens arbete med direktiven med de rekommendationer som finns i EU:s tillämpning av RKB.

#### *DP 2 – Experiment i form av en enkätstudie om beslutsfattande i offentliga organisationer.*

Användning av experiment är ett exempel på hur två olika forskningstraditioner möts. I statsvetenskap är det ytterst ovanligt att använda experiment, men det finns en lång tradition av studier av tjänstemän. Genom att applicera nationalekonomiska metoder till tjänstemän bidrar vi också till metodutveckling inom det statsvetenskapliga ämnet. Detta DP ska bestå av två delar: teoretisk modellering (DP 2A), datainsamling och analys (DP 2B).

DP 2A: Här analyseras olika hypoteser med formaliserade modeller för tjänstemannabeteende.

DP 2B: Vi designar och genomför ett experiment i form av en enkät till tjänstemän vid flera svenska myndigheter.

Grundformen för enkätstudien är redan framtagen under ett tidigare forskningsprojekt (Jussila Hammes, et al., 2013; Jussila Hammes, 2013b; Nerhagen, et al., 2014). Givet de data som samlas in genom enkätstudien testas vi hypoteserna från DP 2A.

#### *DP 3 – Tjänstemännens dagliga praktik – hur kunskap integreras i beslutsfattande och policyprocessen.*

I detta delprojekt fokuserar vi på tjänstemäns arbetssituation i relation till deras expertkunskap vilket inte är vanligt i nationalekonomisk forskning om användning av samhällsekonomiska beslutsunderlag. Expertkunskap hos norska planerare har bland annat uppmärksammats av Tennøy (2012). Hansson, som ansvarat för detta projekt, har utifrån liknande metod studerat frågan hos kommuntjänstemän på lokal nivå (Hrelja, et al., 2013).

DP 3 syftar till att identifiera inslag i myndighetskultur och institutionella arrangemang som kan påverka tjänstemäns agerande, både hindrande och främjande. Genom djupintervjuer och dokumentstudier fångas sådana omständigheter som styr tjänstemännens vardagliga val. Syftet är att få en fördjupad förståelse för tjänstemännens arbetssituation och hur de arbetar med konsekvensanalyser och hanterar olika avvägningar som exempelvis målstyrning medför. Detta innefattar frågor om hur mycket tid de lägger på olika arbetsuppgifter, avvägningar mellan förvaltningens och politiska mål samt hur de kan använda sin egen eller andras expertkunskap för att utföra sina arbetsuppgifter.

## **1.4. Förväntad samhällsnytta av projektet**

De förväntade resultaten var att få en bättre förståelse av varför, eller varför inte, samhällsekonomiska analyser används i svensk statsförvaltning och om det skiljer sig åt mellan olika myndigheter. Bättre förståelse av förutsättningar för analyser kan på sikt leda till en ökad användning av samhällsekonomisk analys när det är relevant och därmed bidrar till ett bättre val av styrmedel.



Att genomföra analys av den styrning som regering och riksdag genomför för att uppnå olika samhällsmål är viktigt inom alla politikområden för att inte oönskade konsekvenser ska uppstå i efterhand. För det förhandlingsarbete som sker inom EU är det exempelvis viktigt att belysa vilka konsekvenser olika förslag får för Sverige eftersom vi som ett glest befolkat land med annorlunda klimat men med väl utvecklat energieffektiviseringsarbete har andra förutsättningar än andra delar av EU. Detta är också viktigt för att inte målstyrning ska leda till suboptimeringar.

En lärdom från denna typ av projekt som sökande tidigare arbetat med är att förutsättningar för genomförande av RKB skiljer sig åt mellan olika myndigheter vilket också måste diskuteras och belysas för att det ska bli ett effektivt verktyg inom olika politikområden. Projektet förväntades därför bidra till att skapa incitament för departement och myndigheter att, utifrån jämförelse med andra myndigheter, utveckla sitt arbete med att belysa konsekvenser av olika förslag och ställa dem i relation till andra samhällsmål som ligger utanför den egna myndighetens verksamhetsområde.

I ansökan konstaterade vi också att ett tänkbart mål för ett politikområde, ett departement eller en myndighet kan vara följande. Alla större reformer på sikt ska föregås av en RKB. Utvecklingen dit behöver dock förmodligen gå i flera steg, exempelvis bör en växelverkan finnas mellan förvaltningarnas förmåga att leverera ett relevant sådant underlag och politikens förmåga att beställa och använda underlaget. Ett mål för projektet är att identifiera exempel på tänkbara kriterier med vilka en organisations (departement, myndighet) arbete med ex ante analyser (föranalyser) utvärderas. Exempel på sådana kriterier kan vara: om organisationen haft anledning att göra en RKB, dvs. har myndigheten föreslagit regelförändringar som kan väntas ha väsentliga effekter på välfärd för olika grupper? I vilken utsträckning har en RKB genomförts? Har den innehållit och analyserat förslag alternativa ”sätt” att lösa regleringsproblemet? Tänkbara nyckeltal för att projektets yttersta syfte uppnås skulle kunna vara hur många RKB:er som produceras årligen dels för varje departement (inklusive dess utredare) och varje myndighet dels aggregerat för hela regeringskansliet (inklusive dess utredare) och hela myndighetsvärlden.

---

## 2. Delprojekt 1 – genomförande och resultat

---

Resultaten från detta delprojekt baseras på analys av olika typer av dokument som dels beskriver vad RIA<sup>2</sup> är och hur Sverige arbetar med denna metodik, med konsekvensanalyser och med implementering av EU-direktiv, dels beskrivningar av arbetet som bedrivits av myndigheter, departement och regeringen med energi och klimat, bland annat som en följd av EU arbetet men även utifrån krav följer av FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Exempel på dokument som analyserats är:

- OECD:s analyser av svensk miljöpolitik och av arbetet med ”Regulatory reform/Better regulation”
- vetenskaplig litteratur om forskning om förvaltningssystemet där framförallt följande böcker gett värdefull kunskap: *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (2016, Pierre ed) och *Handbook on the Politics of Regulation* (2011, Levi-Faur ed)
- EU dokument, exempelvis *Impact assessment for A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050* (SEC (2011) 288 final)
- SOU:er, exempelvis SOU 2004:23 och SOU 2015:43
- regeringens årsrapporter till riksdagen om EU-arbetet och Regeringskansliets faktapromemorior
- underlag framtagna av myndigheter på regeringens uppdrag, framförallt av Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet
- officiell rapportering såsom *Sveriges Nationella Handlingsplan för främjande av förnybar energi enligt Direktiv 2009/28/EG och Kommissionens beslut av den 30.6.2009* samt *Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar* (Ds 2014:11)
- beskrivningar av svenskt EU-arbete, exempelvis rapporten *Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler* framtagen år 2010 av Tillväxtverket och Regelrådet.

### Slutsatserna från detta delprojekt kan sammanfattas på följande sätt:

- Slutsatserna från tidigare forskning såsom Radaelli (2010), samt OECD-observationer, att Sverige inte arbetar med konsekvensanalyser motsvarande RIA har bekräftats.
- En förklaring till att konsekvensanalyser inte genomförts verkar vara att krav på att myndigheter ska genomföra denna typ av analys har formulerats först efter 2010. Exempelvis har den förordning om konsekvensutredning vid regelgivning som antogs 2007 ett fokus på konsekvenser för företag. Det finns inte heller på central nivå i förvaltningssystemet en institution som arbetar med att utveckla arbetet, vilket OECD exempelvis förespråkar, utan ansvaret vilar på en sektorsmyndighet.<sup>3</sup> Det saknas därmed både rutiner och kompetens på detta område. Det är också först under senare år som formella krav ställts på lagstiftaren (riksdagens utskott) att utvärdera lagstiftning i efterhand så rent generellt saknas ett institutionellt ramverk för denna typ av arbete.

---

<sup>2</sup> I ansökan använde vi benämningen Regelkonsekvensbeskrivning (RKB) men i publikationerna i projektet används i stället den engelska benämningen Regulatory Impact Assessment (RIA) eller cost-benefit analysis (CBA).

<sup>3</sup> Tillväxtverket har det formella ansvaret med stöd av Ekonomistyrningsverket. De gav år 2015 ut rapporten *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning* (ESV 2015:19).

- Ytterligare en förklaring till att konsekvensanalyser inte genomförts verkar vara att det har etablerats en myt om att denna typ av analys inte är möjlig att genomföras<sup>4</sup>. Det anges återkommande i olika dokument att ”styrmedel inte kan analyseras separat” och i stället beskrivs Sveriges arbete med att man använder en bred arsenal av åtgärder som införts över tid i klimatarbetet.
- En annan slutsats är att utformningen av politiken sker i en växelverkan mellan regeringen och olika myndigheter och att myndigheterna spelar en viktig roll i arbetet på EU-nivå inom sitt politikområde. Ett exempel på detta är Naturvårdsverket som argumenterar för att Sverige måste vara aktiva i förhandlingarna om utsläppsminskningar för att Sverige ska kunna nå sina miljömål.
- Att myndigheter har haft i uppgift att genomföra regeringsuppdrag i samverkan och underlagen visar att de i ett antal fall har skilda uppfattningar. Frågan är därför vem som avgör slutligt innehåll i de fall där samsyn krävs.
- Resultaten pekar på att frånvaron av analys har inneburit en politik som inte alltid är kostnadseffektiv och att Sverige varit sen med att lyfta fram landspecifika förutsättningar i förhandlingsarbetet på EU-nivå.

#### **Projektet har bidragit till fyra publikationer/artiklar:**

- Nerhagen L. and Forsstedt S. (2016) *Regulating transport. The possible role of regulatory impact assessment in Swedish transport planning*. Detta paper var ett underlag till diskussionerna vid the ITF/OECD round table in Stockholm 6 - 7 oktober 2016. Resultaten av diskussionerna har presenterats i följande publikation: Casullo, L. and Zhivov, N. (2017) *Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector*. ITF-OECD Discussion paper 2017:05
- Nerhagen L., Forsstedt S. and Hultkrantz L. (2017) *Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige*. Ekonomisk debatt nr. 3, årgång 45.
- Hansson L. and Nerhagen L. (2016) *Implementing regulatory measures in Sweden: on policy making traditions and the (non) use of regulatory impact assessment*. Presentation på the Sixth Biennial Conference, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Tilburg University, July 6-8, 2016. Reviderad och skickad till Journal of Environmental Policy & Planning with the title *Implementing regulatory measures in Sweden: policymaking traditions and institutional interplay*.
- Bidrag till rapport om de samlade resultaten från delprojekt 1 och 3 som kommer att publiceras som ett working paper i Høgskolen i Molde's rapportserie där Lisa Hansson numera är verksam. Titel: *Tjänstemäns arbete med nationella direktiv – hur skapas och reproduceras kunskap i samverkan?*

---

<sup>4</sup> Att det finns myter om nationalekonomisk miljöforskning har även lyfts internationellt, se Fullerton, D. and Stavins, R. (1998) *How Economists see the environment*. Nature Volume 395, Number 6701, October 1. Ingressen säger följande: “Economists and ecologists misunderstand each other about the environment. Improving interdisciplinary communication should enable natural scientists to take economic analysis and prescriptions more seriously.”

### 3. Delprojekt 2 – genomförande och resultat

Detta delprojekt är en fördjupning av de frågeställningar som beskrivs i Jussila Hammes, et al., (2013), Jussila Hammes, (2013b) och Nerhagen, et al. (2014). Den gemensamma underliggande frågeställningen är hur olika typer av incitament samt kunskap påverkar tjänstemäns användning av kostnads-nyttanalyser. Två teoretiska modeller har utvecklats och därutöver har ett enkätexperiment utformats och genomförts. Resultaten från de två senare ingår i konferenspappret.

Arbetet med den experimentenkäten påbörjades hösten 2016. I denna del utformades valfrågor liknande de som vanligtvis används i så kallade betalningsviljestudier. I stället för att skickas till vanliga medborgare skulle frågorna denna gång ställas till tjänstemän på en myndighet. Detta innebar behov av anpassning av frågorna så att de liknar den typ av situation som en tjänsteman kan möta i sin vardag. Vidare så ville vi anpassa frågeställningen till arbetet med förnybarhetsdirektivet. Arbetet inleddes därför med en genomgång av svenska rapporter som har beröring till denna fråga. Exempel på dessa var myndighetsrapporter om Klimatklivet, Underlagsrapporter från arbetet med ett nationellt skogsprogram, IVA:s projekt Vägval el m fl.

Därutöver behövde frågorna och enkäten utformas med hänsyn tagen till de ekonometriska analysmetoder som skulle användas. Det innebar bland annat att beskriva konsekvenserna av ett visst val i flera dimensioner. På senhösten 2016 genomfördes därför ett metodseminarium för att diskutera dessa frågor. Under våren 2017 diskuterades sedan problembeskrivning och ordval med projektets referensgrupp. Slutresultatet blev att enkäten innehöll följande beskrivning av möjliga konsekvenser av en omställning av transportsektorn. Enkäten skickades ut till tjänstemän på de fem deltagande myndigheterna under sensvåren 2017.

#### **Minskade årliga utsläpp år 2030 jämfört med idag**

I dag är energianvändningen i den svenska personbilflottan ungefär 5,6 per kWh per mil i genomsnitt vilket innebär utsläpp av CO<sub>2</sub> på 1,7 kg/mil. Med drivmedel baserade på biomassa kan utsläppen per kWh bli lägre. Därmed kan de totala utsläppen, som idag är ungefär 11 miljoner ton per år, minska.

#### **Statligt stöd till år 2030**

Staten får in pengar på skatter, bland annat på försäljning av drivmedel. Statens skatteintäkter används bland annat till stöd för energiomställning och minskad klimatpåverkan. Ett aktuellt exempel på hur staten bidrar till omställning är Klimatklivet. Regeringen satsar sammanlagt 3,5 till 4 miljarder kronor i särskilt stöd för klimatinvesteringar under perioden 2015 – 2020. Liknande åtgärder är möjliga att genomföra även i framtiden.

#### **Påverkan på luftkvalitet**

Hur biomassa används i transportsektorn påverkar utsläppen av andra luftföroreningar än CO<sub>2</sub>. Med en ökad användning av el som drivmedel är det troligt att utsläppen minskar och det kan innebära förbättringar för människors hälsa, framförallt om utsläppen minskar i större tätorter. Drivmedelsvalet påverkar inte utsläpp av t.ex. slitagepartiklar.

#### **Påverkan på biodiversitet**

En ökad användning av biomassa i transportsektorn kan få konsekvenser för möjligheten att nå miljömålet Levande skogar. Bedömningen idag är att fler åtgärder behövs för att nå detta mål. Ökad användning av alternativa skogsbruksmetoder, som exempelvis inte innebär kalhuggning, ses som en åtgärd att minska påverkan på biologisk mångfald. En ökad användning av sådana metoder kan dock få konsekvenser för tillgången på biomassa för produktion av biodrivmedel och el.

#### **Alternativa drivmedel av biomassa**

Flera forskningsprogram har genomförts som visar att biomassa från skogen kan användas för att producera olika typer av biodrivmedel inklusive el.

#### **Tillgänglighet till allmänna "tankställen"**

Ökad elanvändning innebär ett behov av att investera i laddinfrastruktur. Andra biodrivmedel kan huvudsakligen distribueras med nuvarande distributionsnät av bensinstationer.

## Resultaten från detta delprojekt

*I den första teoretiska modellen* behandlas frågeställningen om vad som händer om det finns en etablerad praxis på en myndighet men det finns tjänstemän som gör en annan bedömning om behoven av åtgärder. Tjänstemännen är intresserade av att utvecklas inom sin profession vilket innebär problem om möjligheten begränsas av etablerad praxis. Resultaten visar att tjänstemän med avvikande åsikter antingen lämnar myndigheten eller stannar kvar och modifierar sin syn på åtgärdernas funktion. Det senare för att hantera sin upplevda så kallade kognitiva dissonans. En kostnads-nyttoanalys antas i modellen medföra att effekterna av den föreslagna åtgärden klarläggs och det framkommer att den inte är effektiv. Under detta antagande väljer enskilda tjänstemän hellre att leva i osäkerhet om vad som är en effektiv åtgärd än att riskera att utsätta sig för att hamna i en situation med kognitiv dissonans. Det som kan ändra detta utfall är om det finns en budgetrestriktion som myndigheten måste beakta.

*I den andra teoretiska modellen* är den teoretiska utgångspunkten en delegationsmodell. Frågeställningen är under vilka förutsättningar som en enskild tjänsteman väljer att göra en CBA som kommer att ge denne exakt information om det förväntade utfallet av en viss åtgärd. Denna frågeställning är intressant eftersom ett av motiven till varför denna metodik förespråkas internationellt är att vi som individer har svårt att förutsäga alla effekter för samhället av en åtgärd<sup>5</sup>. Att genomföra en CBA innebär dock en kostnad i form av ansträngning och frågan är om tjänstemannen tycker att nyttan av förbättrad information om utfallet är högre än ansträngningen som behövs för att skaffa sig den. Resultaten enligt modellen är att det är större sannolikhet att en riskavers tjänsteman genomför en CBA. Sannolikheten ökar också om tjänstemannen tidigare gjort en CBA och att ansträngningen därmed är mindre. Däremot minskar sannolikheten för att göra en CBA om det finns en etablerad målsättning eller norm som åtgärden bidrar till att uppnå. En bindande budgetrestriktion däremot ökar, liksom i det föregående pappret, sannolikheten för att det görs en CBA.

*I enkätexperimentet* hade vi, för att knyta an till den andra teoretiska modellen, en valfråga där vi gav information om både nyttan av att minska utsläppen av koldioxid och kostnaden för olika handlingsplaner. Vi undersökte också betydelsen av information genom att för halva gruppen utelämna viss information. Vi var intresserade både i eventuella skillnader i svarsbeteende mellan tjänstemän på olika myndigheter (betydelse av myndighetskulturer eller normer) och mellan enskilda individer beroende på individkaraktäristika (betydelse av utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet etc). Vi finner statistiskt signifikanta skillnader i svarsbeteende där tjänstemän på Naturvårdsverket jämfört med tjänstemän på övriga myndigheter med större sannolikhet väljer alternativ som är väldigt kostsamma men som ger måluppfyllelse. Vi finner också att det verkar som att information om att det finns en alternativ användning med statens medel (en budgetrestriktion) ändrar svarsbeteendet så att en större andel väljer mindre kostsamma alternativ. Vi kan också se en skillnad i svarsbeteende mellan utbildade nationalekonomer och de med annan bakgrund.

### Projektet har resulterat i ett working paper och ett konferenspaper:

Jussila Hammes, J. (2017) *The impact of career concerns and cognitive dissonance on bureaucrats' use of cost-benefit analysis*. CTS working paper 2017:5, S-WOPEC. Har presenterats på Transportforum, 2018 samt för Finansdepartementet, 5 februari 2018.

Jussila Hammes, J., Nerhagen, L. and Congdon Fors, H. (2018) *The influence of individual characteristics and institutional norms on bureaucrats use of CBA: theory and a choice experiment*. Presenteras på the 6<sup>th</sup> World Congress of Environmental and Resource Economics i Göteborg 25-29 juni, 2018.

---

<sup>5</sup> Se exempelvis Sunstein, C. (1999) *Cognition and Cost-Benefit Analysis*. University of Chicago Law School, John. M. Olin Law and Economics Working Paper No. 85

---

## 4. Delprojekt 3 – genomförande och resultat

---

Detta delprojekt tog sitt avstamp i delprojekt 1. Bakgrunden är att diskussioner om experters roll i samhället förvånansvärt sällan tar upp frågan om hur expertisen uppstår. I delprojektet undersöktes tjänstemäns arbete med nationella direktiv med fokus på att undersöka följande frågeställningar:

- Hur skapas kunskap i samverkan
- Vilken roll samhällsekonomiska analysmetoder har då man tar fram ny kunskap/rapporter etc.

I delprojektet studerades två olika fall (processer) som handlade om att ta fram underlag och policyrekommendationer som ska användas i arbetet med omställningen av transportsystemet mot ökad användning av förnyelsebara drivmedel. Processernas genomförande skiljde sig åt:

- Process A koordinerades av Regeringskansliet med få involverade
- Process B koordinerades av en myndighet med många på olika myndigheter involverade

Det material som använts i detta delprojekt är breda dokumentanalyser och intervjuer med tjänstemän.

Delprojekt 3 utgår från två olika teoretiska utgångspunkter. Den första handlar om tjänstemäns roller i policyprocesser (Svara 2006; Hysing, Olsson 2012). Den teorin visar på att tjänstemän kan arbeta mer eller mindre nära den politiska nivån och uppvisa olika grad av självständighet. I teorin används en typologi som visar på fyra olika tjänstemannaroller; den politiskt-administrativa tjänstemän, den följsamma tjänstemän, självständiga tjänstemän och tjänstemän med överlappande roller. Den andra teoretiska utgångspunkten förklarar hur tjänstemän/planerare tar fram och skapar ny kunskap i policyprocesser. Tjänstemän använder olika former av kunskap från olika antal källor i sitt arbete (Healey, 2006; Tennøy, et al. 2016). Ett sätt att undersöka kunskapsproduktion är att skilja, eller gruppera, kunskapandet i olika kategorier. När planerare producerar en plan eller rekommendationer så förlitar sig planerarna på alla dessa typer av kunskapskategorier, men en eller flera kategorier kan vara mer eller mindre dominerande (Tennøy et al., 2016). De kategorier som används i teorin är: processkunskap, kunskap om projekten och målen, kontextkunskap och expertkunskap. De tre första kategorierna kan också definieras som erfarenhetsbaserad kunskap (Henriksson 2016).

### **Resultaten från detta delprojekt kan sammanfattas på följande sätt:**

- Tjänstemän tar fram ny kunskap genom att framförallt använda tidigare rapporter och utredningar, så kallad kontextkunskap. Detta är den mest tongivande kunskapskällan i båda processerna. En konklusion är att befintlig kunskap reproduceras som ny kunskap. Det kan också noteras att i det ena fallet så specificerar regeringen i regleringsbrevet exempel på tidigare rapporter som kan användas i arbetet. Det innebär att den politiska nivån också legitimerar denna typ av kunskapsinhämtning.
- I process B, som är koordinerad av en myndighet, är också processkunskap ett viktigt verktyg och det läggs mycket resurser på att få till en god process mellan tjänstemän och olika myndigheter. Processen redovisas också som ett resultat (output) i arbetet: ”Processen, det vill säga hur vi har arbetat tillsammans och den organisation och samordning som vi har byggt upp mellan myndigheterna, är ganska unik.... Däremot är de flesta förslagen inte helt nya.”. Citatet kommer från myndigheternas egna slutredovisning.
- Det finns också en tät uppföljning mellan tjänstemännen som arbetar med direktiven och tjänstemännen på regeringskansliet. Via regelbundna möten verifieras inriktning och innehåll med regeringskansliet. De mål som regeringen har, till exempel målet om minst 70 procents minskning av växthusgasutsläpp i transportsektorn mellan 2010 och 2030, sätter utgångspunkten för arbetet. Vi finner inte exempel på att tjänstemännen ifrågasätter dessa mål eller den täta kontakten. Man kan diskutera tjänstemännens roller i denna situation. Det finns

exempel på drag av den följsamma tjänstemannen och överlappade roller. I båda de rollerna är graden av uppdelning av uppgifter och normer mellan politiker och tjänstemän låg.

- I vilken mån samhällsekonomiska analysmetoder använts i process A har inte kunnat klarläggas. Det var inte något som var prioriterat i arbetet och tjänstemannen tog inte heller in tjänstemän som hade kompetens i CBA. I process B var inte CBA en integrerad del i det övriga arbetet utan dessa frågor hanterades i en separat arbetsgrupp. Men CBAN i detta fall handlade framförallt om att återge gamla CBA-analyser (resultat) och inte genomföra nya egna analyser.
- I process B återfinns liknande beskrivningar som identifierades i delprojekt 1, nämligen betoningen på svårigheterna med att göra samhällsekonomiska analyser: ”Värdering av samhällsekonomiska kostnader är förknippade med stor osäkerhet. Dels för att transportsystemet och påverkan på samhället förändras över tid och dels för att kunskapen om trafikens olika effekter sällan är kompletta liksom de metoder som används för att värdera dessa effekter”.
- Projektet har också identifierat en åtskillnad i expertrollen mellan tjänstemän, något vi kallar för ”Policy specifika experter” och ”CBA experter”. De tjänstemän som är policy specifika experter kommer från olika utbildningsbakgrunder och har en hög expertis inom sitt område, något de arbetat upp genom både erfarenhetsbaserad kunskap och sin akademiska profession. Denna expertrollen är dock betydligt mer tvärvetenskaplig, men policyspecifik. CBA-experten är de tjänstemän som arbetar med CBA på myndigheter. De har också en hög expertis inom sitt policyområde, men tillskrivs också en betydligt mer disciplinär expertroll i egenskap av CBA-expert. Dessa tjänstemän kan vara ganska ensam i sin roll. I intervjumaterialet framkommer att det finns en osäkerhet i rollen, då de blir sedda som experter och det är en roll som inte alltid är självvald. Att få vidareutbildning och möta andra som arbetar med liknande frågor framställs som viktigt.

### **Projektet har resulterat i följande publikationer/presentationer**

- Hansson, L. (2018) *Knowledge making in coordinated policy practices*. Ska presenteras på The 46th European Transport Conference, 10-12 Oktober 2018, Dublin. Pappret är också under review för publicering i en av de journaler som är knytta till konferensen och har också presenterats på ett internt forskningsseminarium på Høgskolen i Molde
- Hansson, L. och Nerhagen, L (2018) *Tjänstemäns arbete med nationella direktiv – hur skapas och reproduceras kunskap i samverkan?* Working paper som ska publiceras i Høgskolen i Moldes rapportserie.

---

## 5. Kunskapsspridning

---

### 5.1. Avslutningsseminarium

Den 9 maj 2018 bjöd projektet in tjänstemän till ett avslutningsseminarium som genomfördes i VTI:s lokaler i Stockholm. Det genomfördes i samarbete med Naturvårdsverket och Plattformen för samhällsekonomisk analys. Inbjudan skickades först ut till de som varit engagerade i projektet och till de som deltar i arbetet med Plattformen. Någon vecka senare annonserade Naturvårdsverket om seminariet i sitt nyhetsbrev och inbjudan skickades då även ut via den vanliga sändlistan för VTI/Transportekonomis seminarieserie. Information om seminariet lades även ut på VTI:s interna och externa hemsida. Närmare 30 personer anmälde sig och deltog i seminariet. Några som inte hade möjlighet att resa till Stockholm deltog via länk. Det var deltagare från Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Riksrevisionen, Energimyndigheten, Trafikverket, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Kemikalieinspektionen men även en person från en Länsstyrelse.

Avslutningsseminariet innehöll följande delar:

- Introduktion till projektet - *Lena Nerhagen, VTI*
- Delprojekt 1 om hur Sverige arbetat med förnybarhetsdirektivet - *Lena Nerhagen, VTI och Lisa Hansson, Högskolen i Molde*
- Delprojekt 2 med teoretisk modellering och ett valexperiment som undersökt hur tjänstemän hanterar CBA - *Johanna Jussila Hammes, Konjunkturinstitutet och Lena Nerhagen, VTI*
- Delprojekt 3 om hur samhällsekonomisk analys använts i två nyligen genomförda utredningar med koppling till förnybarhetsdirektivet - *Lisa Hansson, Högskolen i Molde*
- Presentation av Naturvårdsverkets nya vägledning om samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet med fokus på framtagande av styrmedel - *Ficre Zehaie och Jennie Hokander, Naturvårdsverket.*

Efter dessa presentationer följde en avslutande diskussion där en utgångspunkt var följande frågor:

#### Diskussionsfrågor

- "Cost-benefit thinking" vs samhällsekonomisk kalkyl
- Krav på konsekvensutredning vid regelgivning – vilka förvaltningsmyndigheter berörs och vilka krav gäller för övriga (vilka krav på ex ante konsekvensanalyser är integrerade i kärnverksamheten)?
- Oberoende analys vs "genomföra regeringens politik"
- Nationalekonomens nuvarande roll i förvaltningarna? →
- "Whole-of-government approach" vs ansvarsprincip och närhetsprincip
- Finns fortsatta forskningsbehov om användningen av samhällsekonomisk analys/RIA i det svenska förvaltningssystemet (jmf. temat på WCERE 2018 pre-conference: "Supply and Demand of Environmental Economics Policy Advice")? I så fall om vad?



**vti**



För att underlätta ett öppet erfarenhetsutbyte dokumenterades inte diskussionen. En kort sammanfattning är att både resultaten från delprojekt 2, om beskrivningen av kognitiv dissonans och betydelsen av att tydliggöra att det finns en budgetrestriktion, liksom resultaten från delprojekt 3 om kunskapande och den följsamme tjänstemannen väckte intresse. Vidare diskuterades likheter och skillnader mellan myndigheter. Bland annat nämndes Trafikverkets arbete med så kallade åtgärdsvalsstudier. Naturvårdsverkets representanter å sin sida beskrev att nationalekonomerna utgör en liten andel av de anställda på myndigheten och hur de nu arbetar med att komma in tidigt i arbetet med att utforma styrmedel och att på ett tidigt stadium lyfta frågan: ”Vad är problemet?”. Detta är också den fråga som lyfts i inledningen av genomförandet av en RIA. Detta är en skillnad jämfört med tidigare vägledningar på Naturvårdsverket som har haft ett fokus på det som utgör underlag för en samhällsekonomisk kalkyl, nämligen kvantifiering och monetär värdering av effekter. Den nya vägledningen ska vara ett hjälpmedel i detta nya arbetssätt. De gav också exempel på när denna typ av analys medfört minskade krav på åtgärder för att hantera ett visst miljöproblem. Det konstaterades också under diskussionen att de krav som ställs från politisk nivå på genomförandet av denna typ av analys har betydelse för i vilken utsträckning sådant analysarbete sker på myndighetsnivå.

## 5.2. Referensgruppsmöten, konferenser och seminarier

Inom ramen för projektet har det genomförts 7 interna möten med projektgruppen, det första den 22 april 2015. Därutöver har resultaten varit föremål för vetenskaplig diskussion och granskning vid exempelvis de granskningsseminarium som är etablerad praxis vid VTI/Transportekonomi innan ett working paper publiceras. Dessa beskrivs inte närmare här utan i detta avsnitt ger vi en översikt över hur resultaten förmedlats till en vidare krets utöver avslutningsseminariet.

- Lunchföreläsning Energimyndigheten 2015-11-12
- Seminarium på Energimyndigheten 2016-05-13
- 3 referensgruppsmöten (det första 24 maj 2016).
- Presentation av resultatet i delprojekt 1 på konferensen Regulatory governance, juni 2016 i Tilburg
- Presentation av resultat om RIA på ITF-OECD konferens 2016-10-05 i Stockholm
- Presentation för forskningsprojektet Triple Steelix i Borlänge 2017-05-23
- Presentation av resultat på Forum för tillämpad samhällsekonomisk analys 2017-11-22 i Stockholm
- Presentation av projektet och resultat på Perspektiv på Energi, 5 - 6 december 2017 i Stockholm
- Kort presentation av hela forskningsprojektet samt presentation av resultaten av delprojekt 2, teoripapper ett, på Transportforum, januari 2018 i Linköping
- Presentation av delprojekt 2, teoripapper ett, på Finansdepartementet i februari 2018
- Presentation av delprojekt 2, teori och enkätexperimentpappret, på Världskonferensen för miljöekonomier i Göteborg 25 – 29 juni 2018
- Presentation av det vetenskapliga pappret från delprojekt 3 på den Europeiska Transportkonferensen, 10 - 12 oktober 2018 i Dublin.



---

## Referenser i den ursprungliga ansökan<sup>6</sup>

---

Ahlbäck, S. & Widmalm, S., 2012. Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten. Dagens Nyheter, 26 10.

Broberg, T., Samakovlis, E. & Forslund, J., 2010. Investeringsstöd - ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken. Ekonomisk debatt, 38(3), pp. 17-26.

Christensen, T. & Laegreid, P., 2007. Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. Governance, pp. 499-520.

De Francesco, F., Radaelli, C. M. & Troeger, V. E., 2011. Implementing regulatory innovations in Europe: The case of impact assessment. Journal of European Public Policy, pp. 1-21.

Ehn, P., Isberg, M., Linde, C. & Wallin, G., 2003. Swedish bureaucracy in an era of change. Governance, Volume 16, pp. 429-458.

Eliasson, J. & Lundberg, M., 2011. Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Transport Reviews, pp. 1-20.

George, A. L. & Bennet, A., 2005. Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge, MA: MIT Press.

Hahn, R. W., 2000a. The impact of economics on environmental policy. Journal of Environmental Economics and Management, Volume 39, pp. 375-399.

Hahn, R. W. & Dudley, P. M., 2007. How well does the U.S. government do benefit-cost analysis?. Review of Environmental Economics and Policy, 1(2), pp. 192-211.

Hrelja, R. et al., 2013. Innovations for sustainable public transport - Experiences and challenges in the Scandinavian counties, Linköping: VTI rapport 799.

Hysing, E. & Olsson, J., 2012. Tjänstemän i politiken. Lund: Studentlitteratur.

Jussila Hammes, J., 2013b. Civil servants' education and the use of cost-benefit analysis in environmental policy-making. S-WoPEc No. 2013:30.

Jussila Hammes, J., 2013. The political economy of infrastructure planning in Sweden. Journal of Transport Economics and Policy, 47(3), pp. 437-452.

Jussila Hammes, J., Pyddoke, R. & Nerhagen, L., 2013. The impact of education on environmental policy decision-making. S-WoPEc No. 2013:9.

Konjunkturinstitutet, 2012. Miljö, ekonomi och politik, Stockholm: s.n.

Kriström, B. & Bergman, M. B., 2013. Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt - en vägledning, s.l.: Naturvårdsverket.

---

<sup>6</sup> För övriga referenser hänvisas till de publikationer som anges under respektive delprojekt.

Lindberg, G. & Nerhagen, L., 2013. Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar. Metodik för samhällsekonomisk analys med beräkningshandledning i bilaga, Linköping: VTI rapport 783.

Lundin, M. & Öberg, P., 2014. Expert knowledge use and deliberation in local policy making. *Policy Science*, Volume 47, pp. 25-49.

Länsstyrelsen Dalarna, 2012. Är miljömålsåtgärder effektiva? En utvärdering i fyra län, s.l.: Länsstyrelsen Dalarnas län Rapport 2011:24.

Naess, P., Hansson, L., Richardson, T. & Tennoy, A., 2013. Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between 'state-of-the-art' knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice*, 14(4), pp. 470-491.

Naturvårdsverket, 2004. Ekonomiska konsekvensanalyser i myndigheternas miljöarbete - förslag till förbättringar, Stockholm: s.n.

Nerhagen, L. & Hultkrantz, L., 2013. Samhällsekonomiska analyser av åtgärder i krisberedskapsarbetet - teori, metodik och tillämpning, Linköping: VTI rapport 789.

Nerhagen, L., Pyddoke, R. & Jussila Hammes, J., 2014. Response to a social dilemma : an analysis of the choice between an economic and an environmental optimum in a policy making context. *S-WoPEc* No. 2014:8.

Nilsson, J.-E., 1991. Investment decisions in a public bureaucracy. A case study of Swedish road planning practices. *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 10, pp. 163-175.

OECD, 2004. Environmental performance reviews: Sweden, Paris: OECD.

OECD, 2008. Regulatory reform and the environment. OECD reviews of regulatory reform. Regulatory reform in Sweden, Paris: s.n.

Ordóñez, L. D., Schweitzer, M. E., Galinsky, A. D. & Bazerman, M. H., 2009. Goals gone wild: The systematic side effects of over-prescribing goal setting. *Academy of Management Perspectives*, 23(3), pp. 82-87.

Proposition, 2009/10:155. Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete, s.l.: s.n.

Pyddoke, R. & Nerhagen, L., 2010. Miljöpolitik på samhällsekonomisk grund. En fallstudie om styrmedlet miljö kvalitetsnormer för partiklar och kvävedioxid, Linköping: u.n.

Radaelli, C. M., 2005. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, pp. 924-943.

Radaelli, C. M., 2010. Rationality, power, management and symbols: four images of regulatory impact assessment. *Scandinavian Political Studies*, 33(2), pp. 164-188.

Rothstein, B., 2010. Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. 3 ed. Stockholm: SNS förlag.

Samakovlis, E. & Vredin Johansson, M., 2007. En soppa med Klimp? Utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen. *Ekonomisk debatt*, Issue 7, pp. 31-43.

Sevä, M. & Jagers, S. C., 2013. Inspecting environmental management from within: The role of street-level bureaucrats in environmental policy implementation. *Journal of Environmental Management*, Volume 128, pp. 1060-1070.

SOU, 2008:25. Energieffektiveseringsutredningen, Stockholm: s.n.

SOU, 2008:24. Svensk klimatpolitik, Stockholm: s.n.

SOU, 2009:31. Effektiva transporter och samhällsbyggande, s.l.: Statens offentliga utredningar.

SOU, 2013:84. Fossilfrihet på väg. Del 1, s.l.: Statens offentliga utredningar.

Statskontoret, 2012. Miljöövervakning - kartläggning och analys, s.l.: Statskontorets Rapport 2012:12.

Söderholm, P., 2014. En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet, Luleå: Luleå tekniska universitet.

Tenbrunsel, A. E., Wade-Benzoni, K. A., Messick, D. M. & Bazerman, M. H., 2000. Understanding the influence of environmental standards on judgments and choices. *The Academy of Management Journal*, 43(5), pp. 854-866.

Tennoy, A., 2012. How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making process, s.l.: Norwegian University of Life Sciences, UMB, Thesis no 2012:1.

Vetenskapliga rådet för klimatfrågor, 2007. Vetenskapligt underlag för klimatpolitiken, s.l.: s.n.

Widmalm, S., Widmalm, F. & Persson, T., 2014. Välfärden undermineras av vårt fokus på utvärdering. *Dagens Nyheter*, 19 04, pp. <http://www.dn.se/debatt/valfarden-undermineras-av-vart-fokus-pa-utvarderingar/>.

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut inom transportsektorn. Huvuduppgiften är att bedriva forskning och utveckling kring infrastruktur, trafik och transporter. Kvalitetssystemet och miljöledningssystemet är ISO-certifierat enligt ISO 9001 respektive 14001. Vissa provningsmetoder är dessutom ackrediterade av Swedac. VTI har omkring 200 medarbetare och finns i Linköping (huvudkontor), Stockholm, Göteborg, Borlänge och Lund.

The Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), is an independent and internationally prominent research institute in the transport sector. Its principal task is to conduct research and development related to infrastructure, traffic and transport. The institute holds the quality management systems certificate ISO 9001 and the environmental management systems certificate ISO 14001. Some of its test methods are also certified by Swedac. VTI has about 200 employees and is located in Linköping (head office), Stockholm, Gothenburg, Borlänge and Lund.

HEAD OFFICE  
LINKÖPING  
SE-581 95 LINKÖPING  
PHONE +46 (0)13-20 40 00

STOCKHOLM  
Box 55685  
SE-102 15 STOCKHOLM  
PHONE +46 (0)8-555 770 20

GOTHENBURG  
Box 8072  
SE-402 78 GOTHENBURG  
PHONE +46 (0)31-750 26 00

BORLÄNGE  
Box 920  
SE-781 29 BORLÄNGE  
PHONE +46 (0)243-44 68 60

LUND  
Medicon Village AB  
SE-223 81 LUND  
PHONE +46 (0)46-540 75 00

