

# Sammanfattning

Denna rapport handlar om hur statliga myndigheter arbetar med remisser från regeringen och hur de uppfattar detta arbete. Rapporten är föranledd av att remissväsendet (dvs. metoden att handlägga ärenden medelst remiss) ofta framställs som en central och viktig del av regeringens beslutsfattande och att myndigheterna intar en central position bland remissinstanserna. Samtidigt är remissväsendet sparsamt studerat.

Frånvaron av studier av myndigheternas remissarbete gör att vi nästan ingenting vet om i vilken utsträckning myndigheterna efterföljer råden om hur remissvaren bör utformas, hur myndigheterna organiserar sitt remissarbete eller hur myndigheterna uppfattar detta arbete. Kunskaper saknas även om hur olika grundläggande egenskaper hos myndigheterna – som deras storlek och typ av verksamhet – påverkar deras remissarbete.

Denna brist på kunskap är olycklig, inte bara för att myndigheterna lägger ner mycket resurser på remissarbetet – omkring en miljard kronor om året – utan också för att det under senare år har höjts röster om att kvaliteten på regeringens beslutsunderlag har sjunkit, där ett försämrat remissväsende har pekats ut som en bidragande orsak. Försämringen sägs delvis bero på brist på tid och resurser, men även på att viljan och modet att ”säga sanningen till makten” kan ha minskat.

Mot denna bakgrund är ambitionen med denna studie att skapa en bredare och mer utförlig bild av myndigheternas remissarbete. Om brister och problem uppdragas vill vi också föreslå förändringar för att förbättra myndigheternas remissarbete. För detta ändamål besvaras följande frågor:

1. Hur har remissväsendet vuxit fram i Sverige, och hur ser riksdagens och regeringens reglering av myndigheternas remissarbete ut i dag?

2. I vilken utsträckning följer myndigheterna denna reglering?
3. Hur skiljer sig myndigheternas regelefterlevnad åt med avseende på deras storlek och typ av verksamhet?
4. I vilken utsträckning styrs remissarbetet av myndighetsinterna strukturer, formella såväl som informella?
5. Vilken betydelse tillmäter myndigheterna remissvaren, och vad anser de att remissarbetet innefattar?
6. Hur omfattande är myndigheternas remissarbete, och hur mycket kostar detta arbete?
7. Behöver myndigheternas remissarbete förstärkas, och i så fall hur då?

Undersökningen bygger dels på en AI-analys av närmare 20 000 remissvar som finns i Ekonomistyrningsverkets (ESV) databas från åren 2011–24 avseende rapporter och betänkanden i departementsserien (Ds) och statens offentliga utredningar (SOU), dels på en intervjustudie med knappt 40 chefer och medarbetare vid tolv myndigheter av skilda storlek och inom olika typer av verksamhetsområden.

## Framväxt och gällande ordning

Den historiska skildringen i kapitel 2 visar att det sedan mitten av 1300-talet har funnits grundlagsliknande krav på regenten att bereda sina ärenden i en krets av rådgivare med viss autonomi. Regenterna har levt upp till detta krav på olika sätt och i olika grad, men regeln har formellt bara varit ur spel under de båda kungliga enväldena (1680–1719 och 1772–1809).

Rådgivarna hade länge formen av ett sammanhållet råd som från 1600-talets början bestod av myndighetschefer, och som länge också utgjorde kärnan i de riksmöten (senare riksdagar) som samlades för att rådslå med kungen i större frågor. Över tid kom dock rådet att skiljas först från riksdagen och sedan – och definitivt från 1720 – från myndigheterna (kollegierna). Myndigheterna hade således länge en stark position i rådet, och då myndigheterna blev alltmer professionaliserade kom rådet att alltmer ta formen av ett sakligt grundat

expertråd. Dock var det först med 1809 års regeringsform som det infördes en allmän bestämmelse i regeringsformen om att nödvändiga upplysningar alltid ska hämtas från berörda myndigheter innan beslut fattas av regeringen.

De fåtal studier som finns av myndigheternas remissarbete under perioden från andra världskrigets slut fram till det att 1974 års regeringsform trädde i kraft pekar dels på problem med överbelastning i både departement och myndigheter, dels oklarheter om hur yttranden skulle beredas i myndigheterna – vad man fick yttra sig om och vilka som skulle involveras i remissarbetet.

Den grundlagsreglering som kom på plats 1809 fördes över till 1974 års regeringsform genom bestämmelsen i regeringsformen (RF) 7:2, som stadgar att regeringen vid beredningen av regeringsärenden ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Skillnaden från 1809 är att även andra aktörer än myndigheterna nu ska höras vid beredningen av regeringsärenden.

Allmänna regler i myndighetsförordningen och förvaltningslagen om hur myndigheterna ska hantera och besluta i ärenden gäller även för remissvar. Men någon särskild författningsreglering av myndigheternas remissarbete, som preciserar bestämmelsen i RF 7:2, finns inte. I stället preciseras arbetet i två departementspromemorior: den så kallade Propositionshandboken (Ds 1997:1) och *Svara på remiss*. Den förra styr främst arbetet inom Regeringskansliet.

Den senare, som främst riktas till remissinstanserna, är kortfattad och tämligen allmänt hållen med ett antal ”önskemål om remissvarens utformning”, dvs. den är enbart rådgivande. Bland annat understryks att remissinstanserna bör vara tydliga med om de instämmer i förslagen, motsätter sig dem eller inte har några synpunkter på dem. Och om remissinstansen är tveksam bör detta klart sägas och inte komma till uttryck i svårtolkade formuleringar. Ställningstaganden bör också motiveras.

## **Analysen visar att myndigheternas ställningstaganden i remissvar bör bli tydligare**

Antalet AI-analyserade remissvar uppgår till 19 758. Två tredjedelar av svaren har bedömts innehålla tydliga ställningstaganden, medan

en fjärdedel bedömts innehålla otydliga ställningstaganden. Andelen tydliga ställningstaganden sjunker till 44 procent om svar med ställningstagandet ”inga synpunkter” eller motsvarande formulering anses vara otydliga.

Två tredjedelar av remissvaren innehåller en argumentation som backar upp ställningstagandena, medan en tredjedel saknar argumentation. En knapp tiondel av svaren har en negativ inställning till de remitterade förslagen, medan 37 procent har en positiv inställning. Resterande 55 procent har en neutral eller otydlig inställning till förslagen.

Fyra av tio remissvar innehåller både ett tydligt ställningstagande och argumentation. En mycket liten andel av dessa svar – 4 procent – anses samtidigt vara negativa till förslagen. Det är vanligt att myndigheterna avger tydliga ställningstaganden utan argumentation och utan att uttrycka sig antingen positivt eller negativt till förslagen. Nära en fjärdedel av alla analyserade remissvar tillhör denna grupp. Det sammanhänger troligen med att många myndigheter som tillstyrker förslag eller svarar att de inte har några synpunkter anser att de inte behöver argumentera för dessa ställningstaganden.

En femtedel av remissvaren innehåller argumentation men saknar samtidigt tydliga ställningstaganden. Detta indikerar en avvaktande eller passiv hållning. Ett drag av passivitet finns också i de mycket vanligt förekommande remissvar som innehåller ställningstagandet ”inga synpunkter” och som samtidigt saknar argumentation.

Myndigheternas försiktighet märks också av den stora begreppsflora som de använder i sina ställningstaganden. Många formuleringar är svårtolkade och en del närmast undanglidande. Klart är också att de begrepp som Statsrådsberedningen (SB) förordar i sin promemoria *Svara på remiss* inte har slagit igenom. I stället för ”instämmer i” och ”motsätter sig” föredrar många myndigheter begreppsparat ”tillstyrker” och ”avstyrker”.

Undersökningen visar att skillnaderna mellan olika typer av myndigheter över lag är små. Det finns en tendens till att mindre myndigheter oftare än större lämnar remissvar utan argumentation och att mindre myndigheter är något mer benägna än större att avge otydliga ställningstaganden. Rättsvårdande myndigheter utmärker sig genom att oftare än andra myndigheter avge otydliga ställningstaganden. De är underrepresenterade bland de remissvar som innehåller tydliga ställningstaganden, har argumentation och är

positivt inställda till förslaget, samtidigt som de är överrepresenterade bland de remissvar som har argumentation men saknar ett tydliga ställningstaganden.

## **Omfattande organisering och stort engagemang för remissarbetet**

Vår kvalitativa studie av tolv myndigheter visar att remissarbetet ses som en viktig uppgift och att det finns ett stort engagemang och en betydande respekt för detta arbete. Arbetet anses som viktigt främst för att det möjliggör för myndigheten att förse regeringen med sakliga underlag i viktiga beslut. Men arbetet anses även medföra kunskap om planerade reformer och författningsförändringar. Det finns också en medvetenhet om att andra aktörer, som oppositionen, media, andra myndigheter och privata organisationer tar del av myndighetens remissvar.

Arbetets betydelse visar sig bland annat i att många funktioner för remissarbetet är centralt placerade inom myndigheterna, där myndighetsledning och rättsavdelningar ofta intar centrala positioner. Flertalet av de intervjuade myndigheterna har också lagt ner betydande resurser på att ta fram skriftliga handläggarstöd, mallar, interna webbsidor och utbildningar för remissarbetet.

Förfarandet är snarlikt bland myndigheterna och går ut på att en remiss som inkommer till myndigheten fördelas av en särskild fördelningsansvarig till en ansvarig enhet/avdelning, ibland direkt till en handläggare. Remissfördelaren kan ibland tala om vilka delar av remissen som handläggaren ska fokusera på. Den handläggare som tilldelas remissen kan antingen arbeta själv med den eller så bildas en arbetsgrupp. Normalt ska remissen samordnas med alla berörda avdelningar och enheter, och oftast ska också någon juridisk instans konsulteras. I normalfallet saknas det regler om externa kontakter, men sådana förekommer relativt ofta, främst med andra myndigheter. Myndigheterna är betydligt mer restriktiva när det gäller kontakter med privata organisationer.

I de flesta fall är myndighetschefen beslutsfattare. Vid föredragning bifogas ofta någon form av föredragningspromemoria, där det vanligen tydligt ska framgå om myndigheten tillstyrker, avstyrker eller inte har några synpunkter på förslagen. Inom flera myndigheter

ska det även framgå vilka delar av organisationen utkastet har beretts med, och vid några myndigheter, även om det finns uppfattningar som inte har beaktats av den föredragande avdelningen eller enheten.

Genomgående präglas remissarbetet av en långtgående konsensuskultur. Konflikter löses nästan alltid och anteckningar om avvikande mening förekommer i princip aldrig. Samtidigt visar studien att det finns ett antal frågor gällande såväl processer som innehåll där myndigheterna antingen uttrycker osäkerhet eller olika syn. Dessa åsiktsskillnader finns mer mellan än inom myndigheterna. Skillnaderna gäller exempelvis synen på externa kontakter, där vissa ser arbetet som en strikt intern angelägenhet, medan andra anser att kontakter kan tas utanför myndigheten, och då främst med andra myndigheter.

En annan fråga gäller i vilken utsträckning man ska följa rekommendationerna om tydliga ställningstaganden i SB:s *Svara på remiss*. Här anser några myndigheter att ansvariga handläggare är helt fria att formulera remissvaret som de vill, medan andra anser att riktlinjerna ska följas.

Det finns även osäkerheter och delade meningar om vad myndigheterna ska, får och bör uttala sig om. Detta gäller 1) om myndigheten enbart ska uttala sig om sitt eget ansvarsområde, 2) om myndigheten ska hålla sig strikt till utredningens direktiv och förslag, och 3) om myndigheterna bara får uttala sig om genomförandet av förslagen ("hur") eller om de även kan uttala sig om den idé, eller den reform, som utredningen har att lägga förslag om ("vad"). Det sistnämnda kan ses som en fråga om administration/juridik (hur) eller politik (vad).

Undersökningen visar att det är betydligt mer som förenar än som särskiljer de olika typerna av myndigheter. Vissa skillnader kan dock skönjas. Exempelvis arbetar de större myndigheterna med större fördelnings- och samordningsfunktioner än de mindre. Myndighetscheferna tenderar också att inta en mer aktiv roll i remissarbetet inom mindre myndigheter. Över lag framstår remissarbetet inom de mindre myndigheterna som mer personberoende än inom de större.

Inom en mindre, rättsorienterad, myndighet som Stockholms tingsrätt gör sig invanda arbetssätt och traditionen tydligt påminda. Tingsrätten lutar sig i hög grad mot historiskt framvuxna och informella strukturer. Den håller sig också tämligen strikt till

utredningarnas direktiv och förslag och ser remissarbetet som en strikt intern angelägenhet. Myndigheter med kunskapsspridande uppdrag, som Jämställdhetsmyndigheten, tenderar att ha en mer aktiv syn på arbetet, och använder remissvaren för att föra fram det särskilda värde – jämställdhet – som den har att värna och verka för.

Utöver storlek och typ av verksamhet indikerar studien att remissarbetet även påverkas av den utsträckning i vilken den remitterade frågan berör myndighetens egen kärnverksamhet. Ju mindre berörd en myndighet är av ett förslag, desto mindre tid lägger den ner på det. Och omvänt, ju mer ett remissförslag berör en myndighet, desto mer resurser lägger myndigheten ner på det.

Kostnaderna för remissarbetet är svårbedömda. Få myndigheter registrerar den tid som läggs ner på remissarbetet, och även i de fall detta sker är precisionen i många fall begränsad. En skattning påvisar en genomsnittlig arbetstid per remiss på cirka 110 timmar, en styckkostnad på cirka 88 000 kronor och en total årlig kostnad på drygt en miljard kronor.

## Diskussion och slutsatser

Vår slutdiskussion och våra slutsatser tar upp fyra teman. För *det första* anser vi att alltför många av myndigheternas remissvar är otydliga. Remissvar som innehåller argument men saknar tydliga ställningstaganden är särskilt problematiska. Sådana svar innebär att myndigheten inte slutligt har vägt sina argument och redovisat resultatet av vägningen. I någon mån innebär det att myndigheten flyr sitt ansvar, då den ger regeringen (och andra) mindre information än vad som är möjligt. Det gör remissförfarandet mindre värdeskapande än det kan, och bör, vara.

Till detta kommer att remissvaren innehåller en språklig variation när det gäller hur ställningstagandena formuleras som gör att ställningstagandenas informationsvärde försämras. Uppfattningen om vad vissa, ofta använda, uttryck betyder skiljer sig åt mellan individer. Här vore det önskvärt om myndigheterna använde sig av samma begrepp, som har en entydig innebörd för alla. Och då framstår inte de begrepp som rekommenderas i SB:s *Svara på remiss* som de bästa. I stället är begreppsparet ”tillstyrker” och ”avstyrker” bättre, och dessa begrepp används också betydligt oftare av

myndigheterna – förmodligen för att de upplevs som enklare och tydligare. Även den rekommenderade formuleringen ”har inte några synpunkter på förslagen” är problematisk, för att den ömsom tolkas som en mild och passiv form av tillstyrkande, ömsom som ett slags passiv neutralitet. Ibland kombinerar också myndigheterna ologiskt ställningstagandet ”inga synpunkter” med att framföra synpunkter.

Det finns således anledning att ställa högre krav på tydlighet i myndigheternas ställningstaganden och att de ska stötta sina ställningstaganden med en argumentation. Ett led i detta arbete att skapa tydlighet är då att överge de av SB rekommenderade formuleringarna ”instämmer i”, ”motsätter sig” och ”har inte några synpunkter”.

*För det andra* anser vi att det råder för stor osäkerhet om vad myndigheternas remissvar får omfatta. Vi anser att det kan behöva klargöras att myndigheterna bör ha en bred ansats och inkomma med alla relevanta synpunkter som myndigheten anser hjälper regeringen att fatta bästa möjliga beslut. Detta oavsett om synpunkterna ligger utanför myndighetens direkta ansvarsområde eller utredningens direktiv och förslag eller om de kan anses vara riktade mot frågan om ”vad”. Kort sagt, myndigheterna är helt fria att svara som de vill. De enda restriktioner som finns är bestämmelsen i RF 7:2 om att myndigheterna ska förse regeringen med ”behövliga upplysningar och yttranden”, där myndigheten själv avgör vad som är ”behövligt”. Myndigheterna ska självklart också efterleva regeringsformens generella krav på opartiskhet och saklighet, som betyder att remissvaren ska vara grundade i den expertis och kunskap som finns inom myndigheten.

*För det tredje* menar vi att myndigheterna lär för lite av varandra. Vår undersökning visar att myndigheterna tillskriver remissarbetet stor betydelse och att de flesta myndigheterna har en genomtänkt organisation för remissarbetet. Denna organisering är betydelsefull, inte bara för att den ger struktur och stadga åt remissarbetet, utan också för att den skänker legitimitet och status åt remissarbetet. Samtidigt kan vi se att myndigheterna helt saknar stöd för denna organisering. Någon hjälp från förvaltningspolitiska myndigheter med utvecklingsansvar för myndighetsgemensamma frågor finns inte. I stället tycks det vanliga vara att varje myndighet i avskildhet tvingas ”uppfinna hjulet på nytt”. Vi menar att detta är olyckligt. Myndigheterna skulle kunna lära mycket mer av varandra. Inom dem



finns det en hel reservoar av erfarenhet om remissarbetet som skulle kunna samlas in och spridas.

*För det fjärde* menar vi att regleringen av myndigheternas remissarbete behöver ses över. Regleringen är i ett avseende stark, då den finns i grundlag genom bestämmelsen om regeringens beredningstväng i RF 7:2. I ett annat avseende är den svag, då denna bestämmelse enbart preciseras i en PM från SB som har formen av allmänt råd. Vi har övervägt, men förkastat, idén om att RF 7:2 behöver preciseras i lag eller förordning. Vi tycker inte heller att regleringen av myndigheternas remissarbete behöver bli mer ingripande. Däremot tycker vi att den behöver bli mer klagörande. Vi föreslår därför att och hur regeringen ska skärpa och tydliggöra sina råd och uppmaningar till myndigheterna avseende deras remissvar.

## Våra förslag

Med utgångspunkt från våra analyser och våra slutsatser för vi fram fem förslag:

### *1) Skärp och tydliggör regeringens råd och uppmaningar till myndigheterna*

Vi föreslår att det i SB:s PM *Svara på remiss* tydligt ska anges att myndigheterna bör sära på, å ena sidan, sina ställningstaganden till remitterade förslag och, å andra sidan, sina argument för sina ställningstaganden. Det bör också tydliggöras att myndigheterna alltid bör avge argument för sina ställningstaganden, även för neutrala ställningstaganden.

Vi föreslår också att begreppsparet *instämmer i* och *motsätter sig* ersätts med begreppsparet *tillstyrker* och *avstyrker* samt att ställningstagandet *inga synpunkter* ersätts av formuleringen *varken tillstyrker eller avstyrker*. Vi menar också att det i råden ska framgå att myndigheterna i sina ställningstaganden enbart bör använda dessa tre renodlade formuleringar. Vart och ett av de tre ställningstagandena kan naturligtvis, i den efterföljande argumentationen, kombineras med att myndigheten framför förslag till förändringar av det remitterade förslaget eller olika typer av nyanseringar och förbehåll.

Vi föreslår även att det i råden bör framgå att myndigheten, med beaktande av kraven på saklighet och opartiskhet samt vad som i övrigt gäller för myndighetsbeslut, helt själv avgör vad dess remissvar ska innehålla. Det bör också tydliggöras att myndigheterna bör avstå från att beskriva sina verksamheter och sina uppdrag i remissvaren, samt att svaren endast bör innehålla sammanfattningar när svaren är längre eller mer komplexa, exempelvis med svar på flera delförslag. I bilaga 8<sup>1</sup> återfinns ett förslag på hur promemorian skulle se ut efter de föreslagna ändringarna.

### *2) Pröva och följ upp hur de nya råden och uppmaningarna fungerar*

Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att stödja myndigheterna i deras utvecklingsarbete genom att sammankalla upp till tio myndigheter med uppgift att besvara remisser i enlighet med vad vi föreslår ovan. Ett alternativ är att Statskontoret eller en annan myndighet tar ett eget initiativ till en sådan arbetsgrupp. Myndigheterna bör utvärdera hur förslagen ovan fungerar i praktiken och redovisa slutsatserna till Statsrådsberedningen. Syftet är att i mindre skala testa hur förslagen fungerar och eventuellt föreslå justeringar.

### *3) Inrätta en central stödfunktion*

Vi föreslår att Statskontoret får i uppdrag att vara ett allmänt stöd för övriga myndigheter i deras arbete med remisser. Statskontoret ska i detta arbete verka mer som en kunskapsmyndighet än en normerande myndighet och därigenom stödja andra myndigheter i arbetet med att ta fram riktlinjer och mallar för remissvar och organisering av remissarbetet. En central uppgift är att arbeta i enlighet med bästa praxis, dvs. samla in erfarenheter och metoder från olika myndigheter och sprida goda exempel. Seminarier, nätverksbyggande, utbildningar och vägledningar bör ingå i denna stödverksamhet. Stödfunktionen kan också hjälpa myndigheterna att bättre utvärdera sitt remissarbete.

---

<sup>1</sup> Alla rapportens bilagor är elektroniska och finns att läsa på ESO:s webbplats, [https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2024\\_5\\_pa\\_upplyst\\_grund/](https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2024_5_pa_upplyst_grund/).

#### 4) *Använd AI och modern teknik för kvalitetssäkring*

Statskontoret bör även ges i uppdrag att med viss regelbundenhet analysera stickprov av myndigheternas remissvar med hjälp av AI. Här bör ett samarbete ske med ESV som har upprättat en databas med myndigheternas remissvar och utvecklat lämpliga AI-verktyg. Enskilda myndigheter kan också använda AI-verktyg för att analysera och kvalitetssäkra sina remissvar innan de lämnas. Dessa verktyg kan identifiera otydliga ställningstaganden, inkonsekvenser eller frånvarande, eller bristande, argumentation.

#### 5) *Inför en remissdialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna*

Vi föreslår att det bör införas en återkommande remissdialog mellan myndighet och departement. Sådana dialoger är i dag högst ovanliga, men är efterfrågade. Dialogerna skulle kunna förbättra såväl regeringens remissbeställningar som myndigheternas remissvar. Hur ofta sådana dialoger ska ske beror bland annat på antalet remisser som myndigheten besvarar. En möjlighet är att genomföra dialoger årligen, eventuellt i samband med den årliga myndighetsdialogen.