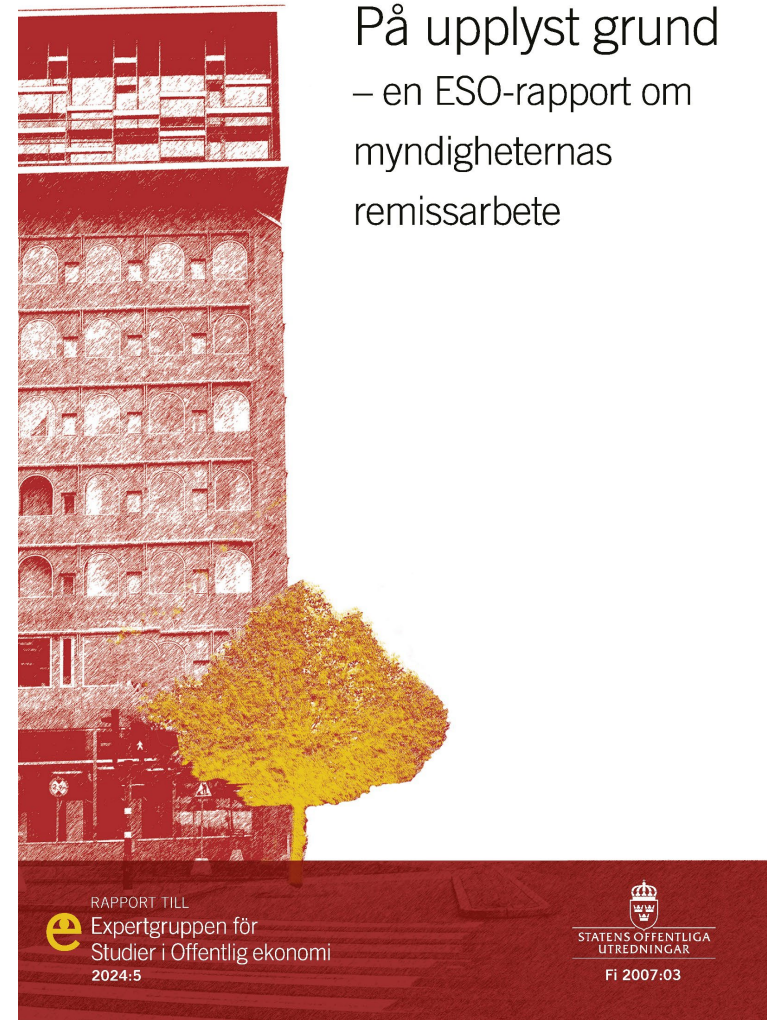




Klara besked?

Om tydlighet och argumentation i myndigheters remissvar

Seminarium 11 december



Program

13:00 Inledning (Gissur Ó. Erlingsson)

13:05 Presentation av rapporten *"På upplyst grund"* (Elin Berglöf, Ole Settergren och Göran Sundström)

13:35 Kommentar (Thomas Bull)

14:00 Panelsamtal och frågor

15:00 Seminariet slut



Expertgruppen för
Studier i Offentlig ekonomi

På upplyst grund – en studie av myndigheternas remissarbete

Elin Berglöf, Ole Settergren, Göran Sundström



Syfte: Skapa en bredare och mer utförlig bild av myndigheternas remissarbete

Innehåll:

- Historisk framväxt och nuvarande reglering (kap 2 & 3)
- Remissvarens innehåll (kap 4)
- Strukturer för och uppfattningar om remissarbetet (kap 5)
- Sammanfattning, slutsatser och förslag (kap 6 & 7)

Avgränsningar

- Skriftliga remissvar som statliga myndigheter skickar till regeringen
- Remissvarens sakliga kvalitet har inte bedömts
- Arbetet i Regeringskansliet har inte analyserats

Remissväsendets framväxt i Sverige

- Krav på regenten att bereda ärenden i en krets av rådgivare sedan 1300-talet
- Rådsmedlemmarna var samtidigt ämbetsmän i myndigheterna fram till 1720
- Nuvarande bestämmelse infördes i 1809 års RF
- Från början geografisk representation, men från 1600-talet mer expertråd
- Långvariga problem med överlastning och oklarheter om svarens innehåll



Gällande reglering

- ”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter ” (RF 7:2)
- Allmänna regler om ärendehantering gäller även för remissvar
- Arbetet preciseras i Propositionshandboken (Ds 1997:1) och Svara på remiss
- Den senare innehåller ”önskemål om remissvarens utformning”



Att svara på remiss

- Myndigheterna förväntas vara tydliga med om de instämmer i förslagen, motsätter sig dem eller inte har några synpunkter på dem
- Om myndigheten är tveksam bör detta sägas klart ”och inte låta tveksamheten komma till uttryck genom svårtolkade formuleringar”
- Indirekt framgår att ställningstaganden bör följas av en argumentation

Varför viktigt med tydliga ställningstaganden

- Myndigheten tvingas väga samman argument för och emot och ta ansvar för den viktningen
- Om inte myndigheten själv gör avvägningen måste andra göra det med risk för medvetna eller omedvetna feltolkningar
- Möjligheten att hålla myndigheten ansvarig för avgivna råd ökar
- Den viktiga förmågan att ”säga sanningen till makten” prövas genom krav på tydlighet

Varför viktigt med argumentation för ställningstaganden?

- Argumenten tillför den information som krävs för att förstå ställningstagandet samt annan information som myndigheten anser är relevant för regeringen
- Svårt att bedöma om myndigheterna bygger sina ställningstaganden på sakliga och opartiska analyser om argumentation saknas.
- Remissvar i form av ställningstaganden utan motivering är en form av orakelsvar
- I linje med förvaltningslagens krav på att viktiga myndighetsbeslut ska motiveras

Studiens genomförande

- Bedömt i vilken utsträckning myndigheterna följer Statsrådsberedningens råd
- Använt maskinlärning (AI), språkmodellen GPT-4 Turbo, på 20 000 remisser 2011–2024
- Läst samtliga remissvar från år 2023 från tolv olika myndigheter samt 400 slumpmässigt valda remissvar (totalt ca 500 svar)

Studiens genomförande, forts.

- **Vi har klassificerat remissvaren i tre avseenden:**
 - Ställningstagandets tydlighet: Hur tydlig är myndigheten i sina ställningstaganden? (Tydlig, Delvis tydlig/otydlig, Otydlig)
 - Argumentation: Motiverar myndigheten sina ställningstaganden? (Ja, (Delvis), Nej)
 - Sentiment: Vilken inställning uttrycker myndigheten till förslaget/förslagen? (Positiv, Neutral, Negativ)

Resultat

Kategori	Värde	1		2		3		Totalt
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	
Tydlighet	4 694	24	1 856	9	13 208	67	19 758	
Argumentation	6 752	34	67	0	12 939	65	19 758	
Sentiment	1 702	9	10 786	55	7 270	37	19 758	

- En klar majoritet av de 19 758 analyserade remissvaren (67 procent) innehåller tydliga ställningstaganden. Om *Inga synpunkter* anses otydliga är andel tydliga svar 44 procent
- En mindre – men betydande – andel av remissvaren (24 procent) bedöms ha otydliga ställningstaganden. Om *Inga synpunkter* anses otydliga är andel otydliga svar 47 procent
- Fyra av tio remissvar har både tydliga ställningstaganden och argumentation
- Endast 4 procent har tydliga ställningstaganden, argumentation och är negativ till förslagen
- Två av tio remissvar har argumentation, men saknar tydligt ställningstagande



- Skillnaderna mellan olika typer av myndigheter är små
- Men rättsvårdande myndigheter utmärker sig genom att vara
 - Överrepresenterade bland svar med otydliga ställningstaganden
 - Underrepresenterade bland svar som har tydliga ställningstaganden, en argumentation och är positivt inställda till förslaget
 - Överrepresenterade bland svar som har en argumentation men saknar ett tydligt ställningstagande



- En rik begreppsflora som skapar otydlighet
- De begrepp som Statsrådsberedningen förordar, *instämmer i* och *motsätter sig*, har inte slagit igenom, utan i stället är det helt dominerande begreppsparet *tillstyrker* och *avstyrker*
- Det är oklart om formuleringar som *tillstyrker inte* och *kan inte tillstyrka* är neutrala eller negativa ställningstaganden
- Det är oklart om formuleringarna *inga invändningar/inget att invända* och *inget att erinra/ingen erinran (mot)* är neutrala eller positiva ställningstaganden



Expertgruppen för
Studier i Offentlig ekonomi

Organisering av och uppfattningar om remissarbetet

- Intervjuat på tolv myndigheter, totalt 38 personer
- Samlat in skriftliga rutiner, handläggarstöd eller motsvarande

Resultat

- Remissarbete framhålls som viktig uppgift
- Stort engagemang och en betydande respekt bland såväl chefer som medarbetare
- Lagt ned betydande resurser på stöd för remissarbetet: funktioner, enheter, handläggarsöd, etc
- Processen är snarlikt mellan myndigheterna: fördelning, beredning, föredragning, beslut
- Utpräglad konsensuskultur kopplad till remissvaren (endast två avvikande meningar)

Osäkerhet och åsiktsskillnader

- **Måste råden i Svara på remiss följas?**
- **Enbart en intern angelägenhet?**
- **Vad ska, får och bör myndigheterna uttala sig om?**
 - bara om sitt eget ansvarsområde?
 - hålla sig strikt till utredningens direktiv och förslag?
 - bara om genomförandet av förslagen ("hur") eller även om den idé, eller den reform, som utredningen har att lägga förslag om ("vad")?

Kostnader

- Svåra att bedöma!
- Intervall för myndigheters kostnader för att besvara remisser:

Stycktid, timmar	Styckkostnad, kr	Total kostnad, kr
Lågt räknat: 20	15 680	184 240 000
Högt räknat: 200	160 000	1 880 000 000
Medel av dessa: 110	87 840	1 032 120 000

Förslag 1: Skärp och tydliggör regeringens råd och uppmaningar till myndigheterna

- Myndigheterna bör sära på sina ställningstaganden och argumenten för sina ställningstaganden
- Tydliggör att myndigheterna alltid bör avge argument för sina ställningstaganden, även för neutrala och tillstyrkande ställningstaganden
- *Instämmer i/motsätter sig* bör ersättas med *tillstyrker/avstyrker*
- *Inga synpunkter* bör ersättas av *varken tillstyrker eller avstyrker*



- Av råden bör framgå att myndigheterna i sina ställningstaganden enbart bör använda formuleringarna avstyrker, tillstyrker eller varken tillstyrker eller avstyrker
- Det bör tydliggöras 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 framgå 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

Förslag 2: Pröva och följ upp hur de nya råden och uppmaningarna fungerar

- Statskontoret bör ges i uppdrag - eller ta ett eget initiativ - att sammankalla upp till tio myndigheter med uppgift att besvara remisser i enlighet med vad som förslagits
- Hur förslagen ovan fungerar bör utvärderas av myndigheterna och redovisas till Statsrådsberedningen
- Syftet att pröva hur förslagen ovan fungerar i praktiken och föreslå justeringar

Förslag 3: Inrätta en central stödfunktion

- Statskontoret bör få i uppdrag att vara ett stöd för övriga myndigheter i deras arbete med remisser
- Arbeta med bästa praxis: samla in tillvägagångssätt och erfarenheter från olika myndigheter och sprida goda exempel
- Seminarier, nätverksbyggande, utbildningar och vägledningar
- Hjälpa myndigheterna att bättre utvärdera sitt remissarbete

Förslag 4: Använd AI och teknik för kvalitetssäkring

- Statskontoret bör ges i uppdrag att med viss regelbundenhet, till exempel vart tredje år, med hjälp av AI-verktyg och stickprov, analysera myndigheternas remissvar. Samarbete med ESV:s datalabb
- Verktöget kan även användas av myndigheterna själva för att kvalitetssäkra sina remissvar utifrån de kriterier som nämns i riktlinjerna. Syftet är att på ett snabbt och enkelt sätt väcka tankar och idéer om hur remissvar kan förbättras

Förslag 5: Införa remissdialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna

- Inför remissdialoger mellan myndigheten och det egna departementet
- Remissdialoger är i dag ovanliga, men samtidigt efterfrågade
- Dialogerna skulle kunna förbättra såväl regeringens remissbeställningar som myndigheternas remissvar, och även ytterligare höja intresset för och statusen på remissarbetet

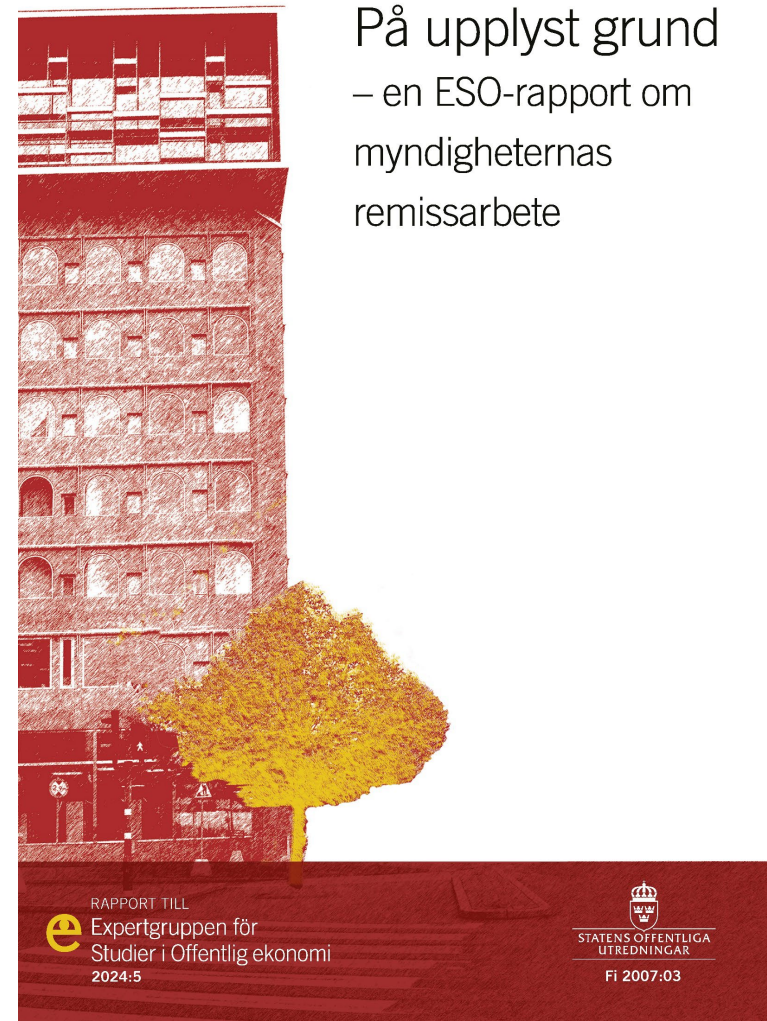


Tack!

Det finns inte något annat sätt att undvika smicker än att låta människorna förstå att de inte sårar dig med att säga sanningen.

Machiavellis (*Fursten*, 1513)

Thomas Bull
*Justitieråd, Högsta
förvaltningsdomstolen*



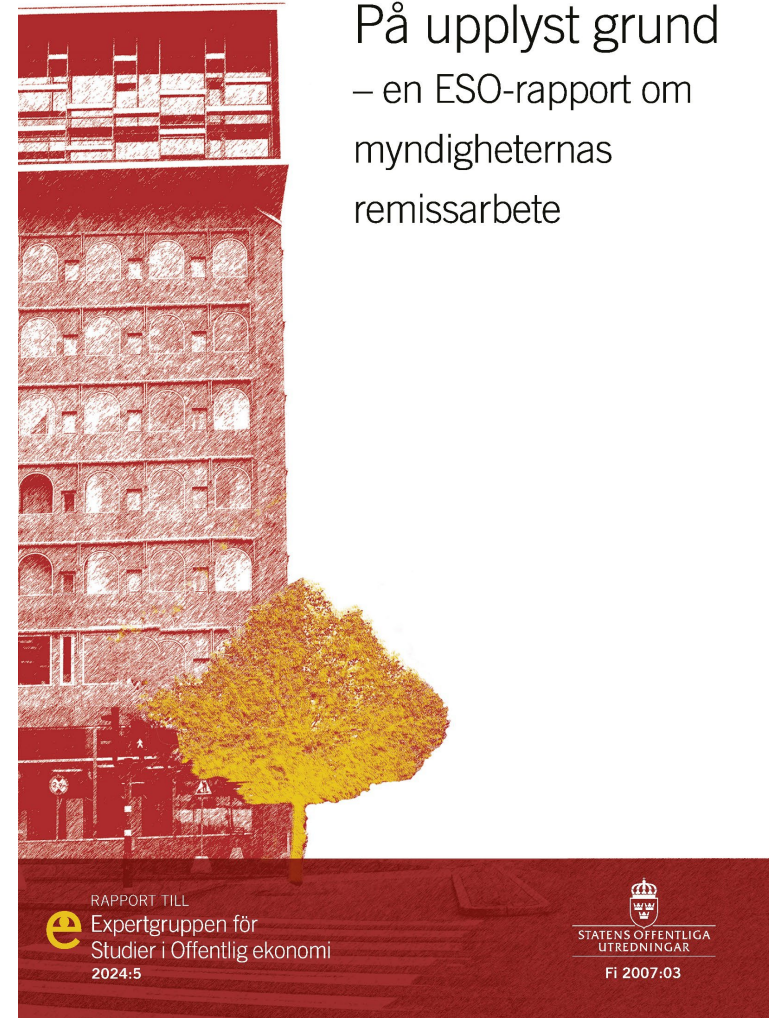
Panelamtal

Annelie Roswall Ljunggren, *Statskontoret*

Helena Lindberg, *fd Riksrevisor*

Martin Sparr, *Ekonomistyrningsverket*

Göran Sundström, *författare*





Klara besked?

Om tydlighet och argumentation i myndigheters remissvar