

# Effekter av remissvar

En utvärdering om effekterna av klimatstyrmedelsenhets  
remissvar till regeringen

**Naturvårdsverket**  
Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00  
E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)  
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm  
Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

© Naturvårdsverket 2017

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SAMMANFATTNING</b>  | <b>5</b>  |
| <b>INLEDNING</b>   | <b>5</b>  |
| Syfte  | 5         |
| Genomförande   | 5         |
| Lång tradition av remissförfarande                                     | 6         |
| <b>REMISSVAR VIKTIG FÖR SAMHÄLLET OCH FÖR MILJÖN</b>                   | <b>7</b>  |
| Hur upplever handläggarna att svara på remisser?                       | 8         |
| Upplever handläggarna att de lägger för mycket tid på remissvar?       | 9         |
| Upplever handläggarna  | 10        |
| att remisserna haft effekt?  | 10        |
| Hur upplever departementen Naturvårdsverkets remissvar?                | 11        |
| <b>HUR MYCKET TID LÄGGER KLIMATSTYRMEDELSENHETEN PÅ<br/>REMISSVAR?</b> | <b>12</b> |
| <b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b>                                       | <b>14</b> |
| <b>KÄLLFÖRTECKNING</b>   | <b>16</b> |

## **Sammanfattning**

Målet med denna utvärderingen är att skatta klimatstyrmedelsenhetsens insatser i form av tid och engagemang i sina remissvar samt estimerade dess effekter. Utvärderingen kan på så sätt tjäna som underlag för kommande verksamhetsplanering och prioriteringar för klimatstyrmedelsenheten.

Utvärderingen visar att klimatstyrmedelsenheten är en av de enheter som lägger ned mest tid på att besvara regeringens, men också andra myndigheters, remisser. Enhetens handläggare får liten eller ingen återkoppling om remissvaren har någon effekt. Däremot upplever inte handläggarna att remissvaren generellt sett leder till en stressig arbetsmiljö. Flera av handläggarna anser det att samordningen av remissvar på Naturvårdsverket som byråkratiskt och ibland kan ta udden ur enhetens remissvar. Intervjuer med tjänstemän vid regeringskansliets visar att Naturvårdsverkets remissvar upplevs som särskilt viktiga då Naturvårdsverkets kunskap och perspektiv ofta saknas i förslagen. De upplever också att Naturvårdsverkets remissvar är välskrivna och stringenta. Utvärderingen visar att även om det är svårt att visa att remissvaren har en direkt påverkan på regeringens förslag, så leder de till samverkan mellan myndigheter och medial uppmärksamhet. På så sätt bidrar de till att öka förutsättningarna för att miljömålen nås och allmänhetens kunskap om miljön ökar.

## **Inledning**

Statliga myndigheter lägger ned avsevärd tid på att svara på remisser från regeringen eller andra myndigheter. Kunskapen om remissvarens effekter är dock låg. Klimatstyrmedelsenheten tillhör de enheter på Naturvårdsverket som får många förslag på remiss av regeringen och av andra myndigheter. Klimatstyrmedelsenheten har, via enhetschefen Johan Bogren, gett utvärderingsenheten i uppdrag att utreda hur mycket tid enhetens medarbetare lägger på att besvara remisser samt huruvida dessa remissvar har effekt eller påverkan på regeringens förslag.

## **Syfte**

Syftet med denna utvärderingen är att utvärderingens ska tjäna som underlag som prioriteringsverktyg inför fördelning av klimatstyrmedelsenhetsens tid och resurser inför framtida verksamhetsplanering.

Målet är att skatta klimatstyrmedelsenhetsens insatser i form av tid och engagemang av sina remissvar samt estimerade dessa remissvars effekter.

## **Genomförande**

För att svara upp mot syfte och mål för utvärderingen har ett antal intervjuer genomförts med handläggare vid klimatstyrmedelsenheten och andra enheter vid Naturvårdsverket. Intervjuer med tjänstemän vid Miljö och energidepartementet respektive Näringsdepartementet har också genomförts.

Intervjuerna kompletterades med relevant litteratur om remissförfaranden i allmänhet och dess betydelse och funktion i statlig förvaltning.

En annan viktig metod var en genomgång av tidsredovisningar i Agresso för att estimerar tidsåtgång mellan åren (2013–2016). Det belyser hur mycket tid klimatstyrmedelsenheten har lagt på remissvar till regering och myndigheter jämfört med andra enheter på Naturvårdsverket.

Frågeställningar som är viktiga för att kunna uppnå syftet med utvärderingen är följande:

- Hur mycket tid lägger Klimatstyrmedelsenheten på remissvar?
- Hur mycket tid lägger klimatstyrmedelsenheten på remissvar jämfört med andra enheter vid Naturvårdsverket?
- Hur upplever handläggarna på Klimatstyrmedelsenheten remissförfarandet?
- Vad anser mottagarna, dvs. ansvariga tjänstemän vid Regeringskansliet, om Naturvårdsverkets remissvar?
- Står insatserna i proportion till insatserna avseende remissvarens effekter och handläggarnas övriga arbetsuppgifter?
- Hur bör Klimatstyrmedelsenheten hantera remissvar i framtiden?

### ***Lång tradition av remissförfarande***

Att låta myndigheter, organisationer och andra yttra sig i regeringsärenden har en lång tradition i den svenska politiska beslutsprocessen. I 7 kap. 2§ regeringsformen heter det:

*Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.*

I regeringens skrift Svara på remiss – hur och varför, står det att regeringen vill ha utredningsförslag på remiss för att få konsekvenser belysta. En remissbehandling kan också främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten och på så sätt vara viktig för demokratin (SB PM 2003: 02).

Trots att remiss- och kommittéväsendet har en lång historia i svensk statsförvaltning och organisationsliv är litteraturen om remiss- och kommittéväsendet knapphändig. Förutom regeringens skrift Svarar på remiss – hur och varför, finns endast en skrift, demokratiutredningens Demokrati på remiss, som beskriver remiss- och kommittéarbetets ekonomiska och politiska effekter (SOU 1999:144).

Demokrati på remiss visar att, efter att ha analyserat flera större utredningar och dess remissvar, bara i två av fallen hade en uppenbar betydelse för regeringens förslag. Författarna menar också att kvaliteten på remissvaren varierar kraftigt. Många remissvar är slentrianmässiga och kortfattade, och den kritik som framförs riktar sig vanligtvis mot de förslag som utredningarna har presenterat. Det är ovanligt att remissinstanserna framför kritik mot utredningarnas analyser, metoder eller problemformuleringar. Alternativa analyser är ovanliga (SOU 1999:144).

Trots att statliga myndigheter är skyldiga att svara på remisser från regeringen var svarsfrekvensen 93 procent. Det förekom också en ganska hög svarsskolk då många myndigheter skickar ”ej svar” med vändande post. Författarna menar dock att även om få remissvar har direkt effekt så är det uppenbart att remissomgången i samtliga fallstudier bidragit till att klarlägga politiska positioner och särintressen bland de grupper som berörs av förslagen och därmed förstärkt regeringens beslutsunderlag. Remissomgångarna stärker också demokratin då massmedia har goda möjligheterna att granska politiska förslag, menar författarna. Skriften tar upp att kvalificerade remissvar kräver tid och pengar. De statliga myndigheterna, som är ålagda att svara på remisserna, och som också skriver de mest genomarbetade remissvaren, avsätter ungefär 25 000 kronor (ca 30 000 kr omräknat i dagens penningvärde) per remissvar. Den årliga kostnaden för att skriva remissvar uppgår förmodligen till cirka 60 miljoner kronor om året (omräknat i dagens penningvärde) för de statliga myndigheterna (SOU 1999:144).

Enligt författarna reagerade regeringen på de höga kostnaderna för remisskrivandet och det finns exempel på att myndigheter, till exempel Riksrevisionsverket, har fått direktiv om att inte öka sina remisskostnader. Författarna menade att om regeringen vill ha remissvar av hög kvalitet måste kostnaderna accepteras, och föreslog att remisserna riktas lite bättre och att remissvaren dessutom offentliggörs på regeringens hemsida där utredningarna och propositionerna numera finns i fulltext (SOU 1999:144). Även om Demokrati på remiss har många år på nacken finns goda skäl att anta att flera av utredningens slutsatser gäller än idag.

### **Remissvar viktig för samhället och för miljön**

Handläggarna vid Naturvårdsverket jag talat med ser remissvaren som ett viktigt sätt att påverka politiska förslag, samhället och demokratin. Någon beskrev det som en grundbult i myndigheternas arbetssätt med tanke på hur ärenden bereds och stäms av på myndigheten. Handläggarna menar också att de har en viktig roll att fylla då de ofta svarar på remisser inom trafik- och energiområdet där andra myndigheter inte alltid har ett miljöperspektiv.

- » *Det viktiga i vårt jobb med remissvar, att vi kan påpeka vad som är bra eller dåligt, vi kanske säger att ett visst förslag är dåligt. Vi har viktig kompetens som andra saknar helt enkelt. Potentiellt gör det stor nytta.*

Handläggarna medger att remissvaren tar tid. Flera av dem uppskattar att de lägger mellan en till flera personveckor per år på remissvar. Ingen av dem jag talat med vet dock exakt hur mycket tid de lägger på att svara på remisser. Det varierar dock mycket mellan åren beroende på antalet remisser och remissernas storlek. En handläggare med lång erfarenhet av att svara på remisser upplever dock att svarstiden blivit kortare de senaste fem åren. Vissa år har det kommit mycket omfattande remissvar som tagit mycket tid. Däremot upplever handläggarna sällan stress i samband med att de svarar på remisser. Det har dock hänt, även om det inte tillhör vanligheten, att ett förslag remitteras av departementet på kort varsel.

- » *Ibland kan det vara att departementen vill ha svar snabbt, vår organisation är inte uppbyggd för det, med en två veckors beslutskedja, då blir det lite tid kvar att för granskning och skriva svaret. Mycket tid går till avstämningar.*

Samtliga handläggare anser att man ska ta tillvara på chansen att svara på en remiss men att man måste se till tidsåtgången och andra arbetsuppgifter. Även om det tar tid att svara på remisser så håller sig handläggarna uppdaterade och lär sig mer om både bekanta och mindre bekanta områden.

- » *Vi ska ta tillvara på möjligheten, men det handlar om hur mycket tid vi behöver lägga ned, kanske kan vi lägga ned mindre tid. Men man blir uppdaterad och lär sig vad som förändras.*

En viktig fråga är inte bara om Naturvårdsverkets remissvar har effekt utan också om Naturvårdsverket får "rätt" förslag på remiss. Av naturliga skäl får Naturvårdsverket förslag på remiss som rör myndighetens kärnfrågor. Samtidigt läggs förslag som indirekt har stor inverkan på miljön men som inte når Naturvårdsverket på en remissrunda då de ligger relativt långt ifrån miljö- och klimatpolitiken.

- » *En annan grej är vad vi får på remiss, vi får miljö- och klimatfrågor, men ibland kommer det stora propositioner eller utredningarna kring skattelagstiftning som inte vi är med på. Ändå kan det ha en viktig miljöpåverkan. Särskilt finansdepartementet på skatteområdet har stor indirekt miljöpåverkan. Där borde vi få vara med och tycka.*

### ***Hur upplever handläggarna att svara på remisser?***

På Naturvårdsverket har regeringsuppdragsenheten ett samordningsansvar vad gäller remissvar från Regeringskansliet. Detta gäller särskilt när remisserna ska besvaras av handläggare på flera enheter. Enheterna sköter fortfarande remissvaret själva när remisserna kommer från andra myndigheter. De flesta handläggare som intervjuats upplever det samordnade remissförfarandet som byråkratiskt och tidskrävande. Dessutom upplever några att kvaliteten på remissvaren försämras.

Istället för att ur samordnar och fördelar ansvaret för remissvaret på flera personer borde några få hålla i det som senare skickar det på en internremissrunda, menar några handläggare.

- » *Det är inte helt ovanligt att man tar fram texter från olika håll, ibland blir det merarbete, vissa skriver mycket, andra mindre, det blir lätt en obalans i svaret. Sedan blir det avvägningar mellan chefer och de kan bli knäckfrågor som ofta avhandlas sent i processen. Man borde ha färre personer, kanske bara två, att skriva och ta fram underlag som är balanserat och sedan får man köra en internremissrunda.*

En viktig roll som remissvar spelar är att lyfta aspekter som andra myndigheter inte har mycket kunskap om eller väljer att lyfta. Naturvårdsverket har viktiga aspekter om till

exempel ekonomiska styrmedel i klimat- och miljöpolitiken. En van remissförfattare vet ofta vad andra myndigheter kommer skriva i sina remissvar och kan på så sätt ge departementet effektiva argument som har betydelse för klimat- och miljöpolitiken. En handläggare upplever dock att samordningen av remissvar genom Ur riskerar att ta udden ur andra myndigheters remissvar.

- » *En sak jag tycker är viktigt är att ofta vet vi när vi fått en remiss att de här olika myndigheterna kommer svara på ett visst sätt som går i stick i stäv hur vi tänker, då har NV en viktig roll att argumentera mot de andra instanserna.*

Remissvar till myndigheter beslutas av avdelnings- eller enhetschefer vid Naturvårdsverket. Den nuvarande generaldirektören införde dock en regel att remissvar till regeringen ska föredras för generaldirektören innan beslut. De handläggare jag talat med upplever det överlag som positivt men det påverkar också tiden de har till förfogande att svara på remissen. Denna regel betraktas mest som positiv då förankringen av remissvaret stärks.

- » *Det är krångligare med en ny beslutsnivå men det fungerar. Det är ju en fördel om det avgörs och beslutas på den nivån. Då är det ju ordentligt avstämt. Det är när det är korta tidsfrister, då kan det bli lite extra jättigt.*

Oftast svarar handläggaren utifrån sin roll som expert, men ibland förväntas handläggarna svara mer generellt. Sådant kan upplevas som otydligt. Sådana frågor bör man diskutera med sin närmsta chef när man tilldelas ett remissvar.

- » *Tittar jag på det här utifrån mig själv och när ska jag svara för enheten eller avdelningen, den frågan känner jag mig osäker på många gånger.*

### ***Upplever handläggarna att de lägger för mycket tid på remissvar?***

Ingen av handläggarna upplever att de lägger för mycket tid på att svara på remisser. Däremot menar flera handläggare att de är osäkra på om deras remissvar läses av regeringen. Att de läses är också avhängigt om det ska kännas meningsfullt att lägga ned den tid handläggarna gör på remissvar.

- » *Det beror på nyttan de gör. På departementet hinner de nog inte läsa remissvaren så noga, kanske sammanfattningen. Om ingen läser känns det onödigt. Men om någon läser dem är det meningsfullt.”*

Handläggarna efterlyser mer feedback på sina remissvar. Då de lägger ned mycket tid känns det otillfredsställande att inte veta vad som händer med remissvaren. Någon menar dock att de har förståelse att de inte får direkt feedback från departementens tjänstemän, men tror att det kanske nämns i myndighetsdialog, chefsdialog eller verksamhetsdialog mellan departementet och Naturvårdsverket utan att det sedan når handläggarna.

- » *Nej det är svårt att få feedback på det, ofta vet man inte alls hur det tas emot, normalt vet vi ingenting. Är det en stor remiss kan vi gå igenom departementets*



*remissammanställning för att se om de tagit med våra punkter. Ibland händer det att vi träffar en handläggare på kansliet och kan fråga honom om de tog hänsyn till det vi skrev. Det är tråkigt att man inte får feedback, tråkigt att lägga mycket tid på remissvaret och inte veta vad som händer med det.*

Remissens karaktär påverkar den tiden som handläggaren behöver lägga för att besvara remissen. Ibland berör den ett nytt område som kräver att handläggaren behöver läsa in sig. Många gånger är frågorna av en teknisk karaktär eller av sådan art att handläggaren direkt ser att det inte är värt att svara på remissen. Flera handläggare menar att man lär sig hur man ska urskilja vad som är viktigt och svara därefter i ett remissvar. Det sparar tid och blir också mer effektivt för mottagaren, menar man.

- » *Det händer nog men jag är pragmatisk, en del tvingar sig att läsa allt, men jag läser det jag tror är viktigt och slarvar bort resten. Viktigt att våga göra så. Sedan beror det på om det är en viktig remiss eller inte. Det är upp till mig. Det är ofta jag som ska bedöma om den är viktig eller inte*

Flera av handläggarna har arbetat vid andra myndigheter innan de kom till Naturvårdsverket. De har erfarenheter av att svara på remisser från sina tidigare arbetsplatser. De upplever ingen skillnad vad beträffar effekter av sina remissvar.

### ***Upplever handläggarna att remisserna haft effekt?***

Någon systematisk eftersökning efter remissvarens effekter har man inte gjort på enheten. Generellt har man en otydlig bild av remissvarens direkta effekter. Få av handläggarna kan ge exempel på där regeringen omnämnt deras remissvar. Det man vet är att deras remissvar nämns en gång i infrastrukturpropositionen (2016/17:21). Ett exempel som två av handläggarna hänvisar till är propositionen Prop. 2016/17:21 där regeringen skriver att Naturvårdsverket lämnat synpunkter på Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering.

Det vore dock enkelspårigt att endast räkna omnämnande av Naturvårdsverkets remissvar i propositioner som ett bevis för att remissvaret haft effekt. Remissvaret kan ha påverkat ett förslag utan att det är omnämnt i propositionen eller ärendet. Ett remissvar kan också ha en effekt på andra sätt, det kan bli ett uppmärksammat i media eller av andra myndigheter. Det kan leda till nya samarbeten eller initiativ myndigheter emellan. Exempelvis ledde ett remissvar på en rapport till regeringen, angående energirådgivning gentemot kommunerna, till att Naturvårdsverket bjöds in till att påverka utbildningen av kommunala energi- och klimatrådgivare. I ett annat exempel har ett remissvar angående Trafikverkets inriktningsunderlag lett till ett nära samarbete mellan Trafikverket och Naturvårdsverket.

Mottagandet av Naturvårdsverkets remissvar varierar, enligt handläggarna. De tror att de lättare får gehör från Miljö- och energidepartementet än övriga departement, något som beror på att Miljö- och energidepartementet och Naturvårdsverket ofta ligger i linje med varandra.

- » *Det kan variera vilket departement som skickar förslaget på remiss. Kommer det från Miljö och energidepartementen ligger det i linje med våra synpunkter, det skiljer sig från ex näring eller Finansdepartementet, de beaktar inte "våra" frågor på samma sätt. Vi har varit ganska stödjande till remisser från Miljö- och energidepartementet.*

Flera handläggare tror det ökar chansen för genomslag för synpunkter om man pratar igenom och samordnar sina ståndpunkter med andra myndigheter.

- » *Om vi (läs myndigheter) tycker likadant är det ett plus, vi förstärker varandras argument och ökar chansen för genomslag. Det här är kanske inte vedertaget eller något man ska göra men jag tror man uppskattar det här.*

### ***Hur upplever departementen Naturvårdsverkets remissvar?***

Två personer vid Regeringskansliet, på Miljö- och energidepartementet respektive Näringsdepartementet, har intervjuats inför denna utvärdering. Båda har svårt att exakt estimera vilken betydelse Naturvårdsverkets remissvar har för regeringens förslag. Däremot menar de att remissvaren är väldigt viktiga. Naturvårdsverket har väl avvägda svar och har viktiga kunskaper om klimat- och miljöpolitiken, som annars kanske inte kommer fram i remissrundan, menar intervjupersonerna vid departementen.

- » *NV har väl genomarbetade svar, det är viktigt på klimatområdet att man är "up to date" i politiken, bra att peka på förbättringar i regeringens förslag. Naturvårdsverket får ofta ta rollen som en tänkande myndighet, många myndigheter tenderar förenkla resonemangen.*

I intervjuer med handläggare vid Naturvårdsverket framkom det att myndigheter samverkar med varandra i vissa remissvar. Det bidrar till större klarhet om flera myndigheter har samma ståndpunkt, menar intervjupersonerna på departementen. Tjänstemännen försöker skapa en helhetsbild av samtliga remissvar, men sakkunskap väger alltid tungt.

- » *Man försöker skapa en bild från allas svar. Vilken påverkan det får, det är politikernas sak. Är det så att man har två remissvar den ena från myndigheten i sakfrågan eller berörd organisation, så blir det en större vikt för myndigheten som har sakkompetens."*

Hur man författar ett remissvar har betydelse för hur det mottages. Intervjupersonerna vid departementen menar att de har lättare att bedöma remisserna om de är kortfattade och direkt tar upp knäckfrågorna. Det är också viktigt att remissvaret är väl förankrat.

- » *Det underlättar med tydliga korta, konkreta och tydliga svar. Det ska inte vara inlindat. Att det är väl förankrat, oavsett var det kommer ifrån, det är viktigt. Ibland behöver man en längre förklaring eller motivering men ofta behöver man inte återge ett långt kapitel. Det räcker med en hänvisning.*

För dem som jobbar på departementet är det svårt att veta hur mycket remissvaren påverkar i slutändan, men intervjupersonerna vid departementet menar att remissvaren det är de enda underlag som tjänstemännen har innan förslagen ska vara klara för beslut. Remissvaren spelar alltså en viktig roll men det är oklart vilken roll de spelar.

- » *Ja, i fallet med inriktningsunderlaget, det var ett underlag som sedan blev en proposition, svårt att bedöma hur mycket remissvaren påverkar, men remissvaren är de man har som underlag. Remissvaren spelar roll men det är svårt att svara på i vilken utsträckning.*

Båda tjänstemännen har förståelse för frågeställningen för denna utvärdering. De är medvetna om att remissvar tar mycket tid och att det är bra att myndigheterna noga överväger om de ska svara fullödigt på alla remissvar. Även om de inte kan svara på huruvida enskilda remissvar har effekt så menar de att Naturvårdsverkets remissvar är viktiga då de för fram ordentligt underbyggda argument i miljöfrågor som många andra myndigheter missar. En av tjänstemännen har jobbat på myndighet och fått remisser av regeringen och själv undrat vilken effekt remissvaren haft.

- » *Jag undrade själv om det hade någon effekt av all tid man lade ned, nu inser jag att det är viktigt. Det har betydelse. Det är viktigt att få in synpunkter. Det är den kanalen vi har för att få inspel. Hade jag gått tillbaka till myndigheten så skulle jag inte fundera om jag ska svara på remiss eller inte.*

### **Hur mycket tid lägger klimatstyrmedelsenheten på remissvar?**

För att få en överblick över hur mycket tid remissbesvarandet tar i anspråk på Naturvårdsverket i allmänhet, och på klimatstyrmedelsenheten i synnerhet, har tidkoder i Agresso analyserats. Handläggarna på Klimatstyrmedelsenheten har flera arbetsuppgifter där de samråder med andra myndigheter eller svarar på remisser från myndigheter eller från regeringen. Dessa arbetsuppgifter registreras utifrån verksamhetsgren och specifikation i affärssystemet Agresso. Fyra poster i Agresso har identifierats: *Samråd/samverkan med andra myndigheter* (spec. 48342), *RU andra myndigheter* (spec. 48343) och *Remisser från andra myndigheter* (spec. 48344) och *Remisser från regeringskansliet* (spec. 48345).

En sökning på specifikation '48342', '48343', '48344', '48345' under åren 2013-2016 ger en bild av hur mycket tid klimatstyrmedelsenheten lagt på att samverka och att svara på remisser.

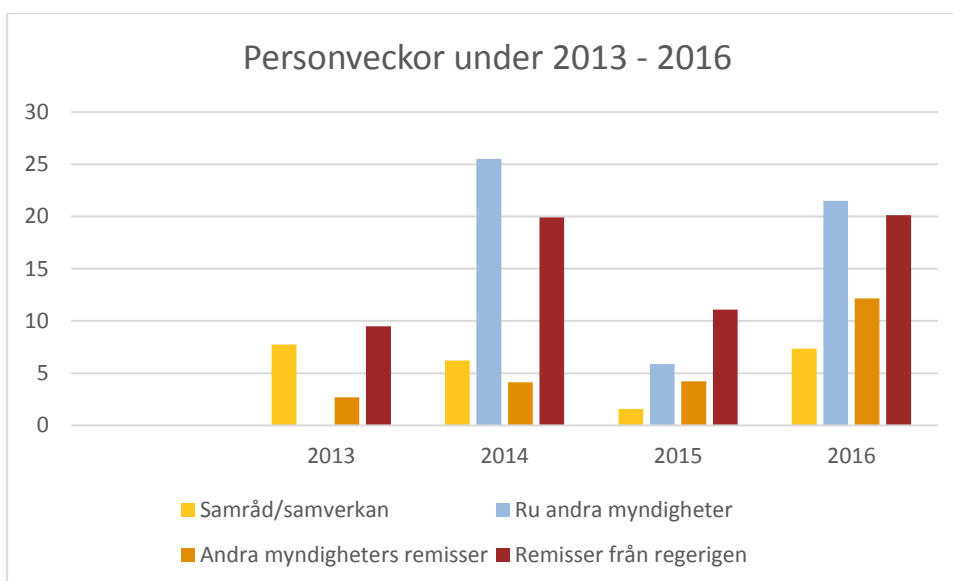


Bild 1. Antalet personveckor som Klimatstyrmedelsenhets handläggare lägger på samverkan och remisser mellan åren 2013 och 2016.

Tiden klimatstyrmedelsenhets lagt på att samråda/samverka med andra myndigheter eller svara på remisser har varierat mellan 2013 och 2016. Både 2014 och 2016 innebar en markant ökning av personveckor på framförallt regeringsuppdrag i samverkan med andra myndigheter och remissvar från regeringen.

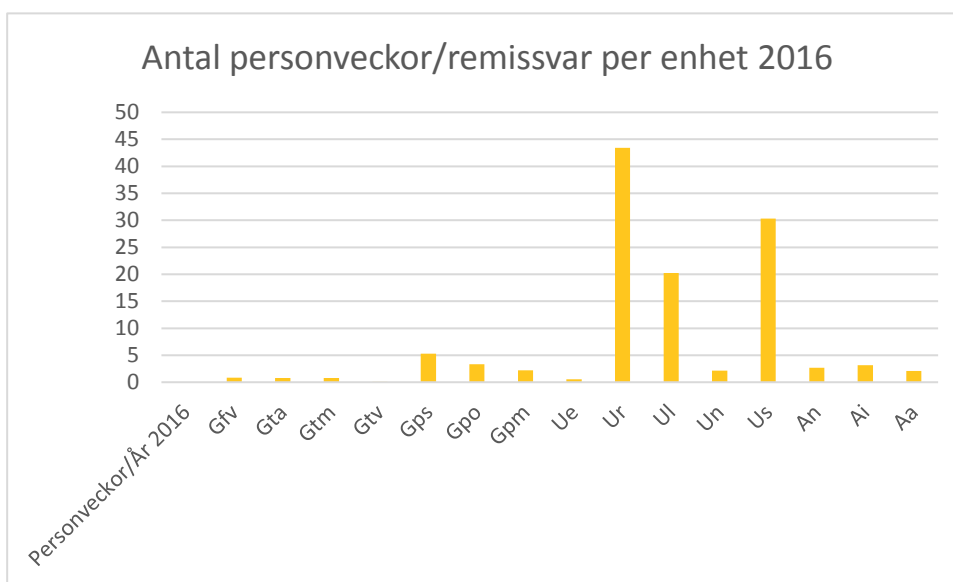


Bild 2. Antal personveckor per enhet år 2016. Notera att klimatstyrmedelsenhets förkortades UI i den tidigare organisationen.

Vad beträffar personveckor på att svara på remisser till regeringen under 2016 tillhör klimatstyrmedelsenhets den enhet som lägger mest tid på remissvar tillsammans med regeringsuppdragsenheten och samhällsekonomenheten. Även om antalet personveckor varierar år från år så består storleksordningen mellan de enheter som lägger ned flest

personveckor på remisser till regeringen. Ser man till antal nedlagda timmar i snitt per person lägger klimatstyrmedelsenheten näst mest tid på att svara på remisser. Att regeringsuppdragsenheten har flest personveckor beror på att projektledning och samordning räknas in i nedlagd tid på remissvar.

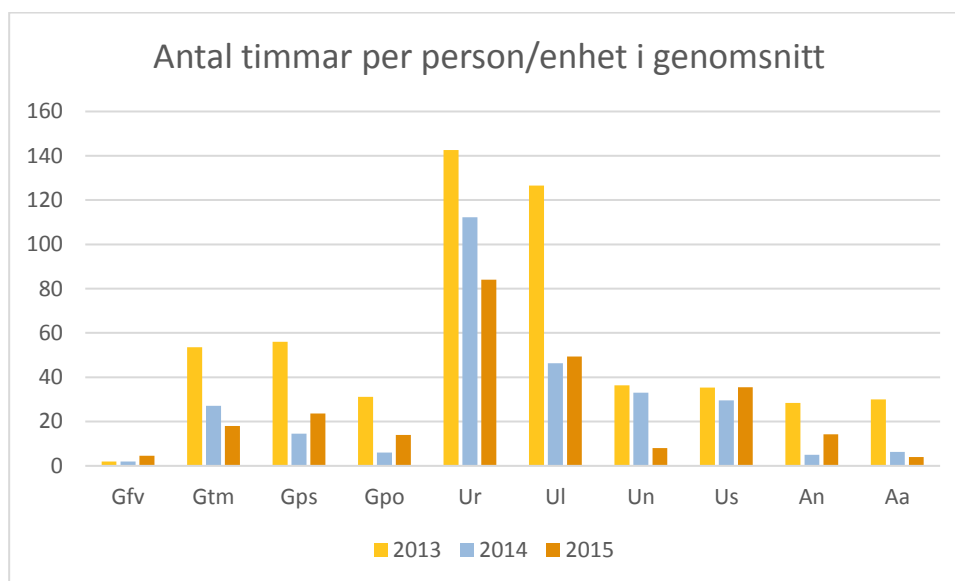


Bild 3. Antal timmar per person per enhet i genomsnitt mellan åren 2013-2015.

Antalet timmar som klimatstyrmedelsenheten handläggare lägger på att svara på remisser varierar från person till person och år till år. Förra året lade de nästan 3 personveckor i genomsnitt på att svara på remisser från regeringen. Nästan lika mycket, 2,5 personvecka per person, lade handläggarna år 2014, medan de lade 1,5 personvecka i genomsnitt år 2015. Mellan handläggarna kan det variera ganska mycket. Vissa lägger mellan 4–5 personveckor per år remissvar från regeringen, medan andra lägger inte mer än en personvecka. Detta stämmer ganska väl överens med deras egna uppskattningar från intervjuerna.

### Sammanfattande slutsatser

Att regeringen skickar förslag på remiss till myndigheter och organisationer har en lång tradition i Sverige. Myndigheterna lägger mycket tid och resurser på att svara på remisser. Samtidigt är kunskapen om remissvarens effekter liten. Denna utvärdering har försökt ta reda på vilken effekt klimatstyrmedelsenhetens remissvar haft på regeringens förslag.

Denna utvärdering visar att handläggarna upplever att svara på remiss är ett viktigt sätt för Naturvårdsverket att påverka politiska förslag utifrån myndighetens expertområden. Flera handläggare menar också att remissvar spelar en viktig funktion för samhället och för demokratin. Arbetsmetoden med remissvar borgar för kvalitet då remissvaren besvaras av flera experter och föredras på flera nivåer i organisationen. Remisserna är också väl förankrade innan beslut.

Arbetet med att svara på remisser fungerar bra i stort, enligt handläggarna. I de flesta fall finns tid att besvara remisserna. Få känner att det blir stressigt även om en obligatorisk föredragning av regeringens remisser för generaldirektören kortar

svarstiden något. Regeringsuppdragsenheten samordnar remissvar sedan omorganisationen 2011. Flera handläggare upplever att det blir onödigt krångligt och byråkratiskt och att remissvaren, i vissa fall, blir mer otydliga av denna samordning. Klimatstyrmedelsenheten har tidigare, på prov, fått sköta remisshanteringen själva och fann att det var smidigare.

Ingen av handläggarna som medverkat i utvärderingen vet något om remissvarens effekter. Ingen har heller fått någon återkoppling från departementen. Vid några tillfällen har Naturvårdsverkets remissvar omnämnts i proposition eller utredning. Däremot har klimatstyrmedelsenhetens remissvar lett till nya samarbeten myndigheter emellan. Media har även uppmärksammat några remissvar som klimatstyrmedelsenheten författat.

De två tjänstemän vid Miljö- och energi- respektive Näringsdepartementet som medverkat i utvärderingen säger att de inte kan bedöma enskilda remissvars effekter. Enskilda remissvar kan dock i enstaka fall få en avgörande betydelse. Remissvar är, enligt tjänstemännen, ett väldigt viktigt verktyg för vidare bearbetning av regeringens förslag. Tjänstemännen upplever Naturvårdsverkets remissvar som särskilt viktiga då de ofta lyfter miljöaspekter som ofta saknas i förslaget. De tycker vidare att Naturvårdsverkets remissvar är välskrivna och stringenta.

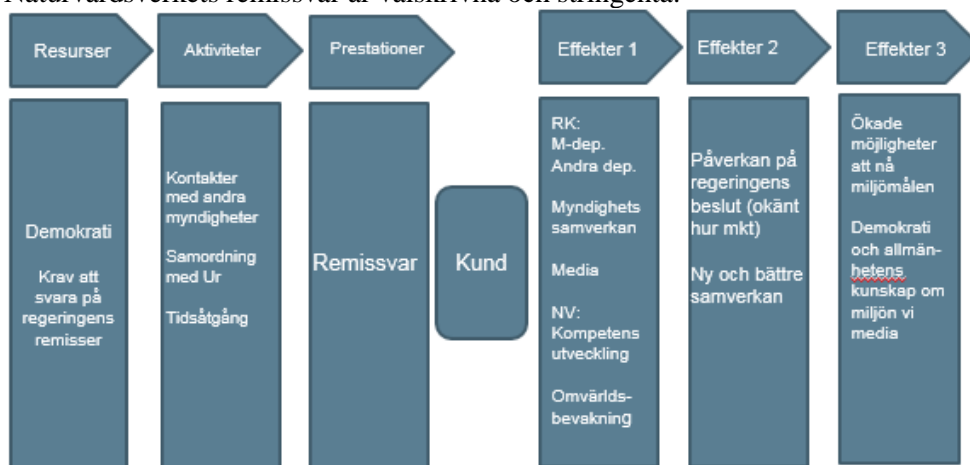


Bild 4. Effektkedja som visar aktiviteter och dess effekter.

Syftet med denna utvärdering var att utgöra ett diskussionsunderlag för kommande verksamhetsplanering för klimatstyrmedelsenheten. Utvärderingen visar att klimatstyrmedelsenheten lägger förhållandevis mycket tid på att svara på remisser från regeringen och andra myndigheter. Utvärderingen visar att det inte går att påvisa någon exakt effekt av de remisser som klimatstyrmedelsenheten besvarar. Däremot visar utvärderingen att remissvaren är ett viktigt bidrag för departementstjänstemännens beredning av politiska förslag. Sakkunskap om förslagets effekter på miljön är just det de efterfrågar. Vidare stärker remissvaren samverkan mellan myndigheter och fångar ibland medias intresse och bidrar på så sätt till den allmänna debatten. Vidare bidrar remisserna till en omvärldsbevakning och kompetensutveckling för handläggarna på klimatstyrmedelsenheten. Även om utvärderingen inte kan påvisa några exakta effekter av remissvaren, visar effektkedjan ovan att klimatstyrmedelsenhetens remissvar har betydelse för klimat- och miljöpolitiken på både kort och lång sikt.

***Rekommendationer inför kommande arbete med remissvar***

Denna utvärderingen finner därför att klimatstyrmedelsenheten bör fortsätta svara på remisser i samma omfattning och med samma kvalitet som tidigare. Ett alternativ skulle kunna vara att prioritera färre remissvar, men intervjuerna pekar på att handläggarna vid klimatstyrmedelsenheten hittills noga övervägt vilka remisser som verkligen bör besvaras. Övergripande ser handläggarna vid klimatstyrmedelsenheten positivt på remissarbetet och dess betydelse. De kan dock uppleva regeringsuppdragsenhetens samordning av remissarbetet är onödigt omständligt och byråkratiskt. Handläggarna saknar också feedback från departementen. Det finns all anledning att se över dessa två frågor. Klimatstyrmedelsenheten kan verka internt för att enheten i ökad utsträckning själva ska få hantera remisser från regeringen samt ta initiativ till återkommande dialog med departementen för ökad feedback angående remissvarens effekter.

**Källförteckning**

Regeringskansliet (2003). Svarar på remiss – hur och varför (PM 2003:02)

SOU 1999:144. Demokrati på remiss. Demokratiutredningens skrift nummer 30.

**Bilaga. Intervjuförteckning**

Tea Alopaeus, klimatstyrmedelsenheten.

Mats Björnell, klimatstyrmedelsenheten.

Joanna Dickinson, klimatstyrmedelsenheten.

Dag Henning, klimatstyrmedelsenheten.

Per Wollin, klimatstyrmedelsenheten.

Jonas Rodhe, utvärderingsenheten

Anna Johansson, Näringsdepartementet.

Per Rosenqvist, Miljö- och energidepartementet